

REVISTA

de la

C E P A L

NUMERO 65

AGOSTO 1998

SANTIAGO DE CHILE

OSCAR ALTIMIR

Director

EUGENIO LAHERA

Secretario Técnico



NACIONES UNIDAS

Notas explicativas

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

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

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

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

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

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

SUMARIO

| | | |
|--|------------|---|
| Distribución del ingreso, pobreza y gasto social en América Latina <i>José Antonio Ocampo</i> | 7 | ✓ |
| Gasto militar y el desarrollo en América Latina <i>Eugenio Lahera y Marcelo Ortúzar</i> | 15 | ✓ |
| Crecimiento, justicia distributiva y política social <i>Andrés Solimano</i> | 31 | ✓ |
| Equidad, inversión extranjera y competitividad internacional <i>Adolfo Figueroa</i> | 45 | ✓ |
| Tensiones en el ajuste estructural en América Latina: asignación vs. distribución <i>Daniel M. Schydrowsky</i> | 59 | ✓ |
| Competitividad y regulaciones laborales <i>Luis Beccaria y Pedro Galín</i> | 71 | ✓ |
| Familias latinoamericanas: convergencias y divergencias de modelos y políticas <i>Irma Arriagada</i> | 85 | ✓ |
| Los acuerdos de libre comercio y el trabajo de las mujeres: el caso de Chile <i>Alicia Frohmann y Pilar Romaguera</i> | 103 | ✓ |
| Evolución macroeconómica del Paraguay 1989-1997: burbuja de consumo y crisis financiera <i>Stéphane Straub</i> | 119 | ✓ |
| Estrategias de las empresas mexicanas en sus procesos de internacionalización <i>Alejandra Salas-Porras</i> | 133 | ✓ |
| La regulación de la prestación privada de servicios de agua potable y alcantarillado <i>Terence R. Lee y Andrei S. Jouravlev</i> | 155 | ✓ |
| Promoción de la calidad para mejorar la competitividad <i>Hessel Schuurman</i> | 169 | ✓ |
| Publicaciones recientes de la CEPAL | 193 | |

Distribución del ingreso, *pobreza y gasto social* en América Latina

José Antonio Ocampo

*Secretario Ejecutivo
de la CEPAL*

La gran desigualdad social ha sido una característica frustrante del desarrollo económico latinoamericano. No en vano América Latina se ha caracterizado por ser la región del mundo con los más elevados índices de desigualdad en la distribución del ingreso. Los niveles de pobreza, aunque inferiores a aquellos típicos de otras partes del mundo en desarrollo, siguen siendo extremadamente elevados y, para el conjunto de la región, se encuentran hoy por encima de los niveles que se observaban antes de la crisis de la deuda. Estas son las condiciones que se enfrentan hoy a los nuevos elementos que han alterado la dinámica económica y social de la región. Entre ellos cabe mencionar cuatro: las reformas estructurales emprendidas en todos los países, el proceso de globalización que las ha acompañado, la recuperación del crecimiento económico y las nuevas reformas iniciadas en el frente del gasto social y de los servicios sociales, como parte de las llamadas reformas de "segunda generación". Este artículo plantea algunas hipótesis sobre los efectos de estos nuevos acontecimientos sobre la pobreza y la desigualdad y analiza sus implicaciones para la política social.

I

Pobreza, desigualdad y sus determinantes

La “década perdida” fue un período de marcado deterioro en materia de pobreza en América Latina. La región retrocedió en este terreno, en efecto, y en 1990 sus niveles de pobreza eran superiores incluso a los existentes a comienzos de los años setenta. En los noventa, por el contrario, la recuperación del crecimiento económico ha impulsado una importante mejoría en esos indicadores, aunque el promedio regional se encuentra aún por encima de los niveles prevalentes antes de la crisis. De este modo, mientras en 1980 el 35% de los hogares se encontraba en situación de pobreza, y en 1990 dicha proporción se ubicaba en el 41%, en 1994 se mantenía en el 39% (gráfico 1). En términos de distribución del ingreso, la década de los años ochenta fue también de deterioro. La expectativa de que la renovación del crecimiento económico revertiría dicha tendencia no se ha materializado, 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 (BID, 1997; CEPAL, 1997).

Estas tendencias globales esconden, como es obvio, patrones heterogéneos en los distintos países de la región. Según los estudios comparativos existentes, en sólo uno de ellos —Uruguay— tanto los niveles de pobreza como los de equidad han mejorado en relación con los que se observaban a comienzos de los años ochenta. En varios otros —Brasil, Panamá y, de acuerdo con algunos estudios, Colombia— los niveles de pobreza han bajado, pero no han mejorado los de equi-

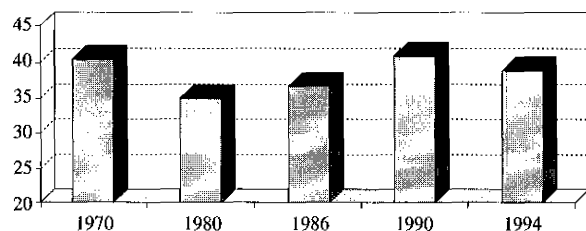
dad. El caso chileno es más complejo: la pobreza se ha reducido notablemente en relación con los niveles de mediados de los años ochenta y quizás con los de comienzos de dicha década (para los cuales no existen estimaciones), pero apenas ha regresado a los de comienzos de los años setenta;¹ en tanto que la desigualdad en la distribución del ingreso es superior a la de entonces y ha sido renuente a disminuir durante el período reciente de fuerte reducción de la pobreza.

La explicación de estas tendencias ha dado lugar a una importante controversia sobre los efectos del comportamiento macroeconómico, de las reformas estructurales y de la globalización sobre los indicadores sociales. A partir del ensayo pionero de Morley (1994), diversos trabajos han confirmado que la pobreza tiende a reducirse con el crecimiento económico, lo que explicaría, por lo tanto, el comportamiento favorable que ha tenido dicha variable con el mayor crecimiento que ha acompañado el proceso de reformas. Por el contrario, existe un creciente cuerpo de estudios que indica que la liberalización económica y la globalización han tendido a deteriorar la distribución del ingreso.

Uno de los autores que ha venido aseverando esto con mayor énfasis en los últimos años es Albert Berry. Este autor ha mostrado en varios trabajos que existe información en el último cuarto de siglo según la cual la aplicación de medidas de liberalización económica ha estado asociada con deterioros, a veces considerables, en la distribución del ingreso (por ejemplo, véase Berry, 1997). Esta información proviene, según el autor, de las experiencias de Argentina, Chile, Colombia, México, la República Dominicana y Uruguay, en tanto que Costa Rica es una excepción. El trabajo comparativo de Robbins (1996) indica también que los procesos de apertura comercial tuvieron efectos desfavorables sobre la equidad en varios países de la región.

GRAFICO 1

América Latina: Porcentaje de hogares pobres



|| Presentación en la primera Conferencia de las Américas convocada por la Organización de los Estados Americanos, Washington, 6 de marzo de 1998.

¹ Aunque existen problemas de comparabilidad en las cifras, CEPAL (1990) estimó que la proporción de hogares pobres en Chile era de 38.1% en 1987, contra 17% en 1970, y que el porcentaje de personas pobres era de 44.4 contra 20% en dichos años. Las revisiones posteriores elevaron ligeramente las estimaciones de 1987 al 39.1 y 45.1%. Los cálculos más recientes, correspondientes a 1996, indican que el porcentaje de hogares pobres y personas pobres se ha reducido al 19.7 y 23.3%, respectivamente.

En trabajos recientes de la CEPAL (por ejemplo, en CEPAL, 1997) se indica que las principales presiones adversas sobre la distribución del ingreso provienen, en la década actual, del aumento de las disparidades entre las retribuciones de los trabajadores más calificados y las de los menos calificados, en condiciones de escasa generación de empleos calificados y de mayor desigualdad intrasectorial e intersectorial del producto por persona ocupada. En efecto, la diferencia de remuneraciones aumentó en forma casi generalizada en los países de la región durante el primer lustro de los años noventa (gráfico 2). Los estudios mencionados, al igual que los de la OIT (véase OIT, 1997), indican que en la región el empleo ha crecido menos que la población económicamente activa y, en especial, que los nuevos puestos de trabajo se han concentrado en el sector informal. De acuerdo con las estimaciones de la OIT, ocho de cada diez puestos de trabajo creados en los años noventa corresponden a ocupaciones de baja calidad en el sector informal.

La creciente desigualdad de las remuneraciones según los niveles de calificación de la mano de obra no sólo ha sido una característica de los procesos de reestructuración productiva en la región. De hecho, un reciente informe (UNCTAD, 1997) indica que puede ser

un hecho casi universal, ya que ha afectado a varios países industrializados y a algunas economías de rápido crecimiento en el Asia-Pacífico y ha generado, en particular, una presión severa sobre las clases medias de muchos países.

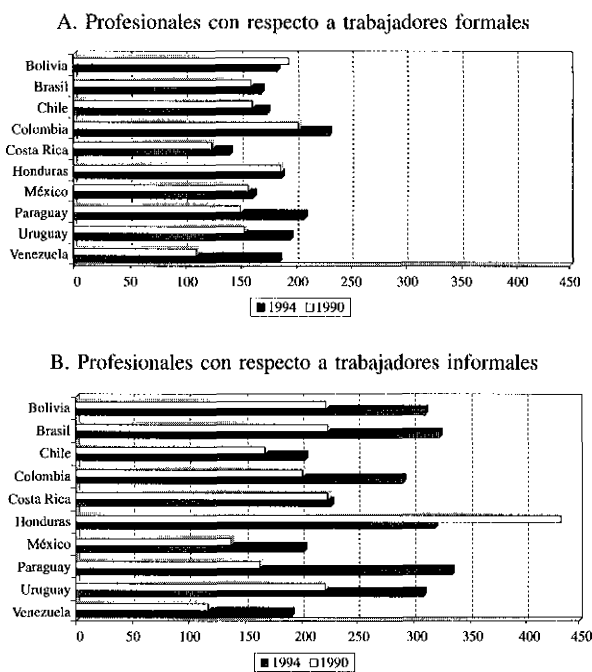
Existen varias explicaciones posibles para estas tendencias. La más sugestiva es la de Rodrik (1997), según la cual la globalización acentúa la asimetría entre los factores que pueden cruzar con mayor facilidad las fronteras nacionales —el capital y la mano de obra más calificada— y aquellos que no pueden 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.

Otros autores han sugerido explicaciones distintas. Según Berry (1997), existen importantes economías de escala en el comercio y el financiamiento internacionales, que se reflejan en la mayor participación en estas actividades de las firmas más grandes dentro de cada sector, que a su vez son las que hacen uso más intensivo de capital y/o mano de obra más calificada. Esto explicaría por qué un crecimiento relativo en las actividades más asociadas al comercio internacional podría traducirse en una mayor desigualdad. Se ha sugerido también que las mayores transferencias de tecnología que genera el propio comercio, incluidas las que se transmiten a través de las importaciones de maquinaria y equipo, pueden llevar a países en desarrollo inmersos en procesos de internacionalización, a adoptar tecnologías que hacen uso intensivo de mano de obra calificada, diseñadas en función de las necesidades de los países industrializados (Robbins, 1996).

En el caso latinoamericano, puede haber explicaciones complementarias de este fenómeno. Una de ellas es que el proceso de liberalización comercial tuvo lugar después de una década de debilitamiento del gasto social. El sesgo de la demanda laboral hacia mano de obra más calificada enfrentó, por lo tanto, una oferta inelástica de dichos trabajadores. No hubo, además, durante el proceso mismo de liberalización, esfuerzos claros para acoplar la demanda y la oferta de calificaciones. Otra explicación señalaría que algunos elementos de la política macroeconómica que acompañaron el proceso de reformas, en especial la tendencia a la revaluación de los tipos de cambio y la apertura de la cuenta de capitales, generaron patrones de crecimiento en los cuales las exportaciones mostraron un menor dinamismo que las importaciones, y los sectores pro-

GRAFICO 2

América Latina: Diferencias de remuneraciones laborales, 1990 y 1994



Fuente: CEPAL, 1997.

ductores de bienes transables menor dinamismo que los de bienes y servicios no comercializables internacionalmente, generando sesgos en la demanda de mano de obra que se reflejaron en el comportamiento relativo de las remuneraciones.² El manejo macroeconómico se ha caracterizado, además, por fuertes ciclos de “pare y siga” que, en conjunto con las fluctuaciones de los flujos de capital, han mantenido una alta volatilidad de los ritmos de crecimiento, dificultando así la generación de puestos de trabajo más estables.

Las consideraciones anteriores no pretenden en modo alguno mostrar que las reformas económicas son la causa de los actuales niveles de desigualdad social en la región. Lejos de ello. Según lo señalamos al comienzo de este artículo, la desigualdad tiene en Amé-

rica Latina raíces muy profundas. Está asociada muy especialmente a la gran desigualdad en la distribución del capital humano y de la riqueza.³ En muchos países, además, la etapa de sustitución de importaciones se caracterizó por un deterioro distributivo y la experiencia de los años ochenta puede considerarse una demostración fehaciente de los costos sociales asociados tanto a los desequilibrios macroeconómicos (por ejemplo, de los efectos regresivos de la desestabilización del nivel general de precios) como al impacto inicial de los procesos de ajuste orientados a corregirlos. Sin embargo, dichas consideraciones indican que, pese a tener efectos positivos sobre el crecimiento, la liberalización económica y la globalización, lejos de reducir, han aumentado el reto de la equidad.

II

Gasto público social y equidad

Según se desprende de la sección anterior, uno de los grandes desafíos de América Latina consiste en demostrar que el nuevo modelo de desarrollo es compatible con la corrección gradual de las grandes desigualdades sociales existentes. De no lograrse este objetivo, 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— podrían deteriorarse. Lo que es igualmente grave, tal vez se generarían tensiones sociales que podrían afectar la gobernabilidad y erosionar 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.

La experiencia internacional muestra resultados sorprendentes sobre el manejo de los riesgos sociales que implica la globalización. El estudio de Rodrik (1997), ya citado, indica que la mayor apertura de las economías ha estado compensada en el pasado por

mayor protección social del Estado a la población, lo que se ha reflejado en una relación positiva entre el grado de apertura y el tamaño del Estado. Esta apreciación, según dicho autor, es válida tanto para la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) como para una muestra amplia de 115 países. Esto parecería indicar que la tensión distributiva generada por los procesos de apertura se ha abordado hasta ahora 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 incide sobre la distribución del ingreso. Hay, en efecto, muchas pruebas de que el efecto del gasto social sobre la distribución secundaria del ingreso es significativo. Además, a largo plazo, la mayor inversión en capital humano permite incidir sobre uno de los determinantes estructurales de la distribución del ingreso. Los estudios existentes muestran 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 los que se han estimado en los estudios de incidencia distri-

² Ya sea como resultado de la apertura comercial como tal o de los incentivos generados por las políticas macroeconómicas, o de ambos, se han debilitado también los encadenamientos de los sectores exportadores con las economías internas, cuyos efectos sobre la generación de empleo deberían también explorarse. Debe resaltarse, sin embargo, que como consecuencia del auge del comercio intrarregional, parte de estos menores encadenamientos nacionales han sido sustituidos por crecientes encadenamientos regionales.

³ Véase al respecto el interesante trabajo de Birdsall y Londoño, 1997.

butiva de corto plazo (véase por ejemplo BID, 1997, pp. 82-83). Como nota de cautela, cabe resaltar que hay también pruebas de que un gran esfuerzo en materia de educación tenderá a traducirse en rentabilidades decrecientes de la inversión en ella, por lo cual sus consecuencias redistributivas (aunque no aquellas sobre el crecimiento) pueden estar algo sobreestimadas. Quizás puedan lograrse también efectos importantes si los esfuerzos se orientan a mejorar la distribución de activos, pero ésta es un área muy poco explorada que debe recibir una mayor atención, y que incluye la redistribución de activos sin generar distorsiones en la actividad económica (como los avances institucionales para canalizar crédito a pequeñas empresas o microempresas sin alterar el mercado crediticio, o los nuevos esquemas de reforma agraria que utilizan activamente el mercado de tierras).

Los datos disponibles para América Latina sobre la distribución secundaria del ingreso indican 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 que tienen los 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 cuando se trata de gastos en salud, educación primaria y, en menor medida, educación secundaria (gráfico 3). Por el contrario, los gas-

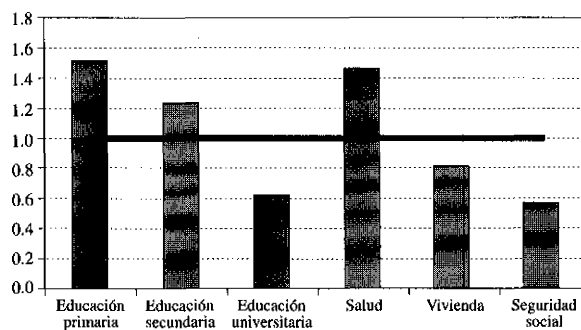
tos en seguridad social y en educación superior tienen una tendencia generalmente regresiva. Los gastos en vivienda se encuentran en una situación intermedia, ya que benefician especialmente a estratos medios de la distribución del ingreso.

Estos resultados indican que existe un amplio margen para influir positivamente en la distribución del ingreso a través del gasto social, pero también para mejorar la focalización de éste, como lo señala un reciente estudio de la CEPAL. La forma como se financia 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 una aceleración inflacionaria, puede derrotar sus efectos redistributivos favorables (CEPAL, 1998, cap. VI).

La evolución del gasto social en América Latina, según este mismo estudio (véase también CEPAL, 1997), se resume en el gráfico 4. La década de los ochenta se caracterizó por un colapso de la inversión social. Debido al doble efecto de la menor proporción del PIB destinada al gasto social y de la disminución del ingreso por habitante, el gasto social real per cápita se redujo en un 24%. En los años noventa, uno y otro factor han operado en el sentido positivo, por lo cual en 1995 el gasto social per cápita superaba ya en un 18% los niveles reales prevalecientes antes de la crisis. Este escenario positivo debe matizarse, sin embargo, de dos maneras diferentes. En primer término, sigue habiendo grandes disparidades entre países de la región en la prioridad otorgada al gasto social, con lo cual en muchos de ellos el gasto social es todavía cuantitativamente insatisfactorio. En segundo lugar, una proporción muy elevada del crecimiento del gasto social, especialmente en los países donde éste es alto, se ha

GRAFICO 3

América Latina (10 países): Focalización del gasto social en los pobres^a

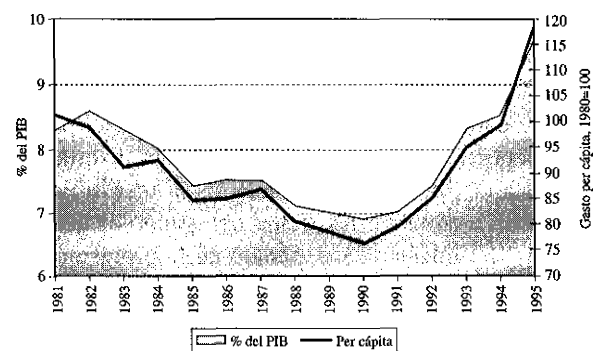


Fuente: CEPAL, 1998.

^a Los datos presentados se refieren al índice promedio de focalización de diez países para los cuales existe información. En el caso de algunos programas, la información no cubre la totalidad de estos países.

GRAFICO 4

América Latina: Gasto social, 1981-1995



Fuente: CEPAL, 1998.

destinado a seguridad social (y, más específicamente, a pago de pensiones), el componente que está distribuido de manera menos progresiva. Esto significa que el incremento de los gastos en capital humano ha sido menor que el indicado por las cifras mencionadas. En el caso de la educación, el gasto real per cápita para el conjunto de la región apenas había retornado en 1995 a los montos de 1980 y se encontraba todavía por debajo de dicho nivel en un conjunto amplio de países.

Como se desprende de las consideraciones anteriores, existe un margen importante para conjugar las políticas de liberalización económica con una política

social más activa, como parecen reflejarlo, por lo demás, los patrones internacionales tradicionales. Esto exige reorientar el gasto público hacia el sector social y focalizar este gasto para maximizar sus efectos distributivos favorables. Algunos países pueden también optar por una expansión adicional del gasto social financiada con mayores ingresos tributarios. Esto fue, de hecho, lo que hizo el gobierno chileno a comienzos de los años noventa, sin perjudicar con ello la inversión real ni el crecimiento económico. En este caso, el impacto distributivo neto dependerá de la forma de financiamiento.

III

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 eficaz la oferta de servicios sociales. Este es uno de los temas centrales de las llamadas reformas de segunda generación, cuyo propósito esencial es mejorar la eficiencia con la cual operan los mercados e introducir criterios de racionalidad microeconómica en la provisión de aquellos servicios que no los han tenido.

Los debates sobre los servicios sociales han estado orientados a introducir la competencia en su provisión (creación de cuasimercados), incluyendo la participación de agentes privados, y cambios en las modalidades de apoyo estatal (desde los tradicionales subsidios a la oferta hacia subsidios a la demanda). En forma paralela y complementaria, se ha descentralizado la prestación de aquellos servicios que continúan a cargo del Estado, se han creado nuevos esquemas de gestión pública orientados a lograr resultados, se ha dado autonomía efectiva a las entidades públicas prestadoras de servicios y se han establecido 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 del gobierno” que se han hecho evidentes en el pasado en la provisión de servicios sociales y que se traducen en ineficiencias 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, también indica que su participación está sujeta igualmente a “fallas de mercado”, tanto de carácter tradicional, relacionadas con economías de escala, como aquellas asociadas a problemas de información, 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 tendencia natural que genera el mercado a que el sector privado oriente su oferta —en cantidad y especialmente en calidad— hacia 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 bajos 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 nuevos agentes, que generalmente tienen un carácter solidario o comunitario.

Las dificultades anteriores se acentúan cuando los esquemas de participación privada no incluyen claros principios de solidaridad, como lo ilustra el sistema de salud en Chile. 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, para

evitar las dificultades señaladas, en la reforma del sistema de salud en Colombia se establecieron beneficios totalmente independientes del monto de la cotización, pero la respuesta privada dirigida a los estratos más pobres ha sido igualmente frustrante durante su fase inicial.

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 —en razón de mínimas economías de escala— puede haber “monopolios naturales” en muchos servicios, en condiciones en las cuales además su provisión no es rentable.

Cuando la oferta responde inadecuadamente —en términos de cantidad o calidad— a los incentivos generados por los subsidios a la demanda, puede ser aconsejable diseñar fórmulas intermedias, que se pueden denominar “subsidios a la oferta con criterios de demanda”; éstos permiten actuar sobre la oferta, incluso en la calidad de los servicios, y obtener al mismo tiempo los beneficios tradicionales de los esquemas de subsidio a la demanda en términos de focalización de los beneficiarios. Estos esquemas consisten en la contratación de servicios con agentes seleccionados para atender a un grupo específico de la población, a través de un sistema de concurso 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 mejorar 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 con que cuentan quienes prestan servicios muy especializados y quienes los reciben —entre médico y paciente, en particular, en el caso de la salud—, pero fenómenos similares están igualmente presentes en la educación. Por este motivo, el desarrollo de cuasimercados para la prestación de servicios sociales exige establecer esquemas mínimos de información e instrumentos muy desarrollados de protección a los usuarios.

La participación privada y la creación de cuasi mercados abren, por lo tanto, buenas oportunidades de

romper viejos problemas asociados a la provisión pública de servicios sociales, pero no son una panacea. Los problemas mencionados y los conexos al desarrollo de las instituciones necesarias para superarlos no deben minimizarse. Por lo tanto, las reformas que se adopten en este marco deben ser pragmáticas e incorporar 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, puede ser conveniente diseñar sistemas mixtos, en los cuales operen agentes públicos y privados, en competencia. Sin embargo, en muchos casos la competencia no es viable. Por lo tanto, los esfuerzos por mejorar la oferta pública, a través de la descentralización, la gestión pública orientada a resultados, la autonomía de las entidades prestadoras de servicios y el control ciudadano son elementos esenciales —y centrales— de cualquier reforma en materia de servicios sociales.

Por último, conviene resaltar que uno de los grandes objetivos 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, por las características especializadas de los servicios, no está garantizada la transparencia de la información que necesitarían los consumidores para elegir sus proveedores. Este es un tema todavía incipiente, al cual deberán orientarse esfuerzos considerables en los próximos años.

Así las cosas, la eficiencia microeconómica debe ser una guía importante de las reformas de segunda generación, pero también debe serlo la equidad. En la política social, estas reformas deben ser pragmáticas y polifacéticas. Deben aprovechar las oportunidades que brinda una mayor participación de entidades privadas en la prestación de los servicios sociales, pero también aquellas que ofrecen entidades públicas bien administradas, sujetas a competencia, cuando ello es viable. Más aún, deben dirigirse a resolver las deficiencias comunes a unas y otras, entre las cuales destacan la dificultad para llegar con servicios a los sectores más pobres de la población y la falta de sistemas apropiados de información y control sobre la calidad de los servicios prestados.

Bibliografía

- Berry, A. (1997): Chapter 1: The income distribution threat in Latin America, A. Berry (ed.), *Economic Reforms, Poverty, and Income Distribution in Latin America*, en prensa.
- 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.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1990): *Una estimación de la magnitud de la pobreza en Chile*. 1987, LC/L.599, Santiago de Chile.
- _____ (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.
- _____ (1998): *El pacto fiscal*, Santiago de Chile.
- 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.
- Ocampo, J. A. (1996): Participación privada en la provisión de servicios sociales: el caso colombiano, *Coyuntura social*, N° 14, Santafé de Bogotá, Tercer Mundo Editores, mayo .
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (1997): *Panorama laboral '97*, Ginebra.
- Robbins, D. (1996): *Evidence on Trade and Wages in the Developing World*, Technical paper, N° 119, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Centro de Desarrollo.
- Rodrik, D. (1997): *Has Globalization Gone Too Far?*, Washington, D.C., Institute for International Economics (IIE).
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1997): *Informe sobre el comercio y el desarrollo 1997*, Nueva York.

Gasto militar y el desarrollo *en América Latina*

Eugenio Lahera*
Marcelo Ortúzar**

**Secretario Técnico
de la Revista de la CEPAL*

***Funcionario de la División
de Estadísticas y Proyecciones
Económicas de la CEPAL*

El gasto público militar (GPM) se ha analizado poco en la región, principalmente por razones de orden político, las que también limitan el acceso a la información pertinente. Sin embargo, a raíz de diversos acontecimientos, empieza a ser objeto de análisis económico, tanto por los gobiernos como por los organismos multilaterales, sobre todo en lo que se refiere a cuál es su nivel apropiado (¿cuánto es suficiente?) y su costo de oportunidad (¿cuál es su impacto económico directo e indirecto?), así como a un sistema de adquisición de armamento que sea eficaz en relación con sus costos (¿cuál es su efecto por unidad monetaria?). Según la estimación más conservadora, basada en la información oficial sobre gastos en defensa de los países en que ella está disponible, el GPM de América Latina y el Caribe llegó a 1.3% del PIB (cerca de 25 000 millones de dólares a mediados de los años noventa, y su participación media en el gasto de los gobiernos centrales en la región alcanzó a 9.7%. Los gobiernos centrales de la región gastan un promedio de 1 dólar en defensa por cada 1.1 dólares de gasto directo en educación y 0.9 dólares en salud. Al igual que ante cualquier otro gasto público, corresponde abrir un debate sobre la eficacia y eficiencia del GPM en relación al proceso de desarrollo en general y a su impacto económico en particular. Si bien no existe una respuesta precisa a la pregunta de cómo proveer la cantidad exacta del bien público que es la defensa, su provisión excesiva representa un gasto improductivo. Es difícil justificar la importación de armamento sofisticado, si el equilibrio vecinal o regional se restablece, sólo que a un nivel de gasto más alto. Por otra parte, el costo de oportunidad del GPM es a todas luces elevado, mientras que las externalidades positivas que genera pueden lograrse mediante otro gasto público que lleve a cabo otro servicio, más especializado.

I

Un área poco explorada del gasto público

El gasto público militar (GPM) ha sido poco analizado en América Latina y el Caribe, principalmente por razones de orden político; éstas también limitan el acceso a la información respectiva, que es considerada de carácter reservado. Así, existe poca transparencia en su análisis, tanto por el lado de su tratamiento contable y presupuestario, como por el de sus efectos sobre la asignación eficiente de los recursos y el proceso de desarrollo en general.

Sin embargo, las condiciones cambian y el GPM empieza a ser objeto de análisis económico, tanto por los gobiernos como por los organismos multilaterales:

i) Por una parte, como resultado del fin de la guerra fría, se ha reevaluado el papel de los gastos militares y ha habido una fuerte reducción de ellos; los conflictos que subsisten, aun cuando son importantes, tienen hoy carácter menos regional o global.

ii) En el caso de América Latina, ha habido además un proceso de pacificación y desmilitarización, que se suma a la actual predominancia de regímenes democráticos que reemplazaron a gobiernos autoritarios con apoyo o dirección militar.

iii) El acelerado proceso de integración económica de las economías también ha contribuido a modificar las hipótesis de conflicto más tradicionales, incluso entre países que en el pasado se enfrentaron.

iv) Desde otro punto de vista, los cambios habidos en el papel que desempeñan el Estado y el gobierno en la estrategia de desarrollo han llevado a examinar con acuciosidad la eficiencia y eficacia del gasto público, incluyendo en dichos análisis al GPM.

Como consecuencia de estos cambios, el segmento del gasto público dedicado a fines de defensa empieza a mencionarse reiteradamente como un factor determinante de los esfuerzos y resultados de la intervención pública en la economía.

Las Naciones Unidas ha tenido una actividad pionera en este terreno, ya que desde mediados de los años setenta ha establecido programas y líneas de información al respecto. Otros organismos han destacado una y otra vez la significación del gasto militar. El Fondo Monetario Internacional (FMI), por ejemplo, ha planteado que el gasto militar "excesivo" o "innecesario" es un gasto improductivo que, del mismo modo que los "proyectos faraónicos", podría reducirse sin afectar los servicios que brinde el sector público.¹

El tema de la seguridad regional luego del fin de la guerra fría fue debatido en la Cumbre de Miami de 1994 y a partir de la Conferencia de Williamsburg en 1995 se institucionalizó un mecanismo hemisférico de diálogo ministerial. La Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) ha aprobado diversas resoluciones en las que se plantean medidas conducentes al desarme regional. Por su parte, el Grupo de Río ha declarado su oposición a las carreras armamentistas en la región. Recientemente, los ex presidentes Arias y Carter han planteado la necesidad de una moratoria de dos años en la compra de armas, para poder concretar en ese plazo un acuerdo amplio de limitación de armamentos. Esta iniciativa ha sido apoyada por los primeros ministros de Canadá, Jamaica y Granada, así como por los presidentes de México, Uruguay, Paraguay y Colombia.

II

Estimaciones del gasto militar

En términos genéricos, el GPM corresponde al gasto total asociado a la provisión de la defensa. En él se deberían incluir costos laborales, operacionales y de mantenimiento; adquisición de material bélico, inves-

Los autores agradecen los comentarios y sugerencias de Oscar Altimir, Martine Guerguil, Arturo León, Juan Carlos Lerda y Osvaldo Rosales, los que no les comprometen con el texto.

¹ Estos conceptos han sido planteados en diversos documentos y exposiciones de personeros del FMI. Ejemplos recientes son la alocución pronunciada por Michel Camdessus, Director Gerente del Fondo, en la reunión de la Confederación Mundial del Trabajo, celebrada en Bangkok el 2 de diciembre de 1997, así como el documento preparado por la División de Políticas de Gasto del Departamento de Finanzas Públicas del FMI, para una reunión del Comité de Asistencia al Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) realizada en París el 4 y 5 de diciembre del mismo año. Ambos textos pueden consultarse en FMI, 1997.

tigación y desarrollo militar, construcción militar, fondo de pensiones militares, gastos reservados de defensa, contribuciones a instituciones militares internacionales, defensa civil (si su propósito es principalmente militar), inteligencia militar, instituciones militares de salud y educación, ayuda militar otorgada a otras naciones, así como programas cívico-militares donde predomina el aspecto de defensa. Los costos indirectos pueden ser considerables, como sucede en el caso de las concesiones tributarias y arancelarias a industrias vinculadas a la defensa.

1. Fuentes y problemas de la información

Existe un problema general con la información sobre el gasto militar, en buena medida debido a la naturaleza confidencial de gran parte de la actividad relacionada con dicho gasto. Las definiciones varían y existen zonas grises: entre seguridad pública y defensa; entre gastos operacionales y previsionales, y otras. Además, los gastos militares que por su naturaleza están menos expuestos al escrutinio público, suelen hallarse "sumergidos" en diversas partidas.

Es habitual que en la información sobre GPM falten las adquisiciones de armas y que algunas partidas aparezcan a veces bajo otras funciones: los hospitales militares bajo salud, las escuelas militares bajo educación, los subsidios a la industria de defensa bajo desarrollo económico, y casos semejantes. Es relativamente frecuente que se informe de gastos anuales totales que resultan iguales o menores que las propias importaciones de armamentos, para las que existen cifras comprobables; o que se ejerzan diversas modalidades de "contabilidad creativa", por ejemplo, para ocultar gastos o para aplanar las cifras de desembolsos. Así, existen gastos no informados de modo específico, costos indirectos, subsidios industriales y deuda relacionada con armamento que no se reflejan en la información. Es también frecuente que en las cuentas del gasto militar no se disponga de cuentas patrimoniales que registren los activos. Los bienes inmuebles militares demandan altos costos de mantención que no pocas veces carecen de relación con las funciones propias de la defensa. Por otra parte, el gasto militar suele contribuir a financiar actividades de naturaleza civil, las que deberían ser excluidas de una contabilidad precisa del GPM.

Como se señala en un documento preparado para la OCDE, "la opacidad que rodea a las estadísticas sobre los gastos nacionales en defensa de los países en desarrollo es un obstáculo para establecer un diálogo constructivo sobre políticas de seguridad internacional

y hace muy difícil evaluar cuán adecuada es la asignación de recursos entre los gastos civiles y militares" (Herrera, 1994). La Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas ha hecho varias exhortaciones a mejorar los datos internacionales sobre gastos nacionales (Naciones Unidas, 1983).

Hay diversas fuentes internacionales de información sobre el gasto militar. Las bases de datos que están disponibles utilizan definiciones diversas de este gasto, además de diferir en cuanto a su cobertura y al tratamiento de los gastos según año calendario o año fiscal. Las fuentes principales incluyen el FMI, que publica *World Economic Outlook* (WEO) y *Government Finance Statistics* (GFS); el Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI); el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS), y la Agencia de los Estados Unidos para el Control de las Armas y el Desarme (ACDA).

El SIPRI usa la definición de la OTAN del gasto militar, mientras el GFS se basa en la clasificación de las funciones del gobierno propuesta por las Naciones Unidas. El IISS utiliza las definiciones de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) para los países que integran dicha alianza, pero en general usa datos del presupuesto de defensa para los demás países, cuyas definiciones pueden variar. Los datos del WEO se basan principalmente en información entregada por los gobiernos y por lo tanto pueden diferir en sus definiciones y cobertura.

Las definiciones de la OTAN y de las Naciones Unidas tienen importantes diferencias, como las siguientes: el costo de las pensiones militares es considerado gasto militar por la OTAN pero no por Naciones Unidas; las operaciones al interior del sector gobierno se excluyen a través de una consolidación en las cuentas de las Naciones Unidas, pero no así en las de la OTAN; las Naciones Unidas incluye a reservistas y fuerzas auxiliares, pero no a la policía, los guardacostas o los guardianes de fronteras, mientras que la OTAN incluye a la policía y las fuerzas paramilitares si ellas están equipadas para operaciones militares; la defensa civil es incluida por las Naciones Unidas pero excluida por la OTAN; la asistencia financiera militar se incluye en los gastos de defensa del país receptor según las Naciones Unidas, pero no según la OTAN; la asistencia en equipos se excluye de ambas definiciones.

La información del WEO se calcula sobre año calendario, al igual que la del SIPRI. Sin embargo los datos del GFS corresponden al año fiscal; la información del IISS es una mezcla de datos de calendario fiscal y anual (Herrera, 1994; Scheetz, 1994; Gupta, Schiff y Clements, 1996).

Teniendo presente la necesidad de utilizar un juego de datos lo más homogéneo posible en términos conceptuales y que simultáneamente cubriese un período razonable de tiempo para efectuar comparaciones intertemporales, en este estudio se prefirió utilizar la información de las estadísticas gubernamentales que los países entregan al FMI, las que sirvieron de base para construir los respectivos indicadores.

Los datos primarios se organizaron de forma que permitieran elaborar indicadores del gasto público militar compatibles con otras variables como el producto interno bruto, el total del gasto corriente del gobierno, los gastos del gobierno en educación y salud, y el gasto por habitante expresado en una moneda común. Excepto el indicador del GPM en relación al gasto en educación y salud, los demás indicadores, para el conjunto de países sobre los cuales se dispuso de información, fueron ponderados por el PIB expresado en dólares del año 1996. Debido a la falta de índices de precios adecuados y representativos del GPM se usó el deflactor del PIB global para construir los índices respectivos. La información sobre Cuba y Perú se obtuvo de la publicación del International Institute for Strategic Studies. Dicha información, cuando fue posible, se utilizó manteniendo los mismos criterios de estandarización aplicados a la información de los demás países.

2. Gasto militar mundial

La proporción de los gastos militares en el producto mundial es relativamente alta, si bien ha experimentado importantes cambios en los últimos años. Hasta mediados del decenio de 1980, el GPM representaba entre 5 y 6% del producto mundial (Hewitt, 1993). Hacia finales de la década de los ochenta los países industrializados realizaban 55% del gasto militar, mientras los países en desarrollo efectuaban el 45% restante, participación superior a la de estos países en el producto mundial (Bayoumi, Hewitt y Symansky, 1993).

Los países en desarrollo importaron más de tres cuartas partes de las armas transadas internacionalmente entre 1978 y 1988 (McNamara, 1991). Tales importaciones representaron un 7% de las importaciones totales de dichos países entre 1972 y 1988. En el nivel más alto de su GPM —correspondiente a 1981— los países en desarrollo dedicaron 26% de su producto a financiar dicho gasto (Hewitt, 1991a).

Con el fin de la guerra fría y la disminución de la asistencia militar, el gasto militar mundial empezó a bajar a mediados de los años ochenta, llegando a 2.3%

del producto mundial en 1996 y 1997. Esto representa poco más de 10% del gasto público total: tal participación era de 14% en 1990 (Gupta, Schiff y Clements, 1996).

3. En América Latina y el Caribe

Según la estimación más conservadora, basada en la información oficial sobre gastos en defensa de aquellos países para los que ella está disponible, la participación del gasto militar en el gasto del gobierno central en los países de América Latina y el Caribe alcanzó a 9.7% como promedio a mediados de los años noventa y fue de 8.0% en 1996. En términos absolutos, el GPM de la región llegó a 1.3% del PIB, correspondiente a cerca de 25 000 millones de dólares (cuadro 1).

Por definición, estos datos no incluyen los gastos en seguridad interna o de policía, que según una estimación reciente giró en torno al 0.9% del PIB regional en 1990-1995. Así, el gasto público regional en defensa, orden y seguridad interna ascendió a 45 000 millones de dólares (CEPAL, 1998).²

El gasto militar es menor en América Latina que en el resto de las regiones en desarrollo, como porcentaje del PIB y también en relación con los gastos del gobierno central; cabe hacer notar, sin embargo, que el nivel de conflictos bélicos es más bajo en esta región que en otras.

Por otra parte, América Latina y el Caribe es la región cuyo gasto militar aumentó más en el mundo entre 1990 y 1997. En este período el incremento del GPM regional llegó a casi 12 000 millones de dólares (cuadro 2). La importación de armamentos por América Latina en 1996 llegó al mayor nivel desde 1991 y casi duplicó a la de 1994 (International Institute for Strategic Studies, 1997). Estos resultados preliminares indican que en América Latina el desarme no ha dado dividendos, pese a los acuerdos de paz alcanzados en la región centroamericana y a la casi ausencia de conflictos militares en la región.

La magnitud del gasto militar en términos del tamaño de las estructuras de los gobiernos centrales se puede ver en el cuadro 1. La proporción de los gastos militares en los gastos del gobierno general ha aumentado con respecto a la de los gastos en educación (de 78% en 1980-1989 a 93% en 1990-1995) y se ha re-

² El gasto destinado al orden público y la seguridad interna ha sido el componente más dinámico del crecimiento del gasto público, excluido el social. En los años noventa llegó a promedios que, comparados con los del período 1985-1989, son 62% superiores en América del Sur y 45% superiores en Centroamérica.

CUADRO 1

Países de América Latina y el Caribe: Indicadores del gasto público militar en 1996
(Porcentajes)

| Países | Gasto público militar | | | | | |
|----------------------|-----------------------------------|-------------------|---------------------------------------|-------------------|---------------------------------------|-----------------------------------|
| | Como % del producto interno bruto | | Como % del gasto del gobierno general | | Como % del gasto público en educación | Como % del gasto público en salud |
| | 1990-1995 | 1996 ^a | 1990-1995 | 1996 ^a | 1990-1995 | 1990-1995 |
| Argentina | 1.5 | 1.2 | 9.0 | 7.2 | 53.6 | 40.2 |
| Bolivia | 2.5 | 1.9 | 9.5 | 7.6 | 54.7 | 127.8 |
| Brasil | 1.2 | 1.3 | 4.2 | 4.0 | 121.8 | 58.4 |
| Chile | 3.3 | 3.0 | 13.2 | 12.2 | 96.5 | 116.4 |
| Colombia | 2.0 | 2.9 | 7.5 | 8.7 | 76.0 | 158.8 |
| Ecuador | 2.1 | 2.0 | 10.9 | 10.0 | 84.5 | 175.6 |
| El Salvador | 1.8 | 0.8 | 13.2 | 5.2 | 202.1 | 251.2 |
| Guatemala | 1.1 | 1.1 | 14.7 | 16.9 | 88.8 | 159.7 |
| Jamaica | 0.5 | 0.3 | 3.9 | 4.0 | ... | ... |
| México | 0.4 | 0.5 | 3.2 | 3.9 | 28.8 | 31.0 |
| Paraguay | 2.2 | 1.2 | 21.3 | 9.6 | 84 | 232.5 |
| República Dominicana | 0.7 | 0.8 | 3.9 | 4.0 | 160.6 | 136.0 |
| Uruguay | 1.8 | 1.4 | 6.7 | 5.0 | 72.6 | 60.6 |
| Venezuela | 1.8 | 1.3 | 11.5 | 8.6 | ... | ... |
| <i>Total</i> | <i>1.6</i> | <i>1.7</i> | <i>9.7</i> | <i>8.0</i> | <i>92.7</i> | <i>116.0</i> |
| | 1.3 ^b | 1.3 ^b | 6.0 ^b | 5.3 ^b | | |

Fuente: Cálculo de la CEPAL sobre la base de estadísticas del FMI. Las participaciones del GPM como parte del gasto en educación y salud se obtuvieron de CEPAL (1998).

^a Cifras preliminares.

^b Corresponde al promedio ponderado de los países mencionados en el cuadro.

CUADRO 2

Variación del gasto militar por regiones, 1990-1997
(En miles de millones de dólares)

| | 1990-1995 | 1995-1997 | 1990-1997 |
|--|-----------|-----------|-----------|
| <i>Todos los países</i> | -99.5 | -18.3 | -117.8 |
| Economías avanzadas | -10.3 | -30.7 | -41.0 |
| Países industriales | (-21.3) | (-33.8) | (-55.1) |
| Economías asiáticas recientemente industrializadas | (9.8) | (2.3) | (12.1) |
| Países en desarrollo | 12.5 | 9.7 | 22.2 |
| Africa | -2.3 | -1.2 | -3.5 |
| América | 7.9 | 4.0 | 11.9 |
| Asia | 8.5 | 2.9 | 11.4 |
| Oriente Medio ^a | -1.5 | 4.0 | 2.5 |
| Países en transición | -101.7 | 2.8 | -99.9 |
| Ex Unión Soviética | -97.7 | 3.6 | -94.1 |
| Europa central | -4.0 | -0.9 | -4.9 |

Fuente: FMI, base de datos de *Perspectivas de la economía mundial*, publicado en el *Boletín del FMI* el 18 de mayo de 1998.

^a Incluye Chipre, Malta y Turquía, de Europa continental.

ducido con respecto a la de los gastos en salud (de 162% en los años ochenta a 116% en el primer quinquenio de los noventa)

En 1990-1995 los gobiernos centrales de los países de la región gastaron un promedio (no ponderado) de 1 dólar en defensa por cada 1.1 dólares en educación y 0.9 dólares en salud. Estas relaciones muestran importantes diferencias nacionales, ya que en algunos países el gasto militar supera al gasto en salud o a aquél en educación, y en otros supera a ambos.

III

El bien público de la defensa

La justificación principal del GPM es su aporte a la obtención de un bien público, el de la defensa. Este bien —junto a otros, como la calidad del sistema judicial y la legitimidad del sistema político— influye sobre el modo en que opera la economía, al proveer un ambiente de seguridad y estabilidad (Lahera, por publicarse).

1. Características de los bienes públicos

A fines del primer tercio del siglo XVIII David Hume hizo notar que había tareas que, si bien no generan ganancias para algún individuo en particular, son beneficiosas para la sociedad como un todo, y que por lo tanto sólo pueden ser realizadas a través de la acción colectiva (Hume, 1739). En el siglo XX han sido principalmente los aportes de Paul Samuelson los que han configurado nuestro conocimiento sobre el tema (Samuelson, 1954 y 1995).

Conforme a este último autor, un bien público es una mercancía cuyos beneficios se reparten de manera indivisible entre toda la comunidad, independientemente de que determinadas personas deseen o no consumirla. Esto contrasta con los bienes privados, que al ser consumidos por una persona no pueden ser consumidos por otra. La defensa nacional, una vez que se suministra, beneficia automáticamente a todas las personas, las que reciben la misma cantidad de seguridad nacional que los demás residentes del país.

Los bienes públicos se crean mediante actividades económicas que traen grandes o pequeños beneficios a la comunidad y que no pueden racionarse por precio; de allí que no sea eficiente dejar su provisión

De este conjunto de antecedentes se desprende la necesidad de incluir el gasto público militar en los análisis del gasto público en general y abrir un debate sobre su impacto, eficacia y eficiencia tanto en el logro del objetivo propio de tales gastos, como en el conjunto del gasto público.

El tema puede analizarse desde una doble perspectiva: la consideración de la defensa como un factor del desarrollo (sección III), y la estimación de los impactos directos del GPM en la economía (sección IV).

a la iniciativa privada. La renuencia de los ciudadanos a financiar servicios que los beneficiarían independientemente de que contribuyan o no a costearlos genera el problema del polizón (*free-rider*); de allí que su financiamiento sea obligatorio, mediante impuestos (Stiglitz, 1995). Las empresas privadas no producen una cantidad suficiente de bienes públicos porque sus beneficios se dispersan tanto entre la población, que ninguna empresa o consumidor tiene incentivos económicos para suministrarlos (Samuelson y Nord Haus, 1993). Ejemplos de este tipo de bien son la provisión de defensa nacional y el mantenimiento del orden público interno, o el financiamiento de la ciencia básica y de la sanidad pública.

El nivel de la defensa no es una función monótona del gasto militar y no es razonable utilizar el GPM como variable sustitutiva para el nivel de defensa, incluso si el factor eficiencia permanece constante. Definir el bien público de la defensa solamente en términos militares conduce a una falsa imagen de la realidad (Ullman, 1993). Los problemas de seguridad incluyen aspectos militares, pero también sociales, políticos, económicos, culturales y ambientales. Por otra parte, la relación de la fuerza militar con otras formas del poder es más compleja que antes. La capacidad de defensa nacional está también determinada por otros factores, entre los que sobresalen la diplomacia, el derecho y la cooperación internacionales (Lahera, 1997).

Desde otro punto de vista, la defensa de la nación requiere la participación de la ciudadanía: de allí que el fundamento del profesionalismo castrense descansa en la relación cívico-militar.

2. El GPM y los niveles de defensa

¿Cómo estimar la provisión del bien público defensa? Idealmente, ella se mediría por los niveles de seguridad conseguidos frente a eventuales agresiones o amenazas externas; en diversos países de la región el principal reto a las fuerzas de la defensa son los grupos guerrilleros; en otros, se agrega el combate al narcotráfico.

Como vimos, los insumos de la defensa incluyen de modo prominente, si bien no exclusivo, niveles diversos de GPM, dado el medio político externo: un supuesto es que la disminución del GPM trae consigo una baja de la seguridad y, por lo tanto, merma el bienestar en la misma proporción.

Antes de decidir mayores gastos militares debiera considerarse si con ello se logrará el objetivo buscado, o si podría lograrse lo mismo con menos recursos. Resultaría también conveniente estimar la utilidad social marginal del gasto militar y compararla con la de los gastos sociales o económicos.

Sin embargo, como también sucede con la noción de utilidad individual, la noción de defensa es algo ficticia y una escala numérica de niveles de seguridad probablemente signifique poco (Hewitt, 1991b). Por su propia naturaleza es imposible realizar un análisis convencional de costo/beneficio sobre la defensa, y en particular sobre el GPM, pues éstos varían en rangos muy amplios y de modos muchas veces imprevisibles (Berthelemy, McNamara y Sen, 1994). Sin embargo, hay diversos aspectos que deben tenerse en cuenta.

Por una parte, se plantea el argumento de la proporcionalidad entre el nivel de desarrollo económico y el de defensa. Sin embargo, durante los años setenta y ochenta los países en desarrollo gastaron sistemáticamente en defensa una proporción mayor de su producto que los países industrializados. Más aún, parece falso que exista una relación directa entre el incremento del producto y el necesario incremento del GPM para mantener el nivel de seguridad.

Por otra parte, si bien los niveles de GPM difieren entre los países por razones a veces históricas o corporativas, la dispersión de dichos gastos es muy alta. Mientras que el GPM regional per cápita llegó a un promedio de 49.6 dólares en 1996, hubo importantes diferencias nacionales. Lo mismo sucedió en cuanto a la dotación militar por cada 1 000 habitantes (cuadro 3). Por último, en la región hay países con niveles comparables de defensa y con gasto militar muy bajo.

Desde otro punto de vista, el desarrollo tecnológico plantea nuevos interrogantes a la defensa. Parece

CUADRO 3

Países de América Latina y el Caribe: Indicadores del gasto público y la dotación militar en 1996^a

| Países | Gasto público militar por habitante (Dólares) | Dotación militar por cada 1 000 habitantes (Militares) |
|----------------------|---|--|
| Argentina | 101.3 | 2.1 |
| Bolivia | 17.8 | 4.5 |
| Brasil | 62.4 | 1.8 |
| Chile | 144.0 | 6.2 |
| Colombia | 68.2 | 4.0 |
| Cuba | ... | 9.1 |
| Ecuador | 50.6 | 4.9 |
| El Salvador | 18.0 | 4.8 |
| Guatemala | 17.2 | 4.3 |
| Jamaica | 5.6 | 1.2 |
| México | 12.3 | 1.9 |
| Paraguay | 21.7 | 4.0 |
| Perú | 53.4 | 1.9 |
| República Dominicana | 10.4 | 3.0 |
| Uruguay | 95.2 | 8.1 |
| Venezuela | 65.1 | 2.1 |
| <i>Total</i> | <i>49.6</i> | <i>4.0</i> |
| | 48.0 ^b | 2.6 ^b |

Fuente: Cálculo de la CEPAL sobre la base de estadísticas del International Institute for Strategic Studies (1998).

^a Cifras preliminares.

^b Corresponde al promedio ponderado de los países mencionados en el cuadro.

no existir otra esfera en la que el ritmo de creación de nuevos programas tecnológicos sea mayor, o bien para mantener la superioridad estratégica, o bien para no perder terreno frente a los adversarios (Pivetti, 1992). El costo de un ataque total con sobrevivientes, así como de una defensa total con sobrevivientes, ha aumentado extraordinariamente, por razones tecnológicas, de modo que los países en desarrollo difícilmente podrán equiparar sus tecnologías bélicas con las de los países industrializados.

3. Perspectiva internacional

El gasto militar de una nación impone una externalidad negativa sobre otras naciones que se sienten amenazadas; el mayor GPM de una alianza tiene un impacto negativo en la seguridad de una alianza rival. El intento de un Estado por tener una mejor defensa alimenta la inseguridad defensiva de otros. De este modo se provocan reacciones en busca de equilibrio que conducen a una mayor inseguridad para todos o a la recupera-

ción del equilibrio. Es imposible optimizar el bien público defensa mediante incrementos simultáneos y proporcionales del GPM en países vecinos. Por el contrario, en este caso es previsible el restablecimiento del equilibrio defensivo *ex ante*, sólo que en un nivel más alto de gasto.

Por otra parte, el impacto en los niveles de defensa de una disminución coordinada del GPM es muy diferente al de una reducción unilateral. Mientras esta última casi ciertamente disminuye la seguridad, la disminución coordinada del GPM provocará una reducción de la seguridad a nivel nacional, pero ella será contrarrestada por la mayor seguridad causada por el menor GPM de los países vecinos.

Dependiendo del ritmo de los procesos de globalización e integración económica, pueden configurarse situaciones que requieran menos defensa, pero

también la aparición de fronteras virtuales, además de las territoriales. Los Estados tienen cada vez más intereses económicos internacionales, los que pueden disminuir o aumentar la demanda de defensa, según los casos. Las visiones tradicionales resultan un lastre en los procesos de complementariedad económica y de integración, al reiterar las hipótesis tradicionales de conflicto; según aquéllas, la globalización genera nuevas hipótesis de conflicto sin que las antiguas hayan perdido validez. Existe un sesgo corporativo en la evaluación de la situación vecinal e internacional, que hace hincapié en la incertidumbre, el desequilibrio y la inestabilidad.

Una reducción coordinada del GPM tendería a garantizar condiciones de estabilidad vecinal y contribuiría a fortalecer el ideal de la paz regional. La defensa se convertiría en un bien público regional.

IV

Impactos económicos del gasto militar

1. Efectos agregados sobre el crecimiento

En el análisis convencional de corto plazo, un aumento en el gasto militar en bienes y servicios finales puede aumentar la demanda interna, como cualquier otro gasto público; la diferencia estará marcada por la composición del GPM, que tiene un contenido mayor de compras de bienes y servicios que el resto del gasto público, en el que son más importantes las transferencias, el pago de intereses y los pagos a los gobiernos locales. Por lo tanto, el GPM tendrá un impacto estimulador sobre la tasa de crecimiento, al inducir el aumento de la capacidad utilizada; esto es, al aumentar el producto corriente en relación a la capacidad instalada. Pero incluso cuando la producción agregada tiene restricciones de demanda, en situaciones de desempleo keynesiano, esta función del GPM puede llevarse a cabo mediante formas más productivas de gasto público (Sen, 1987).

Se han utilizado diversos enfoques para examinar el impacto económico del GPM. En general, las observaciones correspondientes fueron realizadas durante el período de la guerra fría. Un enfoque analiza en forma agregada la correlación que existe entre el GPM y el desarrollo económico en la experiencia histórica de un conjunto de países. El más citado de los estudios

sobre el tema es el de Emile Benoit, según el cual existe una correlación positiva entre el gasto militar y el crecimiento económico en una muestra de países en desarrollo para el período 1950-1965 (Benoit, 1973). Benoit sugirió que este resultado podría deberse al estímulo a la demanda originado por el GPM, la generación de externalidades positivas, la provisión por los militares de bienes básicos de consumo y el mayor atractivo para la inversión extranjera de los países con mayores niveles de GPM; entre los efectos negativos señaló la transferencia de recursos de inversión hacia el gasto militar. Con posterioridad dicho estudio ha sido criticado por el simplismo de su econometría, basada en una descripción muy básica de los efectos del GPM en el crecimiento (Deger, 1990).

Estudios posteriores han desagregado más los datos, con diferentes resultados. Pero se observa una confluencia hacia una conclusión negativa respecto del impacto del GPM en el desarrollo, dado que sus efectos adversos son de mayor magnitud que los favorables. El estudio de Deger, por ejemplo, concluye que el GPM es negativo para el crecimiento, basándose en un análisis de corte transversal de 50 países para el período 1965-1973. En un sistema de ecuaciones simultáneas, se concluye que el impacto de dicho gasto es negativo respecto del ahorro, el crecimiento y el balance comer-

cial. Altos niveles de GPM van asociados con bajas tasas de ahorro, lo que induce bajas tasas de crecimiento; este efecto es mayor que el impacto directo del gasto militar (Deger, 1986).

Según otros estudios, el impacto del GPM dependerá del uso alternativo que tendrían los recursos. No parece haber ninguna relación sistemática entre el GPM y el desempleo, la inflación y el balance de pagos. En cada caso observado, tal relación resulta de diversos efectos que operan sobre la oferta y la demanda de distinto modo. Los beneficios atribuidos al GPM pueden lograrse por medios más eficientes; de allí que el gasto en defensa pueda promover el crecimiento si reemplaza al consumo privado o público; sin embargo, su impacto en el crecimiento será negativo si el uso alternativo de los fondos es la inversión privada o un gasto público en infraestructura razonablemente eficiente. Por lo anterior, el impacto del GPM sobre el crecimiento variará en tiempo y lugar (Hewitt, 1991b).

La tasa de ahorro puede verse influida por el gasto militar a través de diferentes vías: reducción del ahorro público, presión sobre la cuenta corriente al reducir el ahorro en divisas y baja de la propensión privada a ahorrar, por el aumento del consumo para compensar la merma en la oferta pública de servicios socioeconómicos.

Otro enfoque para investigar las repercusiones del GPM, de carácter más microeconómico, es el examen de la composición del GPM centrado en la asignación de recursos en el largo plazo. Para llevarlo a cabo debe medirse cómo y hasta qué nivel el GPM aumenta la productividad civil. En particular, se ha buscado evaluar los efectos del GPM sobre la formación de capital y la asignación de recursos. Los efectos estimuladores del GPM en el corto plazo no necesariamente llevan a niveles mayores de formación de capital y de producto, ya que dicho gasto tiene un efecto negativo sobre ambos (Knight, Loayza y Villanueva, 1996). Un aumento del GPM puede reducir el acervo de recursos disponibles para usos alternativos, como la inversión en capital productivo, educación e innovación tecnológica orientada a actividades de mercado. Por otra parte, dicho gasto normalmente incrementa el endeudamiento externo y modifica la composición de la inversión, volviéndola menos productiva.

Otros estudios utilizan un enfoque de funcionamiento estructural de la economía. En uno de ellos se relaciona el crecimiento del producto con el aumento de las exportaciones, la población y el capital total (reflejando así posibles déficit de divisas, trabajo o capital), cambios en los flujos de ahorro externo, el ni-

vel del producto per cápita y de los gastos militares. Esta última variable entrega el efecto del GPM sobre el crecimiento: es interesante comprobar que el modelo utiliza la variación del gasto militar y no su nivel. El coeficiente que cuantifica el impacto del GPM sobre el crecimiento resulta consistentemente negativo con este enfoque (Faini, Annez y Taylor, 1984).

El costo de cada puesto de trabajo creado por el gasto militar es alto y el cumplimiento del servicio militar representa una ocupación temporal muy mal pagada. En 1995 las fuerzas armadas de América Latina y el Caribe estaban constituidas por casi un millón y medio de personas, incluyendo el personal permanente y la tropa, lo que representa un incremento de 6.5% respecto de 1985 (International Institute for Strategic Studies, 1997). El aumento del personal permanente —a una tasa igual o superior— contrasta con la baja en la participación del empleo público en el empleo no agrícola en la región, la que bajó de 15.3% en 1990 a 13% en 1996 (CEPAL, 1998).

En caso de conflictos armados, como es evidente, se genera una destrucción masiva de capital humano y de activos. El bien público defensa puede contribuir a que ello no suceda, pero también puede intensificar sus resultados o aumentar las probabilidades de que sí ocurra.

No obstante los potenciales efectos adversos del GPM, su asignación económica no es del todo contraproducente o siquiera improductiva. Mas bien, lo que cabe preguntarse es si corresponde a la modalidad más eficiente de gasto público para lograr los objetivos deseados. El costo de oportunidad del gasto militar corresponde a tres categorías: el gobierno puede aumentar su gasto total, lo que generalmente llevará a niveles menores de consumo privado; puede disminuir los gastos sociales, lo que empeorará la calidad y/o la cobertura de los servicios sociales; o puede cortar inversiones orientadas a aumentar la capacidad productiva nacional, como aquellas en infraestructura y servicios económicos, disminuyendo así el crecimiento económico (Hewitt, 1991a).

2. Efectos productivos directos

Los eslabonamientos económicos directos del GPM son distintos en los países industriales que en los países en desarrollo. Estos últimos importan la mayor parte de su equipo militar y la posibilidad de efectos económicos beneficiosos es limitada: los eslabonamientos intersectoriales son pequeños, y los multiplicadores son bajos. Los gastos militares en bienes producidos local-

mente son relativamente pequeños y muy concentrados en gastos de personal. Las posibilidades de efectos de derrame tecnológicos son muy reducidas.

Por otra parte, el GPM tiene diversas externalidades negativas para la capacidad de producción; varias actividades que buscan obtener rentas se centran en torno al gasto militar, debido a su asignación no competitiva de recursos. La naturaleza confidencial y estratégica de su gestión puede agravar las distorsiones que reducen la eficiencia en la asignación de recursos, bajando de ese modo la productividad total de los factores. Dado que el gasto militar no está dirigido por procesos de mercado, tiende a crear distorsiones en los precios relativos, los que resultan ser un peso muerto para la capacidad productiva total.

En lo que toca a la necesidad de fortalecer las infraestructuras para lograr el crecimiento de los países en desarrollo, los gastos de capital en el sector de defensa pueden tener usos productivos. Estos pueden derivarse del beneficio que se obtiene de la red de transportes y telecomunicaciones que requieren las actividades militares, como lo ilustran la Transamazónica en Brasil y la Carretera Austral en Chile. Este caso es menos frecuente de lo que parece, ya que la infraestructura de uso militar exclusivo no tiene un efecto de derrame sobre actividades civiles; y si se trata de infraestructura de uso habitualmente civil, no se justifica considerarla gasto militar o ejecutarla como tal.

Por otra parte, se ha señalado que el gasto en adiestramiento militar en países en desarrollo puede contribuir a mejorar el nivel educacional y la disciplina de la fuerza laboral. Pero hay opiniones contrarias que sostienen que el sector militar no es una fuente significativa de recursos técnicos calificados en los países en desarrollo; muchas de las habilidades enseñadas en los cursos de adiestramiento militar se relacionan específicamente con el manejo de armamento; las habilidades que podrían utilizarse no se transfieren automáticamente entre sectores (Ball, 1990).

En cuanto a la producción militar de bienes y servicios, los gobiernos tienden a subsidiar las industrias de armamentos en cuyo caso, como en el de otros subsidios, ellos representan un uso ineficiente de recursos y la contribución de tales negocios a la economía es muy probablemente negativa (Hewitt, 1991b). Aquí se aplican los argumentos generales sobre las empresas públicas que actúan en sectores monopólicos en lo que hace al principio de subsidiariedad, la utilidad social resultante, el financiamiento público y la capacidad gerencial. En el caso de los servicios previsionales, se tiende a conformar una situación pública privilegiada para el estamento militar.

3. El dividendo de la paz

Hasta los años ochenta, el volumen de los gastos militares correspondientes a los países industrializados, acompañado por altas tasas de interés, impuso una carga continua a los países endeudados en el Este y el Sur y absorbió los ahorros de los países excedentarios en Europa y el Lejano Oriente que, de otro modo, podrían haber sido utilizados para inversión o asistencia económica en Europa oriental y el Tercer Mundo, o como medio de expansión interna (Kaldor, 1991). Durante los últimos 25 años en los países en desarrollo ha habido 125 guerras y conflictos, los que han resultado en cuarenta millones de muertos (McNamara, 1991).

La disminución del GPM genera una externalidad económica positiva a nivel internacional, como resultado de la baja en la tasa de interés y del aumento en el volumen del comercio internacional.

La reducción global del gasto militar ha generado un "dividendo de la paz" en la forma de un crecimiento más rápido. Los países que redujeron fuertemente su GPM también redujeron su gasto total, con lo cual potencialmente fortalecieron la inversión privada. También hay pruebas indirectas que apuntan a que los cortes en el GPM permitieron a estos países mantener o aumentar su gasto social. Por contraste, los países que elevaron su GPM también incrementaron sus otros gastos y sus déficits. El mayor GPM también puede haber desplazado la inversión privada, e incluso la pública (Gupta, Schiff y Clements, 1996).

El dividendo de la paz puede describirse como un aumento del ahorro de recursos: de haberse mantenido el nivel de GPM de 1990 el gasto militar de 1997 habría sido 357 000 millones de dólares mayor. Cabría esperar que al menos una parte del ahorro se utilice para aumentar el gasto no militar; pero parte de él podría ser devuelta al sector privado a través de la reducción del déficit fiscal o de los impuestos. Un requisito adicional sería que el valor del bien público defensa obtenido con el GPM disminuyera, permitiendo así un aumento del gasto no militar sin sacrificio marginal de dicho bien (Lee y Vedder, 1996).

Por otra parte, la reducción del gasto militar plantea problemas específicos. Es posible que haya serias consecuencias redistributivas para aquellos antiguos dependientes de las actividades militares o de las vinculadas a ellas. La dificultad que una economía en desarrollo tendría para absorber una parte de la fuerza laboral empleada por el sector militar dependerá de factores como la cantidad de personal desplazado y la velocidad con la que se le reduzca, sus habilidades, la

existencia de trabajo y la relación entre ambos, así como el ritmo de generación de empleos y la eficacia y cobertura de las políticas de readiestramiento laboral.

En algunos casos se ha atribuido a la disminución del gasto militar y al licenciamiento de efectivos la posibilidad de que se generen otros efectos indeseados: por ejemplo, "mano de obra desocupada" a cuyas acciones ilegales se vincula el aumento de la inseguri-

dad ciudadana. En cuanto a los activos militares, su reasignación a fines productivos no es sencilla o siquiera posible en algunos casos.

Lo sucedido en la ex Unión Soviética parece demostrar la existencia de externalidades positivas limitadas para la producción de bienes civiles a partir de industrias militares relativamente sofisticadas (Ba-youmi, Hewitt y Symansky, 1993).

V

Diseño, gestión y evaluación del GPM

Se ha debilitado la percepción del Estado como un actor racional que equilibra los beneficios de seguridad brindados por las fuerzas adquiridas, con el costo de oportunidad del gasto no militar.

El GPM se puede encuadrar en una relación de agente y principal: en general, se trata de un gasto público privilegiado, cuya discusión no es transparente —no se realiza en términos de las finanzas públicas tradicionales— y cuyos efectos escapan a las coyunturas y con frecuencia sólo se advierten en el largo plazo. Su gestión tampoco es transparente, librándose incluso de una discusión general sobre su eficiencia y eficacia —que respete su especificidad— con parámetros comparables a los de otros gastos públicos. Lo mismo puede decirse sobre la evaluación de su impacto sobre el bienestar social, tanto en un sentido específico como en comparación con el resto del gasto público.

1. Diseño de las políticas y nivel del gasto militar

El carácter elusivo del bien a cuya consecución aporta el GPM —la defensa— y la discrecionalidad en la aplicación del gasto público militar, involucran diversos factores —endógenos y exógenos, objetivos y subjetivos— que pueden sesgar la elección del nivel de gasto. De otro modo es difícil explicar a través de un análisis lineal (de 1 a 1 con el PIB) las diferencias tan amplias en el nivel del gasto por países.

Según Hewitt, el análisis tradicional de bienes públicos respecto del nivel óptimo de GPM es complejo, debido a que la demanda de GPM es endógena en el sistema político y es interdependiente con el nivel de GPM de los países vecinos.

El gasto óptimo en un bien público es aquel en que se iguala la voluntad marginal de pagar mediante

impuestos con el costo marginal de producir el bien. Esto significa que la composición y el nivel del presupuesto deberían basarse en la demanda agregada de GPM y otros bienes gubernamentales, en conjunción con datos sobre costos técnicos. Pero que el gobierno elija o no políticas que reflejen la voluntad de la población dependerá de la eficacia de los mecanismos de decisión política. Por lo demás, la demanda social de bienes gubernamentales es significativa sólo cuando las preferencias de los consumidores son razonablemente exógenas al proceso político y los ciudadanos consumidores están suficientemente bien informados para conformar funciones de la demanda significativa para las diversas partidas del gasto público (Hewitt, 1991b).

Es difícil estimar el impacto del GPM en la utilidad personal. La relación entre el GPM y los beneficios de la defensa es un tema discutible: los mayores puntos de desacuerdo se refieren al peligro de invasión, al efecto del GPM en la prevención de la invasión, al valor defensivo de sistemas optativos de armamento y al grado en que el GPM promueve otros objetivos nacionales. Por lo demás, el público está poco informado del nivel y la composición del GPM. Dado este severo problema de información, no es claro que la percepción popular indicada por la demanda pública sea relevante para determinar el nivel óptimo de GPM (Hewitt, 1991b).

Quienes influyen en la asignación del GPM, precisando su magnitud y contenido, en general utilizan otras lógicas, además de la económica. De allí que el impacto económico directo de dicho gasto, así como las externalidades positivas y negativas que genera, no explican las decisiones de gasto en defensa.

Las expectativas racionales, el interés corporativo del sector militar y las motivaciones personales de

quienes deben tomar decisiones al respecto pueden ser determinantes para esa asignación. En algunos casos existen pisos preestablecidos para el GPM a partir de ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables: en Chile las Fuerzas Armadas tiene garantizado, por una ley de rango constitucional, un 10% de las ventas de la Corporación del Cobre (Codelco); en Ecuador se confirmó en 1995 la destinación del 15% de los ingresos del petróleo a los militares, por otros 15 años (SIPRI, 1998).

Debe recordarse que la asignación de los recursos del gasto militar en los países industrializados con frecuencia se ha considerado inadecuada, tanto por razones de oferta como de demanda; en los países en desarrollo muy probablemente también lo sea y, además, es todavía menos transparente.

La asistencia militar normalmente lleva a un incremento del GPM, aunque consista en donaciones. También el crédito externo público, o con garantía pública, tiende a favorecer potencialmente tal aumento, al acrecentar los recursos de que disponen los gobiernos.

Entre los factores que han determinado la disminución del GPM se encuentran los procesos de democratización, la mejora del entorno de seguridad global y la caída de la ayuda militar asociada a ella.

Las demandas presupuestarias militares pueden subir por razones internas: de prestigio o de ejercicio del poder de presión de los empleados públicos armados, o el afán personal de decisores que desean pasar a la historia como "modernizadores" del arma o sector de que se trate. También ellas pueden deberse a que los avances tecnológicos tienden a generar demandas en el sector bélico, simplemente para "no quedar atrás", las que imponen pisos mínimos instantáneos; o bien a ofertas tentadoras de los proveedores de armamentos. La presión tecnológica para que se eleve el GPM es sostenida y pareciera acelerarse.

Una de las áreas en que más aplicaciones tienen las teorías de los juegos es la de los problemas militares tácticos y estratégicos. No se puede suponer que los recursos y preferencias de los individuos (o instituciones militares) son conocidos no sólo por ellos, sino también por sus competidores. De hecho, este supuesto rara vez es adecuado. De allí que sea necesario incluir consideraciones sobre las creencias de las personas en relación al status de sus competidores, al igual que sobre el aprendizaje que se da a lo largo del tiempo.

Desde el punto de vista de los comportamientos estratégicos, las expectativas de los decisores pueden contribuir a generar una dinámica de acciones y reacciones regionales o subregionales que induzca a gas-

tos militares exclusivamente reactivos. Las mismas expectativas pueden, por el contrario, generar otros efectos: una moratoria de compra o de venta de armamentos —a nivel regional, subregional o bilateral— puede causar una disminución de dichos gastos.

En los países industrializados es habitual que haya debate parlamentario sobre el tema.³ En los Estados Unidos, la función presupuestaria del Congreso está dividida entre dos comisiones: la primera, autoriza técnicamente el desarrollo de los proyectos y, la segunda, asigna los fondos necesarios para los proyectos técnicamente aprobados. Todo este proceso dura alrededor de seis meses y favorece una mayor gestión civil superior de la defensa.

Entre los factores determinantes del GPM a nivel político se cuentan las guerras internacionales o civiles, y el tipo de gobierno, ya que las monarquías, los autoritarismos y los gobiernos socialistas tienden a gastar más que los gobiernos de democracias multipartidarias.

Las políticas de los proveedores de armamentos son también importantes para determinar el nivel y la composición del GPM. En el período 1992-1995 el total de exportaciones de armamento a América Latina alcanzó a los 860 millones de dólares; de ese total el 30% correspondió a Estados Unidos y un 25% a los cuatro exportadores europeos principales (Lumpe, 1998). Durante 1997 se levantaron las restricciones sobre la venta de material bélico estadounidense a la región, y un país sudamericano fue designado "aliado principal extra OTAN" por los Estados Unidos.

2. Gestión y evaluación del gasto militar

A los problemas generales que presenta la institucionalidad fiscal de la región —que incluyen su insuficiente peso, cobertura y flexibilidad— se agregan otros más propios del GPM, como la falta de transparencia, la imprecisión de los objetivos, los mecanismos ineficientes de distribución de recursos entre ramas, y las debilidades de su organización funcional y de la carrera funcionaria. Es frecuente que la disposición de activos controlados por los militares tenga requisitos más liberales y menos transparentes que la de otros activos públicos.

El diseño institucional que predomina en los países de la región es el de un ministerio de defensa. Brasil

³ Por ejemplo, véase Congreso de los Estados Unidos, 1997a y 1997b; en estos dos estudios se discute de modo abierto, y a veces crítico, las propuestas del Departamento de Defensa, planteándose cursos de acción alternativos con vistas al mejor uso de los recursos fiscales.

es el único país de Sudamérica que en lugar de dicho ministerio cuenta con tres carteras militares, las que fueron establecidas durante los gobiernos castrenses que controlaron el país entre 1964 y 1985. En general, la actual institucionalidad resulta insuficiente para prevenir las frecuentes duplicaciones y pérdidas de economías de escala de fuerzas que son complementarias.

VI

Reflexiones sobre políticas

Al igual que ante cualquier otro gasto público, corresponde abrir un debate sobre el impacto, la eficacia y la eficiencia del GPM en lo que se refiere al proceso de desarrollo en general y a sus efectos económicos en particular.

Si bien no existe una respuesta precisa a la pregunta de cómo proveer la cantidad exacta del bien público defensa, está claro que su provisión excesiva representa un gasto improductivo. Por ejemplo, es difícil justificar la importación de armamentos ultrasofisticados, si el equilibrio vecinal o regional se restablece, sólo que en un nivel más alto de gasto. Por otra parte, es necesario precisar el costo de oportunidad del GPM, el que resulta alto a todas luces, así como la posibilidad —que parece elevada— de reemplazarlo por gasto público focalizado, en el caso de las externalidades.

A **nivel nacional**, cabe considerar los aspectos siguientes:

i) *Relación costo/beneficio del GPM*: Antes de asignar mayores gastos militares cabe preguntarse si se logrará el objetivo buscado, si podría lograrse lo mismo con menos recursos, si es posible estimar la utilidad social marginal del gasto militar, y cómo se compara ésta con la de los gastos sociales o económicos. En este sentido sería interesante estimar los costos y beneficios que para países como Costa Rica ha tenido su bajo gasto militar.

ii) *Institucionalidad fiscal militar*: Al igual que ante el resto de la institucionalidad pública, conviene preguntarse cómo serían organizadas las fuerzas armadas si se volvieran a crear en las actuales circunstancias. Conviene revisar las modalidades de diseño, gestión y evaluación del gasto público militar, considerando sus especificidades. Las frecuentes divergencias estratégicas de las instituciones militares y sus percep-

El gasto público en general no es objeto de evaluaciones realizadas por profesionales independientes de quienes diseñan o gestionan las políticas públicas en América Latina. El GPM confirma esta regla, con un rasgo específico: hay sectores que afirman la necesidad de mantener la información y el análisis sobre el GPM bajo el control corporativo de los uniformados.

ciones diversas de la realidad internacional deberían ser procesadas institucionalmente para convertirlas en opciones de política. También se debe normalizar la provisión financiera y la adquisición de equipo militar (Navarro Meza, 1997).

A **nivel internacional**, destacamos los aspectos siguientes:

i) *Estadísticas sobre el GPM*: Es necesario mejorar los procedimientos contables respecto al GPM, para estandarizar la presentación de las cuentas militares en la región.

ii) *Importaciones de armamentos*: Hasta ahora ha sido frecuente que los países exportadores fijen las reglas del juego, sea mediante ventas favorecidas o por la imposición de embargos. Los países importadores deberían fijar sus propias orientaciones para las compras de armas, lo que podría ser un ejercicio de contención. A ello podría contribuir el cumplimiento efectivo del registro sobre gasto militar y armas convencionales. Un número importante de países latinoamericanos han suscrito el Registro de Armas de Naciones Unidas, pero sólo un muy reducido número de países lo ha puesto en práctica.⁴

iii) *Asistencia financiera externa*: La cooperación internacional, así como las instituciones financieras internacionales, no pueden ignorar el carácter fungible de dichos financiamientos, los que pueden ser utilizados para financiar el GPM.

iv) *Moratoria del gasto militar*: Sería conveniente estudiar los requisitos de una moratoria regional, la que requiere transparencia y aumento de la confianza mutua. Ella se puede establecer por tiempo específico en

⁴ La mitad de los países ha suscrito el Acuerdo, pero sólo cinco envían información al Registro.

lo que toca a la introducción de determinados sistemas de armas. También es posible diseñar mecanismos que establezcan limitaciones de orden cuantitativo y cualitativo a los sistemas de armamento. Recientemente los ex presidentes Carter y Arias han planteado la necesidad de una moratoria de dos años, para poder concretar un acuerdo amplio de limitación de armamento. Esta iniciativa ha sido apoyada por los primeros ministros de Canadá, Granada y Jamaica, así como por los presidentes de Colombia, México, Paraguay y Uruguay.

v) *Reducción del gasto militar*: Una reducción coordinada del GPM que no cambie el balance estratégico, aumentará el bienestar. Puede así plantearse un círculo virtuoso en que las reducciones del GPM en algunos países conduzcan a disminuciones de tal gasto en otros países, si decaen las expectativas de riesgo. La rebaja simultánea del GPM a nivel internacional opera de forma similar a un arreglo de cartel, con todas sus dificultades, incluidos los incentivos para hacer trampa. También existe la posibilidad de que sea más beneficioso para un país permanecer fuera del acuerdo. A falta de una solución basada en la cooperación, se ha sugerido una corrección hipotética para la externalidad negativa. Una agencia internacional con la debida autoridad podría mejorar el bienestar global imponiendo multas similares a cada país. La agencia entonces devolvería el dinero a los países de confor-

midad con una fórmula. Bajo supuestos razonables, las disminuciones del presupuesto de defensa nacional serían suficientes para pagar las multas nacionales, incluso si su producto no fuera devuelto. Por lo tanto, cada país estaría mejor (Hewitt, 1991b).

vi) *Mecanismos de prevención de conflictos*: Además de los ya mencionados, pueden agregarse otros, como la alerta temprana, incluida la creación de observatorios académicos y de mecanismos de diplomacia virtual que favorezcan el diálogo; una mayor transparencia de las políticas militares y el desarrollo de políticas unilaterales que muestren voluntad de resolución pacífica de los conflictos; el diálogo de actores no tradicionales, como las comisiones parlamentarias y los encuentros de líderes y figuras políticas, académicas e intelectuales; el fomento de la confianza mutua y la seguridad, incluyendo el importante papel de la verificación; la intervención de garantes y la utilización de medidas compensatorias, entre ellas el posible establecimiento de fondos compensatorios (Rojas, 1997).

vii) *A la paz por el desarrollo*: En su visita a la CEPAL, en abril de 1987, el Papa señaló que el desarrollo es el nuevo nombre de la paz. La Asamblea General de las Naciones Unidas ha reafirmado que la paz internacional y el progreso social están estrechamente imbricados y que la ruta de la paz y la justicia pasa por el desarrollo.

Bibliografía

- Ball, N. (1990): Adjusting to reductions in military expenditure and defense procurement, *World Bank Research Symposium on Military Expenditure*, Washington, D.C., Banco Mundial, diciembre.
- Bayoumi, T., D. Hewitt y S. Symansky (1993): *The Impact of Worldwide Military Spending Cuts on Developing Countries*, IMF working paper, N° 86, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), Departamento de Estudios/Departamento de Finanzas Públicas, noviembre.
- Benoit, E. (1973): *Defense and Economic Growth in Developing Countries*, Lexington, Massachusetts, Lexington Books.
- Berthelemy, J., R. McNamara y S. Sen (1994): *The Disarmament Dividend: Challenges for Development Policy*, Policy brief, N° 8, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Centro de Desarrollo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1998): *El pacto fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos*, LC/G.2024, Santiago de Chile, abril.
- Congreso de los Estados Unidos (1997a): *A Look at Tomorrow's Tactical Air Forces*, Washington, D.C., Oficina del Presupuesto, enero.
- _____ (1997b): *Moving U.S. Forces: Options for Strategic Mobility*, Washington, D.C., febrero.
- Deger, S. (1986): *Military Expenditure and Economic Development: the Economic Effects*, Londres, Routledge.
- _____ (1990): World military expenditure, *SIPRI Yearbook 1990*, Estocolmo, Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz (SIPRI).
- Faini, R., P. Annez y L. Taylor (1984): Defense spending, economic structure and growth: Evidence among countries and over time, *Economic Development and Cultural Change*, vol. 32, N° 3, Chicago, Illinois, University of Chicago Press.
- FMI (1997): *Boletín*, vol. 26, N° 23, Washington, D.C., 22 de diciembre.
- Gupta, S., J. Schiff y B. Clements (1996): *Worldwide Military Spending 1990-1995*, IMF working paper, Washington, D.C., FMI, junio.
- Herrera, R. (1994): *Statistics on Military Expenditure in Developing Countries: Concepts, Methodological Problems and Sources*, París, OCDE.
- Hewitt, D. (1991a): Los gastos militares en los países en desarrollo, *Finanzas y desarrollo*, vol. 28, N° 3, Washington, D.C., FMI/Banco Mundial.
- _____ (1991b): *Military Expenditure: International Comparison of Trends*, IMF working paper, Washington, D.C., FMI, mayo.
- _____ (1993): *Military Expenditure 1972-1990: The Reason Be-*

- hind the Post-1985 Fall in World Military Spending, IMF working paper, N° 12, Washington, D.C., FMI, marzo.
- Hume, D. (1739): *A Treatise of Human Nature*, Londres, J. Noon.
- International Institute for Strategic Studies (1997): *Military Balance 1996-1997*, Londres.
- _____ (1998): *The Military Balance 1997-1998*, Santiago de Chile.
- Kaldor, M. (1991): Problems of adjustment to lower levels of military spending in developed and developing countries, *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1991*, Washington, D.C., Banco Mundial, abril.
- Knight, M., N. Loayza y D. Villanueva (1996): *The Peace Dividend: Military Spending Cuts and Economic Growth*, IMF staff papers, vol. 43, N° 1, Washington, D.C., FMI, marzo.
- Lahera, E. (por publicarse): Tareas del sector público para el desarrollo, Cuadernos del CLAEH, Montevideo, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), mimeo.
- _____ (1997): El papel del Estado y el gobierno en el desarrollo. Una mirada desde la Cepal, *Comercio exterior*, vol. 47, N° 11, México, D.F., Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., noviembre.
- Lee, D. R. y R. K. Vedder (1996): The political economy of the peace dividend, *Public Choice*, N° 88, Dordrecht, Países Bajos, George Mason University.
- Lumpe, L. (1998): The new U.S. policy on arms exports to Latin America. A market opportunity for U.S. firms risks democratic gains, *LASA Forum*, vol. 28, N° 4, Washington, D.C., Federation of American Scientists, invierno.
- McNamara, R. (1991): La reducción del gasto militar en el tercer mundo, *Finanzas y desarrollo*, vol. 28, N° 3, Washington, D.C., FMI/Banco Mundial.
- Naciones Unidas (1983): *Reduction of Military Budgets: Refinement of International Reporting and Comparison of Military Expenditures*, Disarmament study series, N° 10, Nueva York, Department for Disarmament Affairs.
- Navarro Meza, M. (1997): El Ministerio de Defensa y la organización política de la defensa, *FASOC*, año 12, N° 4, Santiago de Chile, FASOC, octubre-diciembre.
- Pivetti, M. (1992): Military spending as a burden on growth: An "underconsumptionist" critique, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 16, N° 4, Londres, Cambridge Political Economic Society.
- Rojas, F. (1997): América Latina: alternativas y mecanismos de prevención en situaciones vinculadas a la soberanía territorial, *Paz y seguridad en las Américas*, N° 14, Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), octubre.
- Samuelson, P. (1954): The pure theory of public expenditure, *Review of Economics and Statistics*, N° 36, Cambridge, Massachusetts, Harvard University, noviembre.
- _____ (1955): Diagrammatic exposition of a theory of public expenditure, *Review of Economics and Statistics*, N° 37, Cambridge, Massachusetts, Harvard University, noviembre.
- Samuelson, P. y W. Nord Haus (1993): *Economía*, Madrid, McGraw-Hill.
- Scheetz, T. (1994): *Gastos militares en América del Sur, Proliferación de armamentos y medidas de fomento de la confianza y seguridad y América Latina*, Lima, Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe.
- Sen, A. (1987): Comment on A. Brody, defense spending as a priority, C. Schmidt y F. Blackaby (eds.), *Peace, Defense and Economic Analysis*, Londres, Macmillan.
- SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute) (1998): *SIPRI Yearbook 1997. Armaments, Disarmament and International Security*, Estocolmo.
- Stiglitz, J. (1995): *La economía del sector público*, Barcelona, España, Antoni Bosch.
- Ullmann, R. (1993): Redefining security, *International Affairs*, vol. 8, Londres, Royal Institute of International Affairs, verano.

Crecimiento, *justicia distributiva* y política social

Andrés Solimano

*Director,
Dirección Subregional
Colombia, Ecuador, Venezuela,
Banco Mundial*

Después de más de una década de reformas económicas y ajuste estructural en los países en desarrollo, hoy se reconoce más que el crecimiento económico y la equidad social deben ir a la par. Este artículo indaga, primeramente, en qué se entiende por equidad social. Señala que la reducción de la pobreza y la mejora de la distribución del ingreso son dos metas de política complementarias, ya que menos desigualdad puede contribuir tanto a reducir la pobreza como a acelerar el crecimiento económico. Examina los elementos principales de la teoría moderna de justicia distributiva que abarca las dimensiones éticas y económicas de la desigualdad. Pasa revista en seguida a las publicaciones recientes de carácter analítico y empírico sobre la relación entre el crecimiento, la desigualdad y el desarrollo, y sopesa si es posible lograr tanto un crecimiento económico sostenido como una reducción de la desigualdad social. El artículo considera también las políticas sociales y analiza el alcance y los límites de una estrategia de reducción de la pobreza basada en el crecimiento, la focalización de los programas sociales y la participación del sector privado en la provisión de servicios sociales, poniendo de relieve el papel de la educación, el mayor acceso al crédito, la democratización de la propiedad de activos productivos (tierra, acciones) y la participación popular en la administración de las políticas sociales como ingredientes necesarios para compatibilizar el crecimiento sostenido con la justicia distributiva.

I

Introducción

Después de transcurrida más de una década de reforma económica y ajuste estructural en los países en desarrollo, hay en ellos un reconocimiento cada vez mayor de que el crecimiento económico y la equidad social deben ir de la mano. El crecimiento económico es esencial para mejorar los niveles de vida, generar empleo y reducir la pobreza. Además, mediante la tributación el crecimiento genera ingresos para el gobierno que pueden gastarse en programas sociales. Sin embargo, el crecimiento por sí solo es, generalmente, incapaz de corregir grandes desigualdades de ingreso y riqueza que afectan la estabilidad macroeconómica y social y socavan, por lo tanto, el proceso de crecimiento.

En la década de los noventa han proliferado estudios analíticos sobre la relación entre la distribución del ingreso (desigualdad social) y el crecimiento económico que exploran la índole, el signo y las direcciones de causalidad de la relación entre estas variables, así como los mecanismos de transmisión que intervienen. Además, está en marcha una reevaluación de la curva de Kuznets, la relación empírica entre los niveles de desigualdad y desarrollo.

Quizás resulte sorprendente que el interés académico reciente en la distribución del ingreso, el crecimiento y el desarrollo no haya ido a la par con un interés o acción equivalente a nivel de políticas públicas.

De hecho, la política social suele definirse como una estrategia contra la pobreza en que las consideraciones sobre la distribución del ingreso permanecen

como un objetivo implícito (o incluso ambiguo) en la agenda de las instituciones y los gobiernos.

El presente artículo comienza por preguntarse qué se entiende por "equidad social", y establece una distinción entre pobreza y distribución del ingreso como dos objetivos de política complementarios, ya que una menor desigualdad social puede contribuir tanto a un menor nivel de pobreza como a un ritmo más alto de crecimiento económico.

Luego de tratar los elementos principales de la teoría moderna de la justicia distributiva que examina las dimensiones éticas, filosóficas y económicas de la desigualdad, el artículo se ocupa de la literatura analítica y empírica reciente sobre la relación entre crecimiento, desigualdad y desarrollo y plantea si es posible contar a la vez con un crecimiento económico sostenido y una menor desigualdad social.

El trabajo se centra asimismo en las políticas sociales y analiza el alcance y los límites de una estrategia de reducción de la pobreza basada en el crecimiento, la focalización del gasto social y la participación del sector privado en la provisión de servicios sociales. Se destaca además el papel de la educación, la salud, la ampliación del acceso al crédito bancario y a la propiedad de activos productivos (tierra, acciones, etc.) y la participación popular en la gestión de las políticas sociales como maneras de fomentar la igualdad y la movilidad social, y de mejorar la productividad, elementos necesarios para una reducción integral de la pobreza.

II

Pobreza y desigualdad: ¿qué entendemos por equidad social?

Un enfoque que podríamos llamar minimalista considera que la reducción de la pobreza absoluta es la única

preocupación válida de la política social. La política pública debe asegurar que la mayoría de la población (en teoría toda) se sitúe sobre la línea de pobreza y que ningún grupo vulnerable (los ancianos, niños y hogares pobres) sufra de privación del ingreso. Según este enfoque, al alcanzar la sociedad un umbral de necesi-

1. Se agradecen las observaciones formuladas por Louis Emmerij y Mario Gutiérrez a una primera versión de este artículo.

dades básicas satisfechas para la población en su conjunto, podría considerarse que las desigualdades ulteriores son más bien irrelevantes.

La medida en que la reducción de la desigualdad social es otro objetivo de política válido (aparte de su propia contribución a la reducción de la pobreza) es un asunto complejo vinculado a lo menos con dos consi-

deraciones: i) cuestiones éticas y morales de justicia distributiva que pueden hacer de la reducción de la desigualdad un objetivo en sí mismo y ii) el impacto de la desigualdad del ingreso sobre otros objetivos de política como el crecimiento económico sostenido, la estabilidad sociopolítica y la capacidad de dirigir e implementar las políticas públicas orientadas al desarrollo.

III

Teoría de la justicia distributiva

La teoría de la justicia distributiva¹ se centra en las causas de la desigualdad y aporta los fundamentos filosóficos y económicos para esclarecer los debates sobre la desigualdad.

1. Factores externos y responsabilidad personal

Si las desigualdades de ingreso y riqueza que se observan en una sociedad reflejan, en buena parte, las diferencias individuales en sus dotes iniciales de riqueza, talento, origen familiar, raza, género —factores que en su mayoría escapan al control del individuo, o sea (en términos filosóficos), que constituyen un conjunto de factores “moralmente arbitrarios”— entonces la desigualdad pasa a ser un problema ético, pues un conjunto de factores claves para la creación de riqueza son “externos” al individuo. Sin embargo, las desigualdades de ingreso, riqueza y consumo que se observan también reflejan las diferencias individuales en materia de esfuerzo, ambición y disposición a asumir riesgos. En la medida en que este último conjunto de elementos refleja preferencias individuales y pertenece al ámbito de la responsabilidad personal, no toda desigualdad de ingreso o riqueza constituye necesariamente un problema ético desde el punto de vista de la justicia distributiva.

Esta distinción nítida entre factores “externos” y factores de responsabilidad individual se desdibuja cuando se reconoce que los factores “externos” o “moralmente arbitrarios” (por ejemplo, la riqueza y los talentos iniciales) podrían estar relacionados con la formación de preferencias y el concepto de responsabi-

lidad individual. En efecto, las preferencias de las personas que orientan, en definitiva, los esfuerzos, ambiciones y actitudes frente al riesgo que ellas despliegan en su vida productiva son influidas por los recursos y talentos que posee (o de que dispone) el individuo; de hecho, cabe suponer que la percepción de un individuo rico de lo que constituye el “éxito en la vida” que a su vez guía sus decisiones de esfuerzo y riesgo, puede ser muy distinta de lo que interpreta como una “vida satisfactoria” para los pobres o impedidos. Esta circularidad entre los recursos y las preferencias o entre los “factores moralmente arbitrarios” y la “responsabilidad personal” hace que el tema de los orígenes de la desigualdad social sea a la vez intelectualmente estimulante y conceptualmente complejo.

2. Enfoques alternativos sobre justicia distributiva y desigualdad social

Las visiones fundamentalmente diferentes de la sociedad que sustentan las distintas escuelas de pensamiento inciden en los enfoques de la desigualdad. Un importante filósofo liberal como John Rawls destaca que la “lotería del nacimiento” puede generar una distribución injusta de la riqueza inicial, los orígenes familiares y el talento en la sociedad; según ese autor, la organización de una sociedad justa exige un contrato social negociado por los distintos actores sociales en una suerte de “velo de la ignorancia” que haga “caso omiso” de la distribución de la riqueza y otros rasgos entre los individuos que configuran y determinan sus intereses en la sociedad. Para Rawls (1971), un arreglo social es justo sólo si, comparado con otros arreglos sociales, es el mejor para aquellos relativamente más postergados de la sociedad (el llamado principio de la diferencia).

¹ Véase en Solimano (ed., 1998, capítulo 2), un estudio sobre las teorías recientes de la justicia distributiva; véase también Roemer (1996).

La economía del bienestar en la tradición neoclásica y del utilitarismo evita evaluar la justicia de una distribución dada del ingreso y la riqueza en la sociedad y se centra exclusivamente en maximizar la suma total de utilidades personales prescindiendo de cómo se distribuyen esas utilidades entre los diferentes miembros de la sociedad. Es más, la economía neoclásica considera que los resultados distributivos son el producto de la acumulación voluntaria de riqueza por generaciones y que la remuneración de los factores de producción está dada por la productividad y la intensidad de los esfuerzos desplegados, en vez de estar determinados por características que escapan al control y la responsabilidad personal, como lo recalca la teoría de la justicia distributiva.

En otra perspectiva, la economía marxista plantea que las relaciones desiguales de propiedad y el control de la riqueza productiva en el capitalismo son el factor principal en la generación y reproducción de las desigualdades existentes en el tiempo (Marx, 1970). En contraste, los libertarios como Robert Nozick, por ejemplo, consideran que la posesión individual de riqueza y el derecho a disfrutar sus beneficios es un derecho natural del individuo, que forma parte de su "autoposesión" (*self-ownership*) que incluye el derecho al uso privado de los bienes productivos y recursos naturales (Cohen, 1995).

3. Conceptos de igualdad

Otro conjunto importante de temas en la teoría de la justicia distributiva se refiere al concepto de igualdad.²

² Un análisis influyente en la economía filosófica sobre este tema figura en Dworkin (1981).

Se establece una distinción crucial entre la igualdad de oportunidades y la igualdad de resultados. Una persona puede no ser responsable del conjunto de oportunidades que enfrenta al nacer: la raza, género, talento, riqueza, orígenes familiares, son todas variables predeterminadas ("externas") para el individuo. Sin embargo, las personas son responsables de transformar las oportunidades favorables en resultados positivos. La igualdad de acceso a los factores creadores de riqueza (por ejemplo, educación y crédito) se denomina igualdad de oportunidades, y sería un objetivo de política válido desde el punto de vista de la justicia distributiva. En cambio, establecer como un objetivo de la justicia distributiva la igualdad de resultados, medidos conforme al ingreso o la riqueza, no debería ser necesariamente una meta de las políticas sociales, ya que los resultados dependen en buena parte de opciones voluntarias respecto a la intensidad del esfuerzo desplegado en el lugar de trabajo y/o a la asunción de riesgos en la realización de actividades empresariales (recuadro 1).

Sin embargo, la solución de postular la igualdad de oportunidades como el único criterio válido para una política pública de justicia distributiva soslaya el hecho de que el esfuerzo y la asunción de riesgos no son plenamente independientes de las condiciones originarias iniciales, un tema que mencionamos anteriormente. Una política más comprehensiva respecto a la desigualdad haría algunos alcances al concepto de igualdad de oportunidades y lo ampliaría en varias direcciones: primero, distinguiría entre la igualdad de oportunidades formal y la efectiva (por ejemplo, la educación puede ser un derecho universal en un país, pero el acceso efectivo a ella puede depender del nivel de ingreso del estudiante); segundo, requeriría la compensación de aquellos relativamente menos afortunados en la "lote-

| Recuadro 1 FACTORES DETERMINANTES DEL INGRESO Y LA RIQUEZA Y CONCEPTOS DE IGUALDAD | | |
|---|---|--|
| Factores determinantes del ingreso y la riqueza | Dotes iniciales de riqueza: talento, género, raza, condición familiar (factores "externos" o condiciones iniciales) | Niveles de esfuerzo laboral, capacidades empresariales de asunción de riesgos (responsabilidad personal) |
| Concepto de igualdad | | |
| Igualdad de oportunidades | X | |
| Igualdad de resultados | X | X |

ría del nacimiento” (por razones de menor talento o riqueza, de raza y género, o por estar sujetos a discriminación). La aplicación de sistemas de compensación entrañaría políticas de transferencia de ingresos, de discriminación (afirmación) positiva y otras que van

más allá de perseguir exclusivamente la igualdad de oportunidades que equipara el acceso a la educación, al crédito y a otros recursos, pero que no compensa otras desigualdades iniciales básicas que son importantes para el éxito futuro del individuo en la vida.

IV

Desigualdad, crecimiento y desarrollo: Complementariedades y disyuntivas

Pasemos ahora de las complejas cuestiones de la justicia distributiva a las interacciones macro (disyuntivas y/o complementariedades) entre la desigualdad, el crecimiento económico y el desarrollo a largo plazo. ¿Es la desigualdad del ingreso y la riqueza el precio que hay que pagar por el crecimiento económico acelerado? ¿O, a la inversa, la desigualdad retarda el crecimiento económico? ¿Cómo evoluciona la desigualdad en el curso del desarrollo económico? Estas son las interrogantes claves que hay que abordar.

1. Vínculos entre el crecimiento y la desigualdad

La relación entre el crecimiento económico y la desigualdad social a nivel macro depende de cómo se especifique el proceso de crecimiento.³ En los modelos de crecimiento basados en el ahorro, si los receptores de utilidades ahorran en mayor proporción que los asalariados (funciones de ahorro lineales), una modalidad de distribución del ingreso más concentrada hacia el capital aumentará el ahorro nacional y acelerará la tasa de crecimiento económico (todo lo que se ahorra se invierte). Este modelo respaldó la noción “conservadora” de que una distribución más equitativa del ingreso retarda el crecimiento económico debido a su efecto negativo sobre el coeficiente de ahorro nacional, señalando entonces la existencia de una disyuntiva entre crecimiento y equidad.

En cambio, las teorías neokeynesianas y de crecimiento endógeno consideran que éste es sobre todo un proceso basado en la inversión y destacan las complementariedades entre el crecimiento y la igualdad social. En los modelos neokeynesianos en que la de-

manda agregada influye en la determinación del crecimiento a largo plazo, la distribución del ingreso incide en el crecimiento tanto a través de la demanda efectiva (consumo, demanda de inversiones, exportaciones) como por la tasa de creación de nueva capacidad productiva.

Una redistribución del ingreso hacia los asalariados en el modelo neokeynésiano puede elevar la demanda agregada y el crecimiento en el corto plazo, siempre que los efectos positivos de la redistribución sobre el consumo predominen sobre los efectos adversos de la misma sobre la inversión y las exportaciones. Sin embargo, ese aumento inicial de la demanda agregada llevará seguramente a restricciones de la oferta, generando desequilibrios inflacionarios y de balance de pagos que limitarán o sencillamente revertirán la distribución del ingreso inicial.⁴ Según la literatura sobre el crecimiento endógeno, los países con grandes desigualdades de ingreso y riqueza personal invitan, mediante un mecanismo político, a una mayor tributación y a la adopción de políticas redistributivas que deprimen la rentabilidad del capital, obstaculizan la inversión y desaceleran el crecimiento del producto: aquí, la implicación principal es que la desigualdad inicial tiene un efecto adverso para el crecimiento futuro. También se han puesto de relieve otros conductos para mostrar una correlación negativa entre la desigualdad del ingreso personal y el crecimiento económico: la desigualdad puede conducir a la inestabilidad sociopolítica o a políticas económicas populistas que en último término desestabilizan y obstaculizan la formación

³ Véase Solimano, ed. (1998, cap. 4); Solimano (por publicarse, cap. 2); Alesina y Rodrik (1994).

⁴ Así sucedió con las políticas redistributivas seguidas en Chile —por Allende— a principios de los años setenta, en Nicaragua a principios de los años ochenta y en Perú a mediados de los años ochenta.

CUADRO I

Resumen de las teorías de la distribución y el crecimiento

| Teorías | Modelo | | Mecanismo económico | | Mecanismo sociopolítico | | Causalidad | | Tipo de relación entre la desigualdad y el crecimiento | |
|---|---------------------------------|------------------------------------|--|---|-------------------------|--|--|-------------------------------|--|---------|
| | Crecimiento basado en el ahorro | Crecimiento basado en la inversión | Mediante la función clásica del ahorro | Mediante la rentabilidad y la inversión | Votante medio | Poder de negociación trabajadores/capitalistas | Distribución del ingreso a crecimiento | De crecimiento a distribución | Inversa | Directa |
| Clásica | X | | X | | | | X | | | X |
| Solow | X | | | | | | | X | | |
| Kaldor | | X | X | | | | | X | | X |
| Nueva teoría del crecimiento / política endógena | | X | | X | X | | X | | X | |
| Teorías del crecimiento basadas en los salarios y la rentabilidad (neokeynesiana) | | | X | X | | | X X | | | |
| Teoría neomarxista | | | | | | | | | | |
| a) De largo plazo | X | | X | | | X | X | | | X |
| b) Contracción de utilidades /estructuras sociales de acumulación | | X | | X | | X | X | | | X |

Fuente: Solimano, 1998, cap. 4.

de capital privado y el crecimiento económico. Análíticamente, la nueva literatura combina el crecimiento basado en la inversión con un mecanismo político que traduce en políticas gubernativas reales las preferencias del público por políticas en pro del crecimiento frente a aquéllas en pro de la redistribución. El mecanismo político va desde las elecciones o referendos hasta la presión social (por ejemplo, el activismo sindical, las huelgas, etc.). En los modelos de crecimiento endógeno y en el modelo neokeynesiano y neomarxista la relación de causalidad va desde la desigualdad inicial al crecimiento futuro (cuadro 1). Resulta interesante que esta literatura sea portadora de un mensaje "progresista" de que la desigualdad social es negativa para el crecimiento; en particular atribuye a las políticas redistributivas (sobre todo aquellas que obstaculizan la inversión) el que la desigualdad inicial genere un crecimiento ulterior más lento.

2. Evidencia empírica

En la parte empírica de estos estudios sobre desigualdad y crecimiento predomina el análisis transversal o de regresión en paneles.⁵ En general, distintos estudios empíricos tienden a apoyar la hipótesis de que la desigualdad (una variable explicativa) tiene un efecto negativo, a menudo estadísticamente significativo, sobre la tasa de crecimiento del producto (la variable dependiente en las regresiones) una vez controladas variables tales como el ingreso per cápita inicial, los niveles de educación y la participación política. Este resultado parece ser válido para muestras separadas de economías desarrolladas y menos desarrolladas (Persson y Tabellini, 1992) y es válido para distintas formas funcionales de la relación distribución-crecimiento y diferentes mediciones de la desigualdad: proporción del quintil superior, coeficiente Gini, coeficiente Theil (Clarke, 1992). Sin embargo, no todos los estudios concuerdan en esto. Por ejemplo, Fishlow (1995) señala que la correlación negativa entre la desigualdad y el crecimiento no se detecta cuando se incluye en las regresiones una variable de control para América Latina, región con grandes desigualdades. La influencia del régimen político (democracias o no democracias) sobre el nexo entre la desigualdad y el crecimiento parece generar aún más discrepancias. Mientras Persson y Tabellini (1992) estimaron que la relación negativa

entre la desigualdad y el crecimiento sólo es válida para las democracias, Clarke (1992) y Alesina y Rodrik (1994) no observaron un gran impacto del régimen político sobre el signo y la significación del parámetro distributivo en las regresiones del crecimiento. Cabe mencionar que todos los modelos ensayados que incluyen mecanismos económicos y políticos son abreviados. Es difícil hallar una prueba estructural del mecanismo político (votante medio) propuesto en la teoría.

Un estudio del Banco Mundial, realizado por Deininger y Squire (1995b), indica que la mayoría de las pruebas recientes de la relación negativa entre la desigualdad inicial y el crecimiento económico ulterior se basa en datos de la distribución del ingreso de cobertura limitada y de escasa comparabilidad intertemporal y entre países. Además, los resultados obtenidos en esos estudios previos tienen que interpretarse con cuidado, ya que son estimaciones de formas reducidas de un modelo estructural en que otras variables pueden determinar el comovimiento del crecimiento y de la distribución del ingreso observado en los datos. Además, en un estudio análogo Liu, Squire y Zou (1995), empleando datos recientes y más consistentes sobre la distribución del ingreso, señalan que la desigualdad del ingreso es relativamente estable en los países y en el tiempo, en marcado contraste con el comportamiento de las tasas de crecimiento del PIB, que sí cambian con rapidez y se caracterizan por una persistencia muy escasa. Estos dos estudios indican reservas sobre la exactitud de las pruebas empíricas de la nueva teoría del crecimiento sobre la desigualdad del ingreso.

3. Vínculos entre la desigualdad y el desarrollo: la curva de Kuznets

La relación entre los niveles de desarrollo (aproximado por el nivel del ingreso per cápita) y la desigualdad (medida por los coeficientes Gini o la proporción del ingreso que corresponde a los quintiles o deciles superiores e inferiores) postulada por Simon Kuznets ha sido objeto de controversias y de pruebas empíricas por largo tiempo. Se sabe que la hipótesis de Kuznets postula la existencia de una relación no lineal entre el ingreso per cápita y un índice de desigualdad del ingreso, lo que se refleja en una curva en forma de U invertida; la desigualdad del ingreso se acentúa en las etapas iniciales del desarrollo, caracterizada por niveles de ingreso per cápita reducidos, los que mejoran posteriormente a medida que este último se eleva (gráficos 1 y 2). Los mecanismos de Kuznets se cen-

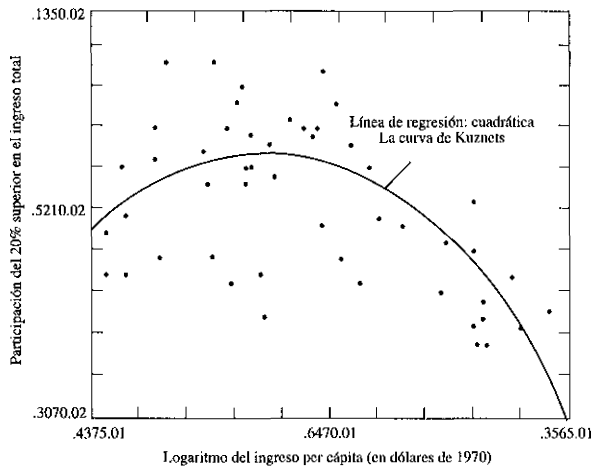
⁵ En los estudios respectivos sobre la distribución y el crecimiento todavía es difícil hallar análisis de series temporales con información institucional e histórica de los países en estudio.

traron en el paso de un sector agrícola con mano de obra excedentaria remunerada con salarios de subsistencia a un sector industrial moderno mejor remunerado durante las etapas iniciales de desarrollo. Más tarde, la desigualdad declina debido a la reducción de

los diferenciales salariales a medida que se agota el acervo de mano de obra excedentaria y mejora el perfil de calificaciones de la fuerza de trabajo mediante la educación formal y el aprendizaje práctico durante el curso del desarrollo. En Kuznets, la dirección de la causalidad va desde los niveles de desarrollo hacia la desigualdad, y el signo de la relación evoluciona en el tiempo histórico.

GRAFICO 1

La curva de Kuznets: Muestra representativa internacional de 60 países, años sesenta y setenta



Fuente: Ahluwalia, 1976, cuadro 8, pp. 340-341.

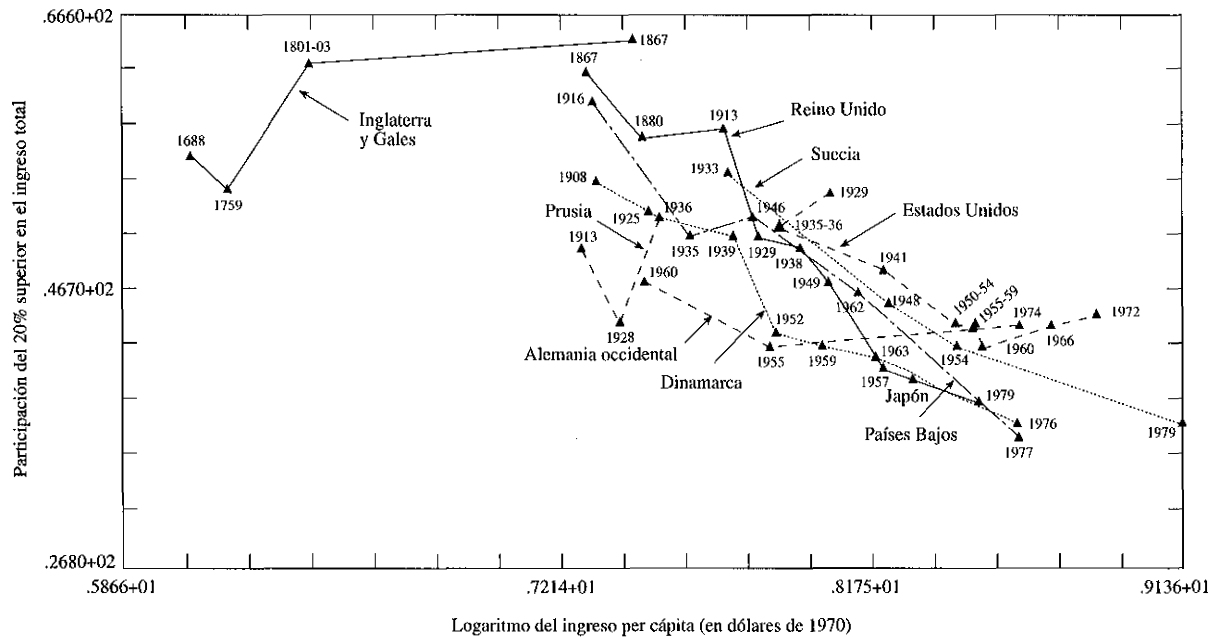
4. Evidencia empírica

La curva de Kuznets desencadenó un gran esfuerzo empírico destinado a verificar su forma, determinar su validez frente a la selección de países y períodos de tiempo, y detectar los puntos de inflexión en que la distribución del ingreso comienza a mejorar a lo largo del proceso de desarrollo.

Los trabajos empíricos de análisis transversal de Ahluwalia (1976), Lindert y Williamson (1985), Adelman y Robinson (1989), Bourguignon y Morrison (1990) y otros tienden a otorgar un respaldo (condicionado) a la existencia de la curva de Kuznets. Además, para las regresiones comparadas entre países, la porción de desigualdad de la curva de Kuznets tiende a ser más inestable que la porción de la desigualdad declinante (gráfico 1). Dado que la parte de desigual-

GRAFICO 2

La curva de Kuznets: Series cronológicas históricas de cinco países europeos y Estados Unidos



Fuente: Lindert y Williamson, 1985.

dad de la curva comprende países situados en una gama de niveles de ingreso per cápita bajos a moderados, la relación es más inestable en dichos países.⁶ En cambio, parece ser un hecho más establecido que la desigualdad tiende a declinar en los países con niveles de ingreso per cápita intermedio y elevado (gráfico 2).⁷

Sin embargo, los estudios de algunos países latinoamericanos (Colombia, Brasil y Argentina) y de países asiáticos se conformarían a la estructura de la curva de Kuznets (véase Fields y Jakubson, 1993). Una comparación del impacto de la desigualdad sobre el crecimiento en América Latina y Asia oriental es la efectuada por Birdsall y Sabot (1994).

Dos estudios recientes del Banco Mundial (Deininger y Squire, 1995a, 1995b) han producido una nueva base de datos ampliada sobre la distribución del ingreso, de mejor cobertura y consistencia para reevaluar los estudios existentes sobre la curva de Kuznets. Estos estudios del Banco Mundial, que combinan datos

transversales con otros de series cronológicas, muestran que la curva de Kuznets sólo es válida para un conjunto muy pequeño de países (10% de la muestra) y que, en general, no se observa una relación estadística significativa entre el nivel de ingreso y la desigualdad en más de 75% de la muestra. La "curva universal de Kuznets" no se detecta en los datos. Por ende, estos estudios recientes siembran dudas sobre la existencia y validez de la curva de Kuznets. Es preciso investigar más para dirimir entre las nuevas observaciones del Banco Mundial y la evidencia previa sobre la curva de Kuznets. En todo caso, parece que a medida que los países ascienden los peldaños del ingreso per cápita, la desigualdad tiende a declinar. Un interrogante práctico importante es definir a qué niveles del ingreso per cápita (¿5 mil dólares? ¿8 mil dólares?) la desigualdad del ingreso comienza a declinar y cómo las políticas públicas pueden ayudar a acelerar este proceso.

V

Cuestiones de política

1. ¿El crecimiento y la igualdad son compatibles?

Una interrogante central es si las políticas públicas orientadas a mejorar la distribución del ingreso pueden ser compatibles con un crecimiento elevado y sostenido. Los modelos de crecimiento macro aquí examinados ofrecen argumentos que apoyan tanto los planteamientos "conservadores" de que la redistribución desalienta el crecimiento como los "progresistas" en que la redistribución y el crecimiento son compatibles e incluso son metas de política complementarias que se refuerzan mutuamente. En el plano analítico, el

planteamiento conservador se sustenta en dos modelos. En una economía en crecimiento a plena capacidad, la redistribución del ingreso a grupos que ahorran relativamente poco puede deprimir el coeficiente de ahorro agregado y provocar por lo tanto una declinación del crecimiento. En los modelos basados en la inversión, las políticas redistributivas que entrañan una mayor tributación y/o regulación deprimen la rentabilidad privada de la inversión física y en capital humano y dañan el crecimiento. ¿Es que estamos condenados entonces a aceptar la desigualdad social como el precio que hay que pagar por aplicar políticas orientadas al crecimiento elevado? ¿El "equilibrio conservador" es ineludible? No necesariamente. Cabe aducir aquí tres argumentos. Primero, el mensaje de la curva de Kuznets es que el proceso de crecimiento en sí sería "igualador" pasado cierto umbral de ingreso per cápita (el punto de inflexión de la curva), lo que pone los frutos del progreso y el desarrollo al alcance de una proporción más amplia de la población.

Segundo, más allá del "chorreo", la intervención de políticas encaminadas a asegurar un acceso social amplio a la educación (y al crédito) puede ser muy efectiva tanto en términos de eficiencia como de equidad. El equilibrio de mercado puede dar lugar a un

⁶ Un estudio reciente (Fields y Jakubson, 1993) observa una inversión de la curva de Kuznets utilizando un modelo de "efectos fijos" que permite que diferentes países se sitúen en curvas de Kuznets con la misma forma pero con diferentes interceptos. Sin embargo, en los modelos que combinan series temporales con corte transversal, se mantiene la curva de Kuznets estándar.

⁷ Esto no descarta variaciones en los niveles de desigualdad incluso en países con ingresos per cápita elevados debido a cambios en las políticas económicas. Este parece ser el caso de los Estados Unidos bajo el gobierno del Presidente Reagan y del Reino Unido bajo el gobierno de la Primera Ministra Thatcher, en que aumentó la desigualdad (véase Krugman, 1994).

rendimiento considerable de la inversión, sobre todo en capital humano, para aquellos situados en el último peldaño de la distribución del ingreso, que no pueden pagar su educación y tienen un acceso muy limitado a los mercados de capital. La ampliación acelerada de la base educativa es una política con amplio potencial para compatibilizar crecimiento y equidad.

Tercero, una distribución más equitativa del ingreso y las oportunidades económicas contribuye también a la paz social y la estabilidad política, ingredientes claves de un marco normativo conducente a la inversión, la innovación y el crecimiento. Por último, la equidad social y el crecimiento económico pueden ir a la par si se articulan en forma adecuada para respetar las principales restricciones económicas y políticas que enfrenta la sociedad.

2. El crecimiento y la reducción de la pobreza en un marco basado en el mercado: alcances y limitaciones

De conformidad con la reforma económica basada en el mercado, durante la última década muchos países se han alejado de las políticas sociales tradicionales que solían involucrar subvenciones generales (para grandes segmentos de la población) a los alimentos esenciales, los servicios de utilidad pública como el agua y la electricidad y otros servicios sociales. En muchos países estas políticas tradicionales permitieron por un tiempo una reducción considerable del analfabetismo, un mejoramiento substancial de los niveles de educación de la clase media y de los grupos de bajos ingresos y el mejoramiento de los indicadores de salud; sin embargo, estas políticas también llevaron en último término a una carga fiscal creciente y beneficiaron a menudo también a los grupos de altos ingresos.

Las nuevas políticas sociales ajustadas a un marco normativo con base en el mercado se fundan en los principios siguientes:

- El crecimiento económico debe ser el motor principal para reducir la pobreza y mejorar los niveles de vida (efecto de “chorreo”).
- Los precios relativos y el mecanismo de mercado deben guiar la asignación de recursos y los incentivos para ahorrar e invertir. Las políticas sociales no deben afectar la estructura de precios relativos de la economía mediante los subsidios y la tributación indirecta. Hay que eliminar los controles de precios de los alimentos básicos. La fijación de precios al costo marginal debe dictar las tarifas de los servicios públicos.

- Las políticas sociales tienen que centrarse explícitamente —o focalizarse— en los segmentos más vulnerables de la población (los ancianos, los niños, los impedidos) y los grupos más pobres de la sociedad (la población rural, los trabajadores del sector informal, las familias en extrema pobreza de las viviendas urbanas).
- Debe estimularse la participación del sector privado en la provisión y gestión de los servicios sociales básicos como los de educación y salud, mediante planes de privatización y/o concesión.
- El objetivo explícito de la política social es la reducción de la pobreza. La corrección de grandes desigualdades de ingreso o riqueza no es un objetivo de política explícito.

La evaluación cabal de la implementación y los resultados de las políticas sociales basadas en estos principios escapa al ámbito del presente artículo, pero cabe formular aquí algunas observaciones.

Como se señaló anteriormente, el crecimiento económico se considera el vehículo principal para reducir la pobreza y mejorar los niveles de vida. No cabe duda de que el crecimiento económico tiene mucha importancia. Genera directamente empleo e ingreso real para los participantes en el mercado laboral y aporta al Estado —mediante la recaudación tributaria— ingresos fiscales para financiar la política social. Además, una economía en crecimiento tiende a aliviar los conflictos distributivos, ya que se compite por obtener parte de un ingreso nacional cada vez más grande y no se trata de un juego de suma cero. Sin embargo, el crecimiento económico también presenta limitaciones como mecanismo para propiciar la reducción de la pobreza y mejorar los niveles de vida. Primero, el potencial del crecimiento para reducir la pobreza depende no sólo del nivel de crecimiento sino también de su composición: tiene que ser intensivo en el uso de mano de obra y beneficiar a la fuerza de trabajo menos calificada, y su composición espacial (o regional) debe favorecer más a las regiones más pobres. Segundo, el PIB, o cualquier medición agregada del producto, es un patrón que omite las consideraciones distributivas.⁸ Tercero, el crecimiento del producto puede no llegar directamente a algunos grupos vulnerables como los ancianos, niños e impedidos, a aquellos que residen en zonas rurales con agricultura de subsistencia y que están fuera del mercado laboral formal y forman parte de la población dependiente. Las

⁸ Véase Sen (1987) y Anand y Sen (1996).

estadísticas del PIB suelen dar un cuadro incompleto de las actividades del sector informal en que participan los grupos de bajos ingresos. Para llegar a esos segmentos se precisa la acción de la familia, la sociedad civil y el sector público. Cuarto, el PIB es una medición del bienestar económico de carácter mercantil, "basada en la opulencia", que excluye los bienes (como la libertad política, el valor psicológico de pertenecer a la comunidad, etc.) y males (degradación ambiental, delincuencia, congestión urbana) ajenos al mercado que afectan también decisivamente el bienestar del ser humano. Quinto, a diferencia de las políticas sociales tradicionales que contaban con un electorado político en la clase obrera urbana, en los poderosos sindicatos de la clase media (profesores, médicos) y en otros grupos de intereses, las nuevas políticas sociales tienen como beneficiarios a los pobres y los grupos vulnerables que poseen escasa influencia y una organización política frágil; esto crea pocos incentivos políticos para una reducción activa de la pobreza que supere la que ofrece el crecimiento económico y puede ser un factor importante que explica la pobreza crónica.

Otro elemento fundamental de la nueva estrategia de políticas sociales es la focalización. El énfasis en definir con precisión los grupos beneficiarios es una reacción a las políticas sociales que solían llegar, a un alto costo fiscal, a los no pobres (la clase media y los ricos). El principio básico de la focalización es centrar la política social en los más pobres y evitar que llegue en gran medida a los no pobres.⁹ En este contexto, la focalización es más efectiva en términos de llegar a los verdaderos pobres y lo haría a un costo fiscal mucho menor que el de la política social no focalizada o universal.

Sin embargo, también la focalización enfrenta varios problemas. Primero, hace del beneficiario una "víctima" pasiva y no un agente activo con respuestas y opciones frente a las políticas.¹⁰ Segundo, hay serios problemas en materia de información e incentivos. No resulta fácil delimitar a los beneficiarios y definir exactamente qué elementos de su perfil socioeconómico deben corregirse (problema de información). No debe darse por cierto que se pueda llegar con el aparato administrativo del Estado a los grupos más vulnerables en todas partes. Además, algunos grupos focalizados

tienen una presencia política más activa que otros, lo que predispone la transferencia de recursos a su favor (problema de incentivo). El favoritismo y el clientelismo político de ciertos grupos más visibles puede impedir que se llegue a los más necesitados.

La provisión y prestación de servicios sociales como educación y salud por el sector privado es otro componente de un enfoque de la política social basado en el mercado. La participación del sector privado en los sectores sociales puede servir para liberar recursos financieros y humanos del Estado y destinarlos a los grupos de menores ingresos. La privatización o concesión de los servicios sociales parece andar bien en términos de una provisión adecuada —en cuanto a cantidad y calidad— de los servicios de educación y salud para los sectores de altos ingresos y la clase media alta que pueden pagarlos. Sin embargo, para los grupos de bajos ingresos y segmentos de la clase media la situación es diferente. Como su capacidad de pago es reducida dependen de los subsidios a la demanda —es decir, un sistema de vales— para acceder a los servicios sociales de alto costo prestados por el sector privado o en su defecto tienen que recurrir al Estado. Además, en el caso de los sistemas de salud privados, los proveedores suelen introducir cláusulas que excluyen el acceso a estos programas de los ancianos, los enfermos crónicos y aquellos con familias numerosas. No obstante, éstos son precisamente los grupos más vulnerables que necesitan una mayor protección.

La coexistencia de un sistema de educación y salud estatal relativamente pobre y un sistema privado moderno y próspero, crea serios problemas de incentivos y equidad. Los maestros, los profesores universitarios, los médicos y paramédicos suelen tener incentivos considerables para trabajar en el sector privado bien remunerado, lo que puede descapitalizar los recursos humanos del sector estatal. Además, mientras algunos ciudadanos tendrán acceso a servicios educativos y de salud de primera, otros tendrán que acudir a servicios estatales de educación y salud empobrecidos. Un desafío primordial es cómo garantizar servicios sociales de buena calidad y eficientes en función de los costos para grandes segmentos de la población que no pueden pagar los servicios privados y que, por lo tanto, tienen que recurrir al Estado.

3. Políticas para compatibilizar el crecimiento, la equidad social y la reducción de la pobreza

Las políticas públicas orientadas a incrementar las capacidades individuales de generación de ingresos y su productividad son vitales para compatibilizar el creci-

⁹ Véase Cornia y Stewart (1996), un análisis interesante de dos tipos de "errores" en la focalización: el error E, de cobertura excesiva, (es decir, llegar a los no pobres) y el error F (no llegar a los pobres).

¹⁰ Al respecto, véase Sen (1987) y Anand y Sen (1996).

miento económico con una mejor distribución del ingreso y una menor pobreza. La educación constituye un ejemplo claro; dota a la gente de mayor capital humano y capacidades productivas, y promueve la movilidad social.

Sin embargo, es importante que llegue a todos una educación de buena calidad y que los pobres tengan acceso a ella. No obstante, la educación es una política de oferta que para ser efectiva requiere un nivel correspondiente de demanda de recursos humanos y empleos, el que a su vez depende del nivel de demanda efectiva y del ritmo de crecimiento económico. Sería un contrasentido que existiese un acervo de personas educadas y bien calificadas que estuviesen desempleadas o subempleadas.

La ampliación y democratización del acceso al crédito y eventualmente a la propiedad de activos productivos también es un mecanismo igualador que mejora la productividad, pues muchos proyectos productivos latentes identificados e ideados por pequeños empresarios y familias de bajos ingresos no pueden llevarse a cabo por falta de crédito y financiamiento.

Los estudios recientes que postulan que "la desigualdad perjudica el crecimiento" destacan que las políticas redistributivas castigan la inversión privada y el crecimiento. Esto obliga a prestar atención a cómo se realiza la redistribución. La tributación del capital puede deprimir las tasas de rentabilidad y desacelerar la inversión; hay que vigilar el nivel impositivo ya que los impuestos elevados incitan a la evasión, además de obstaculizar el ahorro, la inversión y el crecimiento. Sin embargo, la inversión también es en extremo sensible a la incertidumbre y la inestabilidad sociopolíticas, las que a su vez se relacionan con situaciones de severa desigualdad.

En esa perspectiva, las políticas orientadas a reducir las grandes desigualdades sociales pueden rendir un "dividendo de paz social" importante, que es

fundamental para fomentar un marco propicio a la inversión y el crecimiento.

Hay que seguir fomentando el crecimiento económico como impulsor de mejores niveles de vida y reducción de la pobreza, pero hay que complementarlo con una mayor toma de conciencia de los límites del bienestar social basado sólo en el consumo. Un entorno ambiental saludable, la seguridad económica y física de las personas, la participación cívica y la libertad política son todas dimensiones muy importantes de la autorrealización humana y el bienestar que van más allá del consumo de bienes y servicios adquiridos en el mercado.

Además, hay que evitar las políticas sociales paternalistas. De este defecto adolecen tanto las políticas sociales tradicionales que ofrecen subvenciones universales en países de bajo ingreso y con problemas fiscales, como también políticas sociales estrechamente concebidas sólo en torno a la focalización. La red de organizaciones comunitarias y no gubernamentales que ha surgido en los últimos años en muchos países es un puente útil entre la atomización individual y el Estado omnipresente (con sus capacidades administrativas y financieras limitadas). Estas organizaciones intermedias pueden desempeñar un papel importante en el diseño y gestión de la política social. La "sociedad civil" es un mecanismo asignador y redistribuidor de recursos adicional al mercado y al Estado.

La provisión privada de servicios sociales puede ser provechosa para los grupos de ingresos altos y medios. También puede ser una fuente de innovación de servicios de alta calidad que debería difundirse a los servicios sociales estatales. En los países en desarrollo es evidente que la inmensa mayoría de la población necesita acceder a servicios de educación y salud de buena calidad provistos por el mercado, el Estado o la sociedad civil. El desafío es cómo combinar estos tres mecanismos en el diseño e implementación de políticas sociales eficaces, modernas y equitativas.

VI

Observaciones finales

Las políticas sociales de los países en desarrollo en la última década se han definido casi en forma exclusiva en términos de reducción de la pobreza. Es preciso también dar una mirada renovada al problema de la reducción de la desigualdad social como mecanismo adi-

cional para reducir la pobreza y para lograr otros objetivos socioeconómicos.

A nivel analítico, la teoría moderna de la justicia distributiva distingue entre los factores "externos" o condiciones iniciales "moralmente arbitrarios" (géne-

ro, raza, dotes iniciales, talento) y los elementos de "responsabilidad personal" (esfuerzo, actitudes frente al riesgo) al evaluar los determinantes de la desigualdad de riqueza e ingresos en la sociedad. La desigualdad social es un reflejo de las diferencias individuales en estos dos conjuntos de factores que crean riqueza.

Toda política social amplia y moderna debe definir un concepto de igualdad y/o equidad social. La igualdad de oportunidades (a la educación, al crédito, a la propiedad), para ser efectiva y no sólo formal, requiere acciones en el campo legal, constitucional y económico. Conceptos más complejos, como la igualdad de resultados, exigen mecanismos compensadores de condiciones iniciales adversas en términos de riqueza, talento o género para el individuo.

Las nuevas teorías del crecimiento económico endógeno destacan las complementariedades entre la equidad social y el crecimiento; esta literatura destaca que la desigualdad genera conflicto social, invitando a la tributación de la inversión física y eventualmente al populismo, factores que entorpecen el crecimiento económico. Las pruebas empíricas tienden a respaldar estas complementariedades entre equidad (menor desigualdad) y mayor crecimiento.

La curva de Kuznets, que vincula los niveles de desarrollo con la distribución del ingreso, sugiere una tendencia hacia una menor desigualdad una vez alcan-

zados los niveles "intermedios" de ingreso per cápita. Suponiendo que la curva de Kuznets sea válida, lo que está en discusión, interesa conocer los niveles plausibles de ingreso per cápita a partir de los cuales "automáticamente" se espera una declinación de la desigualdad, así como los mecanismos que provocan esta reducción de la desigualdad.

Las políticas sociales en armonía con el mercado se fundan en la reducción de la pobreza basada en el crecimiento, la focalización y la participación del sector privado en la prestación de servicios sociales. Algunos cabos sueltos de esta estrategia son: i) insuficiente conciencia de los límites del crecimiento para reducir la pobreza en condiciones de alta desigualdad; ii) limitaciones de información, administrativas y políticas para llegar a los grupos objetivo y iii) segmentación excesiva en la calidad de los servicios sociales prestados por los sectores privado y estatal, y en el acceso a ellos.

La ampliación y profundización de una educación de buena calidad para todos, el mejoramiento de la salud y el acceso más amplio al crédito y a la propiedad de activos productivos por los hogares de bajos ingresos y los pequeños productores son medidas de política claves para compatibilizar el crecimiento de largo plazo con la equidad social.

(Traducido del inglés)

Bibliografía

- Adelman, I. y S. Robinson (1989): Income distribution in development, H. Chenery y T.N. Srivivivasan (eds.), *Handbook of Development Economics*, vol. II, Amsterdam, Elsevier Science Publishers B.V.
- Ahluwalia, M.S. (1976): Inequality, poverty and development, *Journal of Development Economics*, vol. 3, N° 4, Amsterdam, North-Holland Publishing Company.
- Alesina, A. y D. Rodrik (1994): Distributive politics and economic growth, *Quarterly Journal of Economics*, vol. CIX, N° 2, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Anand, S. y A. Sen (1996): *Sustainable Human Development: Concepts and Priorities*, Discussion paper series, N° 1, Washington, D.C., Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Birdsall, N. y R. Sabot (1994): *Inequality as a Constraint on Growth in Latin America*: Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Bourguignon, F. y C. Morrison (1990): Income distribution, development and foreign trade. A cross section analysis, *European Economic Review*, N° 34, Amsterdam, North-Holland Publishing Company.
- Clarke, G.R. (1992): *More Evidence on Income Distribution and Growth*, Working paper, N° 1064, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Cohen, G.A. (1995): *Self-Ownership, Freedom and Equality*, Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.
- Cornia, G. y F. Stewart (1996): Two errors of targeting, en D. Van de Walle y K. Nead (eds.), *Public Spending and the Poor, Theory and Evidence*, Baltimore, The Johns Hopkins University.
- Dworkin, R. (1981): What Is equality? Part I: Equality of welfare y Part II: Equality of resources, *Philosophy and Public Affairs*, N° 3, Princeton New Jersey, Princeton University Press.
- Deininger, K. y L. Squire (1995a): Measuring income inequality: A new data-base, Washington, D.C., Banco Mundial, mimeo.
- _____ (1995b): Inequality and growth: Results from a new data-base, Washington, D.C., Banco Mundial, mimeo.
- Fields, G. y G. Jakubson (1993): New evidence on the Kuznets curve, Nueva York, Cornell University, mimeo.
- Fishlow A. (1995): Inequality, poverty and growth: Where do we stand?, M. Bruno y B. Pleskovic (eds.), *Annual World Bank Conference on Development Economics*, vol. 1, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Krugman, P. (1994): *Peddling Prosperity*, Nueva York, W.W. Norton.
- Liu H., L. Squire y H. Zou (1995): Explaining international and intertemporal variations in income inequality, Washington, D.C., Banco Mundial, mimeo.

- Lindert, P.H. y J. Williamson (1985): Growth, equality and history, *Explorations in Economic History*, N° 22, Academic Press Inc.
- Marx, K. (1970): Critique of the Gotha Programme, en K. Marx y F. Engels, *Selected Works*, Londres, Lawrence and Wishart.
- Persson, T. y G. Tabellini (1992): Growth, distribution and politics, *European Economic Review*, N° 36, Amsterdam, North-Holland Publishing Company.
- Rawls, J. (1971): *Theory of Justice*, Cambridge, Massachusetts, Belknap Press.
- Roemer, J. (1996): *Theories of Distributive Justice*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Sen, A. (1987): *The Standard of Living*, Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.
- Solimano, A. (ed.) (1996): *Road-Maps to Prosperity. Essays on Growth and Development*, Ann Arbor, Michigan, University of Michigan Press.
- _____ (ed.) (1998): *Social Inequality. Values, Growth, and the State*, Ann Arbor, Michigan University of Michigan, Press.
- _____ (ed.) (por publicarse): *Distributive Justice and Market-led Growth*. Ann Arbor, Michigan, University of Michigan Press.

Equidad, inversión *extranjera y competitividad* internacional

Adolfo Figueroa

*Departamento de Economía,
Pontificia Universidad
Católica del Perú,
Lima*

¿Es el grado de competitividad de los países independiente de su grado de desigualdad? ¿Es la competitividad una cuestión sólo de eficiencia microeconómica y sectorial, del tipo de cambio real, o es también una cuestión social? Hasta ahora los estudios especializados han hecho abstracción del problema de la equidad en la determinación de la competitividad de los países. Pero entonces no han podido explicar plenamente la competitividad observada. En este artículo se incorpora la equidad en la función de producción y también en las decisiones de los inversionistas en un mundo de perfecta movilidad del capital. Las predicciones del sistema teórico propuesto son, en general, consistentes con los datos observados en la economía mundial. En particular, América Latina presenta el mayor grado de desigualdad entre las regiones del mundo; su participación en los flujos de la inversión extranjera directa es baja, y también lo es su participación en el comercio mundial (su competitividad). La teoría que se presenta aquí y los datos recogidos sugieren que las productividades relativas de los países dependen positivamente de la asignación de las inversiones y que esta asignación a su vez depende, también positivamente, de los grados de equidad en ellos. Luego, la competitividad de un país depende, entre otros factores, de su grado de desigualdad económica. Las sociedades compiten en el mercado de capitales, buscando atraer las inversiones privadas para así hacerse competitivas en el mercado de bienes; en esto, entre otros factores, influye su grado de equidad actual.

I

Introducción

La competitividad internacional es uno de los temas favoritos en la literatura económica reciente. Como dice Krugman (1995), con este tema hay una obsesión que le parece peligrosa. Se piensa que hay una relación entre las diferencias de productividad —base de la competitividad— y el nivel de vida de los países, relación que Krugman encuentra inaceptable, tanto desde el punto de vista lógico como del empírico: el nivel de vida de un país dependería de su propia productividad (de su productividad absoluta), y no de su productividad relativa.

¿Qué se puede decir en cuanto a la relación entre competitividad y equidad? ¿Será acaso que la equidad también depende sólo de la productividad absoluta y es entonces independiente de las productividades relativas, es decir, de la competitividad? ¿O será al revés: que la competitividad depende del grado de equidad que la sociedad tiene? Hay abundante literatura

económica que examina la equidad y la competitividad por separado, pero son muy pocos los trabajos sobre las interrelaciones de ellas. Este artículo intenta avanzar en este terreno.

La productividad de un país es un factor importante de la competitividad en los mercados internacionales. Pero, ¿cuál es la relación entre productividad y equidad? Para responder a esta pregunta, que es central en el presente estudio, se desarrolla aquí una teoría de la producción en la cual la equidad es una variable de la función de producción (sección II); se examina la lógica de los inversionistas frente al riesgo-país (sección III); se ponen a prueba empírica las predicciones del sistema teórico (sección IV); se analiza el papel de la dotación de recursos naturales (sección V); y, por último, se presentan algunas conclusiones y se reseñan las perspectivas que abre la relación equidad-competitividad (sección VI).

II

Equidad y productividad

La competitividad de un país se puede definir como su capacidad de ganar posiciones en los distintos mercados internacionales. La teoría es que, en el largo plazo, esa capacidad depende de la productividad relativa del país. ¿Y cuáles son los factores que determinan la productividad de un país? Se puede sugerir aquí un conjunto de hipótesis teóricas al respecto.

Primero, la productividad dependería de todo el sistema productivo. Como se podría derivar del sistema tecnológico de Leontief, la productividad de un sector no puede ser independiente de la productividad

de los demás sectores. La infraestructura vial, los servicios de transporte, los puertos, los servicios de comunicaciones son factores que también influyen en la productividad del sistema productivo. Esto ha sido reconocido en varios estudios efectuados en América Latina. Así, los trabajos de la CEPAL sobre la transformación productiva con equidad (CEPAL, 1990) consideran que la productividad es una cuestión sistémica. De hecho, si se considera que en el sistema productivo hay interrelaciones de los sectores —como las del sistema tecnológico de Leontief— esa conclusión es inobjetable. Incluso el concepto de “intensidad de los factores” tendría que ser definido en relación con el contenido total —directo e indirecto— de capital y trabajo por unidad de producto, y no en relación sólo con los coeficientes directos, como se hace usualmente.

Segundo, la productividad de la economía dependería no sólo de la intensidad de los factores de producción, sino también de los cambios en la calidad de esos factores y en el conocimiento tecnológico.

Este estudio fue iniciado en la Oficina Regional de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en Lima, hacia fines de 1995, gracias a una invitación de Víctor Tokman. Varios colegas han comentado sus sucesivas versiones. Quiero agradecer a David Drukker, Javier Iguñiz, Ricardo Infante, Félix Jiménez, José Oscátegui y John Shehan, y de manera muy especial a Oscar Altimir. También deseo agradecer al panel de comentaristas de la Latin American Studies Association (LASA) —Guadalajara, 17 a 19 de abril de 1997—, donde presenté este estudio por primera vez. La responsabilidad por los errores es, naturalmente, sólo mía.

Tercero, la productividad también dependería de la calidad de los empresarios. Este es tal vez el factor limitante más significativo. Se necesitan “empresarios walrasianos,” es decir, aquellos que revisan continuamente sus métodos de producción y adoptan las novedades tecnológicas que se vienen generando fuera de la firma, así como los nuevos productos. Pero se necesitan también, y de manera prioritaria, “empresarios schumpeterianos,” que son los que desarrollan nuevos métodos de producción, con nuevas prácticas e insumos, nuevos productos, nuevos mercados, nuevas fuentes de insumos. Y como el marco institucional en el que operan las firmas sería igualmente importante para la eficiencia, se necesitarían empresarios schumpeterianos también en el sector público. Ellos tendrían que generar innovaciones institucionales que permitieran al sistema productivo elevar su nivel de productividad.

Los factores mencionados hasta aquí han sido examinados en la literatura económica. En este estudio se introducirá una nueva proposición teórica: la productividad dependería de la inversión, y ésta de la estabilidad social y política, la cual dependería a su vez del grado de equidad alcanzado por la sociedad. El desafío consiste pues en introducir la equidad en la función de producción y poder luego falsear empíricamente esta teoría.

Postularemos, para iniciar el argumento, una función de producción de la forma siguiente:

$$Q_t = f(L_t; S_{t,p}, Z_{t,p}) \quad (1)$$

donde Q_t es la cantidad producida de un bien en el período t , L es la cantidad de trabajadores utilizados en el mismo período, S es un vector que representa el acervo de factores productivos privados —tierra, capital físico y capital humano (mano de obra con distintos grados de calificación)— y Z es un vector que representa el acervo de factores productivos públicos, ambos tipos de acervos medidos al final del período anterior.

Introducimos así los “bienes públicos” en la función de producción. Este conjunto de bienes incluye no sólo infraestructura y conocimiento tecnológico de dominio público (es decir, apropiable), sino también orden social. Se supone que el orden social es un bien público: una vez que está presente, nadie puede ser excluido de sus beneficios. El orden social entra a la función de producción porque sin orden social el proceso productivo no podría repetir, período tras período, la misma cantidad de producto utilizando la misma cantidad de insumos.

Los acervos señalados se acumulan mediante la inversión privada y la inversión pública. Supondremos que tales inversiones demoran un período en acumular los acervos, por lo cual éstos aparecen con un retraso de un período en la función de producción. También supondremos que las inversiones privadas y públicas incorporan innovaciones tecnológicas y dan lugar a la acumulación tanto de viejos como de nuevos bienes productivos. Por lo tanto, no es posible agregar vectores de períodos distintos en un número (y llamar al resultado “cantidad de capital”), pues ellos incluyen acervos de bienes productivos (capital físico y humano) que son heterogéneos y de calidades cambiantes.

Dadas las dificultades lógicas que plantea el problema de agregación del capital en una economía dinámica, la función de producción podría expresarse sólo en términos de la relación entre el producto y la cantidad de trabajadores, relación que cambia continuamente con la inversión. Esta es la formulación que utilizaremos aquí.

Si aceptamos que el orden social ingresa a la función de producción, ¿cuáles son los factores que determinan el orden social? En otro estudio (Figueroa, 1993) he desarrollado la teoría de que el orden social depende fundamentalmente del grado de equidad en la distribución de la riqueza. La proposición axiomática es que no toda distribución de la riqueza es socialmente tolerada. Sólo un subconjunto estricto de las posibles distribuciones de la riqueza sería aceptado socialmente; si el funcionamiento de la economía llevara a una solución fuera de esos límites, la sociedad entraría en una crisis distributiva, es decir, en el desorden social.

La crisis distributiva depende no sólo de los resultados distributivos del mercado, sino de la política redistributiva del Estado. El gasto público social sería un mecanismo del que dispone el Estado para reducir las brechas distributivas originadas en el funcionamiento del mercado y asegurar así el orden social.

Una creciente pauperización de las masas (sea absoluta o relativa) que condujera a la sociedad a una situación de crisis distributiva generaría nuevas formas de redistribución, en las cuales el derecho de propiedad ya no se respetaría plenamente. En tal situación, los ingresos no contractuales adquirirían importancia creciente. Como consecuencia, los niveles de violencia, corrupción e incertidumbre en el sistema productivo se elevarían. Todo ello significaría costos económicos para la sociedad. En el corto plazo, se acrecentarían los costos de la seguridad personal y de la protección de la propiedad, así como los costos de las paralizaciones por huelgas y todo tipo de desorden social. Estos costos se trasladarían a los costos de

producción de las firmas. Parte de los costos sociales se transformarían entonces en mayores costos unitarios de éstas, con pérdida de competitividad.

En el largo plazo, los costos económicos de una crisis distributiva incluirían una retracción de la inversión privada (a la cual nos referiremos más adelante) y también una baja en la calidad de la mano de obra. Con la pauperización de las masas, por ejemplo, la desnutrición infantil aumenta. Se sabe que la capacidad de aprendizaje de las personas se determina en gran medida en la primera infancia, de modo que la calidad de la mano de obra futura se determina hoy. Por lo tanto, será mucho más costoso elevar la productividad del trabajador que haya tenido una infancia descuidada. La tasa de repitencia escolar y la morbilidad serían mayores; por ende, la inversión en educación y salud necesaria para obtener un tipo particular de mano de obra sería también mayor.

En suma, nuestra proposición teórica es que la productividad depende, entre otros factores, de la estabilidad de la sociedad. Este último factor depende a su vez del grado de equidad económica que exista en la sociedad: si el grado de equidad disminuye, mayor será el riesgo de caer en la inestabilidad social y política, y menor productividad mostrará el sistema productivo. La equidad (E) es un elemento de la función de producción de los distintos bienes.

En el corto plazo, con acervos dados de bienes privados y públicos y un nivel dado de conocimientos tecnológicos, la función de producción se puede escribir así:

$$Q_t = n F(L_t) \quad (2)$$

donde $n = n(E)$, y donde

$$n = 1 \text{ si } E \geq E^* \\ 0 < n < 1 \text{ si } E < E^*$$

Hay crisis distributiva cuando la equidad (E) toma un valor por debajo del umbral de tolerancia social a la desigualdad (E^*). En este caso, las empresas tendrían que utilizar recursos para proteger la propiedad privada y también para reducir los costos de transacciones (entendidos como los mayores riesgos asociados al intercambio laboral, es decir, la mayor desconfianza en las relaciones laborales) que se habrían elevado. En una situación de crisis distributiva, la productividad laboral caería. La curva que describe la función F de la ecuación (2) se desplazaría hacia abajo.¹

En el largo plazo, la función de producción se puede expresar así:

$$Q_t = m_t F(L_t) \quad (3)$$

donde $m > 1$.

Suponemos que la función F sólo puede desplazarse hacia arriba, de acuerdo al valor que tenga la variable m . La productividad laboral dependería de los valores que adopte la variable m .

¿Qué factores determinan m ? Proponemos la hipótesis de que las variables que mueven la función F son la inversión privada (I) y la inversión pública (G), pues es a través de estos gastos que se expande el acervo de factores productivos, tanto privados como públicos. Supondremos que el nuevo conocimiento tecnológico, obtenido a través de la inversión, está incorporado tanto en el capital físico como en el capital humano. Entonces, se tiene:

$$m_t = \phi(I_{t-p}, G_{t-1}) \quad (4)$$

La inversión pública la supondremos exógenamente determinada, pero la inversión privada será considerada endógena. De las relaciones presentadas hasta aquí se desprende que en el largo plazo la productividad laboral depende de las inversiones, pues éstas desplazan la función F hacia arriba de manera continua.

III

La lógica de los inversionistas

Pero, ¿cuáles son los factores que determinan las inversiones privadas de largo plazo en un país? Necesitamos una teoría de la inversión.

Sobre la inversión privada de largo plazo hay hasta tres teorías: la primera diría que la inversión es endógena al proceso económico; la segunda, que es endóge-

¹ Sustituyendo equidad por salario real se puede expresar de manera más analítica lo que se ha dado en llamar la teoría de los "salarios de eficiencia" (Solow, 1990). Si los salarios reales cayeran por debajo de un umbral, la productividad laboral caería. Según esta teoría, la productividad laboral dependería del nivel del salario real (y no al revés como sostiene la teoría microeconómica convencional).

na al proceso económico y también al sociopolítico; la tercera, que es totalmente exógena. En el primer caso la teoría establece que la inversión privada depende de la tasa de interés y de los rendimientos esperados, los que dependen sólo de precios relativos esperados (Barro, 1990). En el segundo se introduce el supuesto de que los rendimientos esperados dependen también del grado de estabilidad del sistema sociopolítico (Alesina y Perotti, 1993; Figueroa, 1993). En el último caso, los inversionistas sólo se guiarían por sus "animal spirits", como señaló Keynes.

Aquí adoptaremos la segunda teoría. Asumiremos que la decisión de inversión depende no sólo del proceso económico sino también del proceso sociopolítico de la sociedad, es decir, del orden social. Adoptar la tercera teoría significaría suponer que el crecimiento económico depende del estado de ánimo de los capitalistas, ante lo cual no habría nada que hacer en materia de política económica.

Diremos entonces que ante los riesgos que enfrenta un inversionista, su decisión de invertir dependería de la rentabilidad esperada y de su capacidad para absorber riesgos. Cuanto mayor sea esta capacidad, más entrará el inversionista a juegos con mayor retorno esperado, aunque sean más riesgosos. Supondremos que esta capacidad está limitada por la cantidad de activos con que cuenta el inversionista; es decir, que la aversión al riesgo es parte de sus restricciones y no de sus preferencias. Así los inversionistas con más activos tomarían mayores riesgos (Figueroa, 1993).

Supondremos también que el capital es un factor móvil entre países. Entonces, ¿cómo deciden los inversionistas a qué países asignan sus fondos? Para responder a esta pregunta se presenta aquí un modelo sobresimplificado. Consideraremos dos tipos de riesgos, el riesgo-producto y el riesgo-país, pues el inversionista debe decidir en qué producto y en qué país ha de invertir. En ambos casos el inversionista enfrenta dos posibles situaciones. En el caso del producto, puede obtener un buen retorno (r_1) o un mal retorno (r_2). Luego, el retorno esperado de su inversión sería

$$r^e = P_1 r_1 + P_2 r_2, P_1 + P_2 = 1, r_1 > r_2 > 0 \quad (5)$$

donde P_1 y P_2 se pueden interpretar como las probabilidades de que se produzca una u otra de estas situaciones.

Supondremos que los factores productivos privados y públicos son complementarios. Por lo tanto, para

valores dados de las probabilidades, los retornos esperados dependerán de la inversión pública (G).

En la decisión sobre el país, también supondremos dos situaciones: en el país j se puede tener estabilidad sociopolítica, o una situación de inestabilidad y caos. Digamos que las probabilidades son V_1 y V_2 respectivamente, donde $V_1 + V_2 = 1$. Supongamos que si se da la primera situación, el inversionista obtiene r^e , pero si se da la segunda su retorno es cero. Luego, su retorno esperado, tomando en cuenta el efecto de riesgo-país, sería

$$R_j^e = V_{1j} r^e \quad (6)$$

En términos del retorno esperado, el inversionista invertiría en el país con el mayor valor de R_j^e , es decir, en el país con la mayor estabilidad sociopolítica.

En el modelo anterior, la tasa de retorno esperado para el producto era independiente del país. Si se relaja este supuesto, el retorno en el país j sería:

$$R_j^e = V_{1j} r_j^e \quad (7)$$

Todavía el inversionista invertiría en el país que ofreciese el más alto valor de R_j^e , pero ahora podría ocurrir que un país con relativa inestabilidad (un bajo valor de V_{1j}) pudiera atraer inversiones debido a que el valor de r^e es relativamente alto.

En ambos modelos el riesgo es el mismo: perder toda la inversión si ocurre una inestabilidad sociopolítica. Es decir, el riesgo lo pone el factor de riesgo-país. Si el inversionista tuviera la capacidad de absorber esa eventual pérdida, él haría su inversión en el país con el más alto valor de R^e . Si no tuviera esa capacidad, no invertiría en país alguno.

Si se introduce en este sistema de relaciones la proposición teórica de que la probabilidad de tener estabilidad sociopolítica —es decir, orden social— depende del grado de equidad, se tiene que el retorno de la inversión R^e no sería independiente del grado de equidad de la sociedad. Luego, la inversión privada, además de depender de la inversión pública, dependerá también del grado de equidad de la sociedad (E); es decir, la función de inversión tomaría la forma siguiente:

$$\begin{aligned} I &= H(G) && \text{si } E \geq E^* \\ &= J(G, E) && \text{si } E < E^* \end{aligned} \quad (8)$$

donde E^* es el umbral de la equidad socialmente tolerada.

La inversión privada no podría ser independiente del grado de equidad existente en la sociedad. Si el grado de equidad estuviera por encima del umbral de la tolerancia social, la inversión no se vería afectada por los cambios en la equidad; pero si el grado de equidad cayera por debajo de ese umbral, o estuviera en riesgo de caer, la inversión disminuiría. Es suficiente suponer que los inversionistas tienen distinta capacidad para absorber pérdidas —distintos “puntos de desastre”, diría Hicks (1989)— para generar una curva donde hasta E^* la relación entre inversión y equidad es positiva. Cuanto menor sea la equidad (y la estabilidad social), mayor riesgo corre el retorno de la inversión; luego, sólo invertirían grandes inversores, aquellos con capacidad para absorber las eventuales pérdidas. A medida que aumente E , el riesgo disminuiría e ingresarían inversores con menor capacidad para absorber pérdidas. Es claro que más allá de E^* la curva se vuelve plana.²

Luego, en una sociedad muy desigual, el sistema de ecuaciones (3), (4) y (8) lleva a una función de producción que tendría la forma siguiente:

$$Q_t = f(L_t, G_{t,p}, E_{t,p}), \text{ donde } E < E^* \quad (9)$$

El nivel de la producción depende de la cantidad de trabajadores empleados en el mismo período, y también de la inversión pública y del nivel de equidad (cuando éste es inferior al umbral de tolerancia social), ambas variables del período anterior. Así, diremos que un proceso productivo puede ser más o menos “intensivo en equidad” comparado con otro, según sea el grado de estabilidad social que admite la inversión privada. Esto último depende de cuanto eslabonamiento tiene este proceso productivo con los demás sectores de la economía. Cuanto más eslabonamientos tenga, mayor será su necesidad de estabilidad social y, por lo tanto, será más intensivo en equidad.

Los inversionistas se dirigirían a explotar las ventajas absolutas, las ventajas comparativas o las venta-

jas competitivas del país elegido.³ Su lógica al decidir estaría guiada por el modelo desarrollado aquí. Pero sus inversiones contribuirían a desarrollar esas ventajas para el futuro, lo que generaría un efecto dinámico. Cuando el proceso productivo de un bien es menos intensivo en estabilidad social, la inversión puede ser menos sensible al riesgo-país y en tal caso podría dirigirse a producir ese bien en enclaves (minas, petróleo, manufactura de maquila, centros de turismo). Pero si el proceso productivo en cuestión es intensivo en estabilidad social, el riesgo-país puede tener un efecto muy importante, por lo cual no se invertiría en el bien respectivo. Debido al factor de riesgo-país, al cual subyace el grado de equidad, las ventajas competitivas de un país podrían no desarrollarse y las ventajas comparativas no evolucionar.

En esta formulación teórica, la equidad resulta del funcionamiento del mercado en el período anterior (que opera, naturalmente, con variables exógenas) y de las políticas sociales del gobierno, que es también una variable exógena. Pero la teoría que quiero proponer aquí es que en una sociedad cuyo proceso de desarrollo tiene como condición inicial una marcada desigualdad, ésta se mantendrá. El mercado no podrá reducirla, el sistema político no tiene incentivos para hacerlo y la situación de desigualdad tiende a persistir. Se da así en esta sociedad un estado de desigualdad pronunciada.

De este sistema teórico se puede derivar una predicción con contenido empírico: sociedades con un alto grado de desigualdad recibirán poca inversión extranjera directa; a igualdad de condiciones, un país con mayor equidad atraería una mayor proporción de la inversión privada, con lo cual elevaría la productividad y mejoraría su participación en el mercado internacional. Otra predicción empírica que se deriva de esta teoría es que en economías muy inestables las empresas transnacionales (cuya capacidad de absorber riesgos es mayor que la de las nacionales) tendrán una mayor participación en la inversión privada total. Ambas predicciones son empíricamente falseables.

² Se podría suponer que después de un alto grado de equidad, la curva se hace descendente. Un exceso de igualdad puede generar desincentivos para los inversionistas. La curva tendría, entonces, la forma de una U invertida.

³ Siguiendo a Krugman, denominaremos ventajas competitivas a las que afectan al comercio intraindustrial.

IV

Información empírica

Un nuevo conjunto de datos sobre equidad presentado recientemente por el Banco Mundial (Deininger y Squire, 1996) se basa en una muestra de 108 países que abarca desde los años cincuenta hasta los noventa, con un total de 682 observaciones. En esta muestra, América Latina (con 20 países y 100 observaciones) aparece como la región que exhibe más desigualdad en el mundo (cuadro 1). Su coeficiente de Gini tiene una media de 0.50, mientras que el de los países capitalistas avanzados es de 0.33, y el de los "tigres" asiáticos alrededor de 0.35. Este orden se mantiene si se utiliza como índice la razón entre la participación en el ingreso de uno y otro de los quintiles extremos.

En realidad, hay otros dos resultados interesantes que emergen de los datos de Deininger y Squire (1996, cuadro 1): primero, el orden de desigualdad entre las regiones se mantiene a través del tiempo; y segundo, los cambios en los coeficientes de Gini no son radicales dentro de cada región.⁴ Estos datos son consistentes con nuestra hipótesis de la persistencia de la desigualdad pronunciada, cuando ésta es una condición inicial de la economía.⁵

América Latina ha perdido participación en el flujo de inversiones extranjeras directas. Desde el primer quinquenio de los años ochenta esa participación ha estado bajando, sea que se la mida con respecto a todos los países o sólo con respecto a los países en desarrollo (cuadro 2). Perú, uno de los países de la región donde la desigualdad económica es más pronunciada, tuvo en 1988-1992 una marcada inestabilidad

CUADRO 2

**América Latina: Inversiones
extranjeras directas**
(Promedios anuales)

| | Miles de millones de dólares | | |
|-------------------------------|------------------------------|-----------|-----------|
| | 1981-1985 | 1986-1990 | 1991-1993 |
| A. Todos los países | 50 | 155 | 171 |
| B. Países en desarrollo | 13 | 25 | 57 |
| C. América Latina y el Caribe | 6 | 8 | 17 |
| C/B (%) | 46.2 | 32.0 | 30.0 |
| C/A (%) | 12.0 | 5.2 | 9.9 |

Fuente: CEPAL, 1995, cuadro II.1, p. 55.

CUADRO 1

Indíces de desigualdad por regiones, 1947-1995
(Medias)

| | Nº de observaciones (países por año) | Coefficiente de Gini | Razón entre la participación en el ingreso de uno y otro de los quintiles extremos |
|-----------------------------|--|-------------------------|--|
| América Latina | 100 | 0.50 | 16.02 |
| África subsahariana | 40 | 0.45 | 11.61 |
| Medio oriente y Noráfrica | 20 | 0.41 | 7.14 |
| Este asiático y el Pacífico | 123 | 0.36 | 7.15 |
| Asia del sur | 60 | 0.34 | 5.50 |
| Países industrializados | 238 | 0.33 | 6.63 |
| Europa oriental | 101 | 0.26 | 4.05 |
| Total | 682 | 0.36 | 7.80 |

Fuente: Deininger y Squire, 1996, cuadro 1.

⁴ Aun a nivel de país, hay una notable estabilidad en el coeficiente de Gini: para los países con más de diez observaciones, el coeficiente de variabilidad de Pearson no sobrepasa el 12%. Este dato empírico plantea cuestiones interesantes: ¿es la equidad una característica estructural de cada sociedad, una condición inicial difícil de modificar sustantivamente?

⁵ El sabio Alexander Humboldt expresó en sus escritos que una de las características que más le impresionó en sus visitas a América era la tremenda desigualdad económica y social. Ciento cincuenta años después seguimos hablando del mismo tema como problema central de América Latina.

política. En ese período la inversión extranjera ingresó al país en pequeñas magnitudes y empezó a aumentar en 1993 (cuadro 3). Estos datos son coherentes con nuestra hipótesis de que las inversiones se dirigen en mayor proporción a sociedades más igualitarias.

La relación entre equidad e inversión, que es una ecuación estructural en nuestro sistema teórico —ecuación (8)—, es puesta a prueba estadística en un estudio de Alesina y Perotti (1993). Para una muestra de 70 países, con datos del período 1960-1985, ellos encuentran una correlación negativa entre la equidad y la inestabilidad sociopolítica, por un lado, y entre la inestabilidad sociopolítica y la inversión, por otro. En esta muestra, los 16 países latinoamericanos incluidos exhibieron los mayores grados de desigualdad y de inestabilidad sociopolítica, así como las menores tasas de inversión (*Ibid.*, cuadros 4 y 5, y p. 19).

La interpretación que hacen Alesina y Perotti de sus resultados, así como las conclusiones de política que derivan de ellos, tienen sin embargo una dificultad lógica. En su modelo estos autores toman la distribución del ingreso como una variable explicativa, es decir, como una variable exógena en el proceso económico. No hay teoría económica que avale tal propuesta. La manera de resolver esta dificultad lógica sería considerar un sistema teórico como el desarrollado aquí, en el que la inversión del período presente depende del grado de inestabilidad sociopolítica del mismo período, y donde esta última variable depende del grado de equidad del período anterior. En este sistema dinámico, y a falta de datos sobre la distribución

de los acervos, la distribución del ingreso puede ser utilizada como una condición inicial en la trayectoria temporal de las variables endógenas.

En realidad, en el análisis estadístico que los autores indicados llevan a cabo, ellos utilizan la distribución del ingreso del inicio del período de análisis (1960) y para las demás variables, las medias del período 1960-1985. Pero entonces la interpretación de los resultados no puede ser la que ellos hacen, que la inversión depende de la desigualdad: “la desigualdad del ingreso aumenta la inestabilidad política, la que a su vez disminuye la inversión” (Alesina y Perotti, 1993, p. 18). Ambas son variables endógenas. Si esos datos se consideran generados por un sistema dinámico, la relación de causalidad tendría que ser otra: la alta concentración del ingreso, como condición inicial, aumenta el riesgo de inestabilidad sociopolítica, lo cual lleva a una trayectoria con menores inversión y crecimiento.

Además, la conclusión de política de Alesina y Perotti tendría que ser reformulada. Ellos concluyen que la redistribución del ingreso tiene efectos netos impredecibles pues la mayor presión tributaria, necesaria para la redistribución, reduciría los incentivos para la inversión. Pero este efecto puede ser de nivel y no de tasa. Esta confusión es similar a la que existe cuando se considera que las barreras al comercio internacional basadas en aranceles de protección, que son también tasas impositivas, constituyen un factor que afecta el crecimiento económico. Como bien señala Lucas (1988 pp. 12 y 13), la liberalización de esas ba-

CUADRO 3

Flujos de inversión extranjera directa a Perú y a un grupo de países latinoamericanos^a, 1988-1993
(Millones de dólares)

| | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 |
|-----------------------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|
| <i>Perú</i> | 26 | 59 | 41 | -7 | 127 | 349 |
| Flujos normales | 26 | 59 | 41 | -7 | -13 | 60 |
| Conversión de deuda | - | - | - | - | - | - |
| Privatizaciones | - | - | - | - | 140 | 289 |
| <i>Grupo</i> | 7 961 | 7 469 | 6 951 | 11 062 | 12 271 | 44 420 |
| Flujos normales | 3 613 | 4 570 | 3 894 | 7 512 | 9 826 | 8 388 |
| Conversión de deuda | 4 154 | 2 784 | 1 841 | 305 | 133 | 25 |
| Privatizaciones | 194 | 115 | 1 216 | 3 245 | 2 312 | 6 007 |
| <i>Perú/grupo (%)</i> | 0.3 | 0.8 | 0.6 | -0.1 | 1.0 | 2.42 |

Fuente: CEPAL, 1995, cuadro IX. 4, p. 206.

^a Incluye Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela.

rreras podría tener un efecto sobre el nivel pero no sobre la tasa de crecimiento. Si adoptamos la teoría de Lucas de que la distribución del ingreso afectaría la tasa de crecimiento, la conclusión lógica del estudio de Alesina y Perotti, a la luz de nuestra reinterpretación de sus resultados empíricos, tendría que ser otra: redistribuir ingresos a modo de cambio en las condiciones iniciales llevaría a una trayectoria distinta, con mayor inversión y crecimiento; es decir, tendría un efecto sobre la tasa de crecimiento.

A juzgar por su participación en el comercio mundial, América Latina ha perdido competitividad desde los años sesenta. El cuadro 4 muestra esta tendencia con claridad. Entre 1960 y 1992 la región redujo esa participación casi a la mitad, de 7.7% a 3.7%. Los países desarrollados concentran la mayor parte del comercio mundial y han elevado aun más su participación. Pero el grupo que más ha ganado en competitividad es el de los llamados "tigres" asiáticos (República de Corea, la provincia china de Taiwán, Singapur, Hong Kong, Indonesia, Malasia y Tailandia).

CUADRO 4

Participación de América Latina en el comercio mundial
(Porcentajes)

| | América Latina | Países desarrollados | "Tigres" asiáticos ^a | Otros |
|------|----------------|----------------------|---------------------------------|-------|
| 1960 | 7.7 | 65.9 | 3.4 | 23.0 |
| 1970 | 5.5 | 70.9 | 3.0 | 20.6 |
| 1980 | 5.5 | 62.6 | 6.0 | 25.9 |
| 1990 | 3.9 | 71.4 | 10.1 | 14.6 |
| 1992 | 3.7 | 71.5 | 11.5 | 13.3 |

Fuente: CEPAL, 1995, cuadro I. 4, p. 35.

^a República de Corea, provincia china de Taiwán, Singapur, Hong Kong, Indonesia, Malasia y Tailandia.

Una muestra de ocho países de América Latina nos indica el mismo patrón regional: pérdida de participación en el mercado mundial, aunque con diferencias de grado que bien vale la pena señalar (cuadro 5). La pérdida de participación ha sido más severa en los

CUADRO 5

América Latina (ocho países): Participación relativa en el mercado mundial, 1964-1993
(Porcentajes)

| | Argentina | Brasil | Chile | Colombia | Costa Rica | México | Paraguay | Perú |
|------|-----------|--------|-------|----------|------------|--------|----------|------|
| 1964 | 0.90 | 0.91 | 0.38 | 0.35 | 0.07 | 0.67 | 0.03 | 0.42 |
| 1965 | 0.87 | 0.93 | 0.37 | 0.32 | 0.07 | 0.67 | 0.03 | 0.39 |
| 1966 | 0.85 | 0.93 | 0.44 | 0.27 | 0.07 | 0.64 | 0.03 | 0.41 |
| 1967 | 0.74 | 0.84 | 0.43 | 0.26 | 0.07 | 0.58 | 0.02 | 0.38 |
| 1968 | 0.62 | 0.86 | 0.39 | 0.25 | 0.08 | 0.57 | 0.02 | 0.39 |
| 1969 | 0.64 | 0.92 | 0.43 | 0.24 | 0.08 | 0.57 | 0.02 | 0.34 |
| 1970 | 0.61 | 0.94 | 0.43 | 0.25 | 0.08 | 0.48 | 0.02 | 0.36 |
| 1971 | 0.53 | 0.89 | 0.30 | 0.21 | 0.07 | 0.46 | 0.02 | 0.27 |
| 1972 | 0.50 | 1.03 | 0.22 | 0.21 | 0.07 | 0.44 | 0.02 | 0.24 |
| 1973 | 0.61 | 1.15 | 0.23 | 0.22 | 0.06 | 0.42 | 0.02 | 0.21 |
| 1974 | 0.50 | 1.00 | 0.31 | 0.19 | 0.06 | 0.37 | 0.02 | 0.19 |
| 1975 | 0.36 | 1.06 | 0.19 | 0.18 | 0.06 | 0.36 | 0.02 | 0.16 |
| 1976 | 0.43 | 1.10 | 0.23 | 0.20 | 0.06 | 0.37 | 0.02 | 0.15 |
| 1977 | 0.54 | 1.16 | 0.21 | 0.23 | 0.08 | 0.40 | 0.03 | 0.17 |
| 1978 | 0.52 | 1.05 | 0.20 | 0.25 | 0.07 | 0.50 | 0.02 | 0.16 |
| 1979 | 0.51 | 0.99 | 0.25 | 0.22 | 0.06 | 0.58 | 0.02 | 0.23 |
| 1980 | 0.42 | 1.61 | 0.25 | 0.21 | 0.05 | 0.82 | 0.02 | 0.21 |
| 1981 | 0.49 | 1.24 | 0.20 | 0.16 | 0.05 | 1.05 | 0.02 | 0.17 |
| 1982 | 0.44 | 1.16 | 0.21 | 0.17 | 0.05 | 1.22 | 0.02 | 0.19 |
| 1983 | 0.46 | 1.29 | 0.23 | 0.18 | 0.05 | 1.29 | 0.02 | 0.18 |
| 1984 | 0.45 | 1.50 | 0.20 | 0.19 | 0.06 | 1.36 | 0.02 | 0.17 |
| 1985 | 0.46 | 1.41 | 0.21 | 0.20 | 0.05 | 1.22 | 0.02 | 0.16 |
| 1986 | 0.34 | 1.19 | 0.21 | 0.26 | 0.06 | 0.82 | 0.01 | 0.13 |
| 1987 | 0.27 | 1.11 | 0.22 | 0.20 | 0.05 | 0.89 | 0.02 | 0.11 |
| 1988 | 0.34 | 1.25 | 0.26 | 0.19 | 0.05 | 0.77 | 0.02 | 0.10 |
| 1989 | 0.33 | 1.17 | 0.28 | 0.20 | 0.05 | 0.79 | 0.03 | 0.12 |
| 1990 | 0.37 | 0.93 | 0.25 | 0.20 | 0.04 | 0.81 | 0.03 | 0.10 |
| 1991 | 0.35 | 0.92 | 0.26 | 0.21 | 0.05 | 0.79 | 0.02 | 0.10 |
| 1992 | 0.33 | 0.98 | 0.27 | 0.19 | 0.05 | 0.75 | 0.02 | 0.09 |
| 1993 | ... | 1.05 | 0.25 | ... | 0.06 | 0.82 | ... | - |

Fuente: FMI, 1974 y 1994.

casos de Argentina y Perú, menos severo en Colombia y Costa Rica. Chile perdió participación entre 1964 y 1986, para luego empezar a recuperarla, pero sin poder alcanzar en el período su nivel de inicios de los años sesenta. Paraguay ha mantenido casi el mismo nivel de participación aunque con grandes oscilaciones. Brasil exhibió éxitos en el período 1964-1984, pero desde entonces ha perdido posiciones hasta lle-

gar a niveles similares al de inicios de los años sesenta. El país relativamente más exitoso de la muestra es México. En 1964-1976 perdió posiciones, en 1977-1985 las ganó de manera sustancial, para perderlas en parte en 1986-1989 y estabilizarse desde entonces en un nivel superior al de inicios de los años sesenta. En suma, no tenemos en esta muestra latinoamericana un caso comparable al de los "tigres" asiáticos.

V

El papel de la dotación de recursos naturales

La importancia de la equidad en la determinación de la inversión privada depende, como dijimos antes, del grado de integración del sector exportador a la economía nacional. La inversión privada buscaría explotar las ventajas absolutas, relativas o competitivas según fuesen las condiciones iniciales de un país en cuanto a dotación de recursos y equidad. Una sociedad con una amplia dotación de recursos naturales solamente y un alto grado de desigualdad inicial sólo podría dar lugar a inversiones que exploten sus ventajas absolutas y algo de sus ventajas comparativas. Pero con tales inversiones al país le sería difícil salir del atraso social.

Una dotación significativa de recursos naturales puede resultar contraproducente. Al país que la tenga puede serle difícil desarrollarse sobre la base de ventajas absolutas. La explotación de las ventajas absolutas de un país no requiere que esté tenga estabilidad sociopolítica. La actividad exportadora puede operar en un enclave. Cuanto más integrado esté el sector exportador al sistema productivo del país, más importante será el orden social, y por la tanto la equidad, para atraer inversiones privadas que desarrollen los sectores de exportación.

En consecuencia, sociedades bien dotadas con recursos naturales tendrán un nivel de inversión extranjera mayor, dado el grado de desigualdad en la sociedad. Esta es otra predicción empírica del modelo.

¿En qué bienes se ha especializado América Latina? En casi toda su historia, y hasta fines de los años setenta, la región se ha especializado principalmente en productos primarios, como los mineros, petroleros, pesqueros y agrícolas; en las últimas décadas se han desarrollado las exportaciones de manufacturas (cuadro 6).

Con los productos primarios, la región exporta su abundante dotación de recursos naturales, incluidos los

CUADRO 6

América Latina y el Caribe: Estructura de las exportaciones (Porcentajes)

| | 1962 | 1970 | 1980 | 1990 | 1992 |
|---------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Productos agrícolas | 52.4 | 47.1 | 31.2 | 28.3 | 29.8 |
| Metales y minerales | 13.1 | 18.2 | 10.4 | 11.7 | 9.7 |
| Combustibles | 29.1 | 22.9 | 40.6 | 26.5 | 21.6 |
| Manufacturas | 5.2 | 11.5 | 17.3 | 32.9 | 38.5 |
| Otros | 0.2 | 0.3 | 0.5 | 0.6 | 0.4 |
| <i>Total</i> | <i>100.0</i> | <i>100.0</i> | <i>100.0</i> | <i>100.0</i> | <i>100.0</i> |

Fuente: CEPAL, 1995, cuadro I.6, p. 39.

climáticos. Sus depósitos de minerales y petróleo le permiten exportar estos productos. Por su biodiversidad, genera productos pesqueros, coca, café, algodón, azúcar, espárragos, lana de auquénidos, es decir, bienes que no se pueden producir en cualquier parte del mundo, ni en cualquier época. El turismo es también la exportación de un recurso natural, que se basa en el clima o que toma la forma de un recurso histórico.

Una combinación de ventajas absolutas y comparativas está en la base de esta especialización. Pero, salvo respecto de algunos productos agrícolas, la explotación de estos recursos naturales no ha significado que la región exporte bienes que hagan uso intensivo de mano de obra, su factor relativamente más abundante. Los minerales, metales y combustibles, en cambio, hacen uso relativamente más intensivo de capital. Con ellos, América Latina exporta bienes cuya rentabilidad económica es alta. Así, una parte importante de sus exportaciones no depende de las variaciones del precio internacional, ni del tipo de cambio, ni

del salario, al menos en grado significativo, sino de la inversión.

La producción agrícola, que hace uso relativamente intensivo de mano de obra, especialmente de la no calificada, ha perdido importancia relativa en las exportaciones (cuadro 6). En términos absolutos, los datos indican que el volumen de exportaciones agrícolas creció 4% anualmente en los años setenta, pero esa tasa bajó a 2.3% en los ochenta (CEPAL, 1995, p. 70).

Aunque es cierto que la expansión de las exportaciones de manufacturas se ha dado en toda la región, los datos del cuadro 6 esconden diferencias marcadas entre los países. Cerca del 75% de las exportaciones de manufacturas de 1993 corresponde sólo a Brasil y México (CEPAL, 1995, cuadro III.5, p. 77). Sin estos países, la media simple para la región es de 18%, en lugar del 39% que aparece en el cuadro.

Dentro de la actividad manufacturera se puede distinguir un sector de bienes tradicionales que hace uso relativamente intensivo de mano de obra: el de los textiles, confecciones y calzado. En él la abundancia relativa de la mano de obra parece desempeñar un papel importante en la competitividad. La ubicación de la maquila de estos productos, desarrollada por las empresas transnacionales en varios países de la región, se basaría precisamente en la existencia de mano de obra barata.

No es posible contar con datos para poner a prueba la hipótesis de que las inversiones en sectores primarios requieren menos estabilidad sociopolítica, pero hay una historia que sirve para ilustrar esa hipótesis. Cusiana, en Colombia, es el yacimiento petrolero más grande de América Latina de los últimos 20 años. La inversión en él es de 6 000 millones de dólares. La empresa petrolera, que era extranjera, tuvo que interrumpir sus trabajos de exploración en varias ocasiones porque la guerrilla invadió y destruyó sus campos; para rechazar a la guerrilla se han destacado soldados en Cusiana (*El Comercio*, 1996, p. E6). Este yacimiento se pondrá en explotación de inmediato a pesar de que Colombia es un país plagado de pobreza, caos político, guerrilla y narcotráfico. Parece que no hay requisitos previos en términos de estabilidad sociopolítica para explotar petróleo; su producción es de enclave, físico y económico.

La otra hipótesis es que distintas dotaciones de factores dan lugar a diferentes patrones de comercio y a distintos grados de equidad distributiva. Más específicamente, la inversión que desarrolla un sector exportador basado en la explotación de recursos naturales llevaría a una mayor concentración del ingreso. Esta

hipótesis fue puesta a prueba empírica por Bourguignon y Morrisson (1989, cap. II) en un análisis de corte transversal para 1970. La muestra incluía 20 países en desarrollo, de los cuales seis eran de América Latina (Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Perú y Uruguay).

Para el análisis estadístico, el estudio de Bourguignon y Morrisson incluyó como variable endógena la distribución del ingreso (medido por la participación de algunos deciles en el ingreso nacional); como variables exógenas, el grado de protección comercial, el peso en el producto interno bruto de la exportación agrícola y de las exportaciones de productos mineros y petroleros, la estructura de la propiedad agrícola y la educación. Sus resultados muestran que la protección tiene un efecto negativo sobre la equidad; también la especialización basada en recursos naturales, salvo cuando la exportación agrícola proviene principalmente de pequeños predios. Los patrones de comercio basados en las ventajas absolutas son concentradores de ingresos y los basados en las ventajas comparativas de la agricultura dependen del grado de concentración de la propiedad de la tierra.

Tales resultados se pueden reinterpretar a la luz de nuestra teoría: las sociedades inequitativas y bien dotadas con recursos naturales atraerán inversiones dirigidas a explotar principalmente sus recursos naturales, con lo cual continuarán siendo inequitativas e inestables. Con este mecanismo se mantiene su condición inicial de sociedades muy desiguales.

En esta perspectiva teórica, el gasto público social puede ser visto como un instrumento para poner pisos a los ingresos y el bienestar de la población, y así darle estabilidad al sistema social y político. A estas acciones se las puede denominar "política social". Pero ese piso tendría que ser establecido como un conjunto de derechos: una redistribución para financiar derechos económicos. Esto significa que los bienes y servicios involucrados tendrían que ser retirados del juego del mercado y del juego político-electoral. La estabilidad social, al igual que la democracia, es un bien público: una vez establecida, nadie puede ser excluido de su consumo. Es evidente, entonces, que el gasto público social es una inversión en un bien público: la estabilidad social.

Sin embargo, la experiencia latinoamericana no va en esa dirección. Un estudio de la CEPAL (1994) muestra que en los años ochenta e inicios de los noventa el gasto social en un grupo de países de la región no representaba una proporción significativa del PIB, que sus variaciones no eran anticíclicas a las del PIB, y que no tenía efectos significativamente progresivos en la

distribución. Claramente, el sistema político imperante no ha utilizado la política social para modificar la situación de desigualdad pronunciada en que se encuen-

tra la mayoría de los países de América Latina. Este resultado empírico también es consistente con la teoría propuesta aquí.

VI

Conclusiones

La pregunta que ha guiado el presente estudio es si una sociedad puede llegar a ser desarrollada partiendo de un alto grado de desigualdad. En particular, si un país puede ser competitivo en la economía internacional cualquiera sea su grado de desigualdad actual.

Si las condiciones iniciales de una economía se caracterizan por una dotación de recursos naturales y un alto grado de desigualdad, la inversión privada se dirigirá a explotar esos recursos y a producirlos en enclaves. Con estas condiciones iniciales será difícil que la inversión desarrolle ventajas comparativas y competitivas. Así, el comercio internacional no contribuirá a reducir el exceso de mano de obra que pueda tener esta economía, ni la desigualdad se reducirá con el comercio.

Si alguna relación pudiera existir entre comercio y equidad, sería más bien en el sentido contrario: para desarrollar las ventajas comparativas y competitivas es preciso que el país exhiba una desigualdad poco pronunciada. La lógica de los inversionistas los llevaría a colocar sus inversiones en países con estabilidad sociopolítica, la cual dependería del grado de equidad de la sociedad. No es que las exportaciones induzcan el crecimiento económico, como se dice usualmente; las exportaciones son endógenas. Es la inversión la que genera crecimiento y mayor productividad y por esta vía el país gana competitividad. Y cuanto más intensivos en orden social sean los bienes que exporte un país, mayor será el efecto de la equidad sobre sus exportaciones netas. La competitividad internacional de un país depende de su grado de equidad: esta es la teoría que se ha desarrollado en el presente trabajo.

Puesta a prueba empírica, la teoría muestra un grado aceptable de consistencia con los datos de América Latina. Una predicción de esta teoría es que el desempeño económico de los países depende del grado de equidad y de la dotación de factores con que ellos partieron. A inicios de los años sesenta, América Latina partió con una desigualdad pronunciada y con una dotación abundante de recursos naturales y mano de obra no calificada; la República de Corea y la provin-

cia china de Taiwán partieron con condiciones opuestas: mayor equidad y dotación de capital humano. Las trayectorias de crecimiento, equidad y competitividad de nuestra región y de ambas sociedades asiáticas han sido como predice la teoría: hoy día hablamos de "tigres" asiáticos y no de "tigres" latinoamericanos.

Que el capital de largo plazo fluye en mayor proporción hacia los países más igualitarios es otra predicción de la teoría que es coherente con las tendencias de la economía mundial. En el período actual hay una mayor integración económica mundial, especialmente financiera. Se han abandonado los controles sobre las tasas de cambio y los mercados de capitales se han globalizado. Según un estudio de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), los flujos mundiales de inversión extranjera directa aumentaron en las últimas décadas a tasas sin precedentes, tres a cinco veces mayores que la tasa de crecimiento del flujo de comercio internacional (Oman, 1996, p. 26). Esto indica que los países (incluidos los del tercer mundo) no pueden ser mirados como distintos en su dotación de capital, ya que el capital se puede considerar internacionalmente móvil.

En suma, las productividades relativas de los países (lo que hemos definido aquí como competitividad de largo plazo) dependerían de la distribución de las inversiones entre ellos; estas inversiones dependerían de la inversión pública y del grado de estabilidad sociopolítica de los países receptores; y este grado dependería a su vez de la equidad. Luego, la competitividad dependería de la equidad. Debido a que la estabilidad sociopolítica necesitaría un grado de organización de la sociedad para mantener una equidad tolerable, es evidente que la competitividad no es sólo una cuestión de eficiencia microeconómica o sectorial; tampoco es sólo una cuestión de balances macroeconómicos; es también una cuestión social. Las sociedades compiten unas con otras para atraer las inversiones privadas con el fin de hacerse competitivas; pero compiten, entre otros factores, con su grado de equidad.

Bibliografía

- Alesina, A. y R. Perotti (1993): *Income Distribution, Political Instability, and Investment*, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, Paper 4486, octubre.
- Barro, R. (1990): *Macroeconomics*. Nueva York, Wiley & Sons Inc.
- Bourguignon, F. y C. Morrisson (1989): *External Trade and Income Distribution*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (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 gasto social en América Latina: Un examen cuantitativo y cualitativo*, Cuadernos de la CEPAL, N°73, LC/G.1854-P, Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.95.II.G.9.
- _____ (1995): *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, LC/G.1800/Rev.1-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.95.II.G.6.
- 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.
- El Comercio* (1996): Lima, 3 de enero.
- Figueroa, A. (1993): *Crisis distributiva en el Perú*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (1974): *Estadísticas financieras internacionales. Anuario 1994*, Washington D.C.
- _____ (1994): *Estadísticas financieras internacionales. Anuario 1994*, Washington D.C.
- Hicks, J. (1989): *A Market Theory of Money*, Oxford, Reino Unido, Clarendon Press.
- Krugman, P. (1995): *The Age of Diminished Expectations*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Lucas, R. (1988): On the mechanics of economic development, *Journal of Monetary Economics*, vol. 22, N° 1, Amsterdam, Países Bajos, North-Holland Publishing Company, julio.
- Oman, C. (1996): *Desafíos políticos de la globalización y regionalización*, Lima, Fundación Friedrich Ebert.
- Solow, R. (1990): *The Labor Market as a Social Institution*, Oxford, Reino Unido, Basil Blackwell.

Tensiones en el ajuste *estructural en* América Latina: *asignación vs. distribución*

Daniel M. Schydlofsky

*Profesor de Economía,
American University,
Washington, D.C.*

En la historia económica de América Latina, crecía la población y exigía nuevos empleos. Para crear nuevos puestos de trabajo era necesaria la industrialización; para industrializar había que cubrir un diferencial de productividad. Dos opciones eran factibles: i) preservar la eficiencia en la asignación, generando una importante redistribución regresiva del ingreso; y ii) perder eficiencia en la asignación manteniendo sin grandes cambios la distribución del ingreso; al escoger ésta última, los gobiernos introdujeron distorsiones permanentes en el mercado cambiario. La industrialización basada en la sustitución de importaciones llevó al estancamiento. La creciente presión sobre el mercado del trabajo pudo haber hecho descender abruptamente los salarios; en cambio, surgió el mercado informal que, gracias a su estructura competitiva monopolística, segmentó los mercados de bienes, asegurando una distribución mínima aceptable del ingreso. No hubo políticas públicas al respecto. El propio mercado generó una red de seguridad natural. Sin embargo, se sacrificó la eficiencia de asignación, introduciéndose distorsiones permanentes en el mercado del trabajo. El desarrollo financiero fue incapaz de responder a los nuevos requerimientos y la segmentación del mercado de capitales fortaleció aún más las distorsiones en el sistema de precios. La política de ajuste estructural eliminó algunas de las distorsiones de precio en los mercados cambiario y de crédito. La redistribución de la propiedad a través de los años modificó los efectos redistributivos de las variaciones en los precios relativos. Sin embargo, el ajuste estructural trajo consigo una entrada de capitales que llevó a una sobrevaluación considerable del tipo de cambio, mientras la división en el mercado de trabajo persistía y afectaba a más trabajadores que antes. A su vez, la liberalización del comercio se traducía en la contabilidad de los bancos como garantías debilitadas y deudas incobrables de empresas que habían quedado desprotegidas por la baja de aranceles y el tipo de cambio sobrevaluado. El sistema de precios de mercado en este caso no entrega —ni con mucho— las señales correctas para una buena asignación de los recursos. La necesidad de ingresos sigue impulsando el crecimiento del sector informal, mientras que el capital interno y los trabajadores desconfían de la inversión externa, sin saber si es amiga o enemiga.

I

Introducción

Las tensiones entre asignación y distribución en el contexto del crecimiento económico tradicionalmente han inspirado dos líneas principales de investigación. Por una parte, está el conjunto de problemas que se resumen en la curva de Kuznets: ¿es inevitable un aumento de la inequidad en la primera fase del crecimiento o puede ser amortiguado, o eliminado por completo, con una adecuada combinación de políticas?

La segunda línea de investigación se ha centrado en las tasas diferenciales de ahorro: si los ricos ahorran más que los pobres, entonces la inequidad producirá mayor crecimiento que la equidad. El desafío de política es entonces encontrar mecanismos de intervención que sean capaces de igualar las tasas de ahorro o, si ello no es posible, generar suficiente ahorro público para contrarrestar cualquier efecto negativo de una mayor equidad.

Sin embargo, aún en un contexto estático, existe un conflicto latente entre asignación y distribución. Es sabido que el óptimo de Pareto no garantiza una distribución aceptable. Al mismo tiempo, los intentos por corregir la distribución por la vía de la intervención pública casi inevitablemente distorsionan la eficiencia en la asignación de recursos.

Así pues, que existan tensiones entre distribución y asignación durante el ajuste estructural de una economía es algo que debe esperarse por anticipado.

En el contexto de América Latina, se ha destacado la importancia de la distribución desde variadas perspectivas. Primero, hay muchos trabajos de investigación respecto de la desigualdad del ingreso en el hemisferio y concluyen, en general, que en América Latina, como un todo, esa desigualdad ha sido mucho mayor que en otras regiones en desarrollo, particularmente en Asia. Segundo, se ha señalado la función

distributiva como fuerza motriz en la creación de las redes tradicionales de seguridad social; mecanismos de fijación de salarios del sector público, leyes de prestaciones sociales, protección sindical, leyes de seguro social, etc. Tercero, se han identificado los aspectos distributivos como parte integral de los procesos inflacionarios de América Latina. Mientras algunos autores sostienen que muchas inflaciones latinoamericanas serían resultado de disputas distributivas entre distintos sectores organizados de la sociedad, existe un amplio consenso de que la indización, tanto explícita como implícita, se ha debido al propósito de proteger las participaciones en la distribución y los ingresos reales del efecto erosivo de la inflación.

El objetivo de este trabajo es centrar la atención en un conjunto de temas bastante distintos. Busca observar los efectos de los problemas distributivos en el patrón de especialización sectorial, ya sea explícitamente, como resultado de la política pública, o implícitamente a través de la función del sistema de precios.

Empezaremos por explorar cómo las preocupaciones distributivas fundamentales delinearon la política de industrialización y de esta forma determinaron el curso de la industrialización sustitutiva de importaciones en América Latina. En seguida examinaremos cómo los intereses redistributivos se reflejan espontáneamente en el sistema de precios durante el estancamiento, lo que determina las condiciones iniciales de la fase de ajuste estructural. Luego, analizaremos esta última fase para determinar en qué grado las tensiones iniciales persisten o han sido superadas. Se exploran asimismo otras fuentes de tensión distributiva. En las conclusiones se da una visión global de la secuencia descrita y de los argumentos utilizados.

II

La fase de industrialización activa

Es un lugar común que los distintos países de América Latina son diferentes. Pese a todas las diferencias,

sin embargo, hay un padrón común en el desarrollo económico latinoamericano que es útil resumir en algunas características. Llamaremos a esta realidad estilizada "Latinia", el "país típico" de América Latina.

□ Una versión anterior de este trabajo se presentó al Southern Economics Association Meetings, en Washington D.C.

Antes de la industrialización activa (recién terminada la segunda guerra mundial), las principales actividades económicas de Latinoamérica eran la agricultura y la minería, ambas mayoritariamente de exportación, aunque parte de la agricultura se destinaba a satisfacer la demanda interna de alimentos, los productos industriales eran en su mayoría importados y los tipos de cambio se fijaban a un nivel que permitía la competencia de las exportaciones tradicionales en los mercados mundiales mientras los aranceles de importación tenían por finalidad principal allegar recursos al erario nacional. La producción de las exportaciones se concentraba en unidades relativamente grandes de propiedad de pocas personas, en su mayor parte integrantes de la elite del país, la que también se turnaba para gobernar. Algunas actividades de exportación eran de propiedad de inversionistas extranjeros.

La industrialización se impulsó a un mismo tiempo desde abajo y desde arriba. Desde abajo, vino la presión demográfica, alimentada principalmente por los grandes avances de la salud pública. Una fuerza trabajadora en rápido crecimiento no encontraba cabida en la agricultura ni en la minería. Las limitaciones naturales en la capacidad del túnel de la mina y el decreciente producto marginal del trabajo agrícola establecían límites estrictos a la cantidad de personas adicionales que podían absorber los sectores tradicionales.

En la industria, en cambio, la capacidad de generar empleo sólo se limitaba por factores humanos. Todos podrían tener empleo si se instalaba un número suficiente de fábricas. Por ello, una fuerza de trabajo creciente en demanda de trabajo constituía un sólido argumento en favor de la industrialización para las elites dirigentes, que ciertamente deseaban evitar la convulsión social.

De arriba vino el concepto de la modernidad. Las elites se dieron cuenta de que un país moderno era virtual sinónimo de un país industrial. Para que sus países fueran modernos, entonces, requerían la industrialización. Como las presiones de abajo y de arriba coincidían, no había razón para que el gobierno de Latinoamérica se resistiera a la industrialización como estrategia de desarrollo.

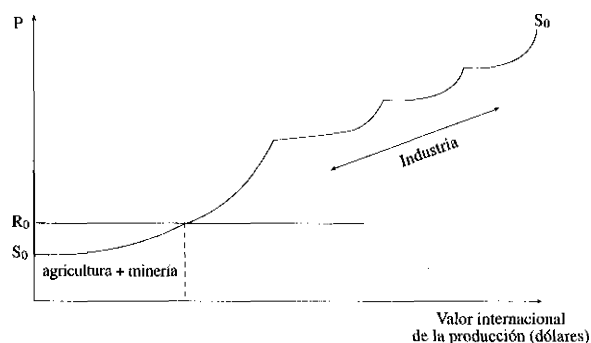
Sin embargo, desarrollar la industria en Latinoamérica significaba moverse en una curva de costos de ventajas comparativas a actividades de costo más elevado. Los procesos industriales eran de mayor costo que la agricultura y la minería tradicionales por una variedad de motivos: a) eran actividades nuevas, por lo que, al menos durante un período de aprendizaje inicial, ten-

drían costos más elevados que aquellas en las que el país tenía experiencia; b) los procesos industriales tienen economías de escala, y los mercados de Latinoamérica eran pequeños; nuevamente, entonces, los costos serían inicialmente elevados; c) la nueva industria tendría que apoyarse en una industria de insumos que no existía, lo que hacía más cara la producción local, consecuencia de la naturaleza sistémica de la producción industrial; d) la infraestructura no estaba orientada a la producción industrial, sino a las exportaciones agrícolas y mineras; e) los consumidores preferían claramente los productos importados, cuya calidad se presumía mejor, lo que imponía un castigo artificial a los precios de la producción local. Además, la producción industrial estaría sujeta a normas laborales avanzadas, con especificación de horas máximas de trabajo, salarios mínimos, beneficios no salariales, seguridad social, derechos de negociación colectiva de los trabajadores, sindicatos, etc., la mayor parte de las cuales no regían para la agricultura ni la pequeña y mediana minería.

Todas estas características hicieron ver la necesidad de formular políticas para hacer competitiva esta nueva producción industrial.¹

El problema que enfrentaban los gobernantes se ilustra en el gráfico 1. La curva SS es la oferta agregada que muestra la diferencia de costos entre los sectores primarios de la agricultura y la minería y los nuevos sectores industriales. R_0 es el nivel del tipo de cambio, medido en pesos por dólar, en una posición

GRAFICO 1



¹ Nótese que la idea de que proteger a la industria naciente es en verdad una solución subóptima frente a la de perfeccionar el mercado de capitales para que el sector privado pueda financiar la cobertura de sus propios riesgos resultaba demasiado sofisticada para que los gobiernos de la época pudieran siquiera considerarla.

que permite la exportación de la producción tradicional, pero es demasiado bajo para que la nueva producción industrial compita con las importaciones. Por consiguiente, hay producción sólo en la parte de la curva de oferta que corresponde a los sectores primarios. El problema de política consiste en hacer competitiva la actividad industrial.

En estas circunstancias, el gobierno de Latinia tiene tres opciones: i) la devaluación general, ii) una devaluación selectiva, iii) la devaluación compensada. Exploremos cada una con la ayuda del gráfico 2.

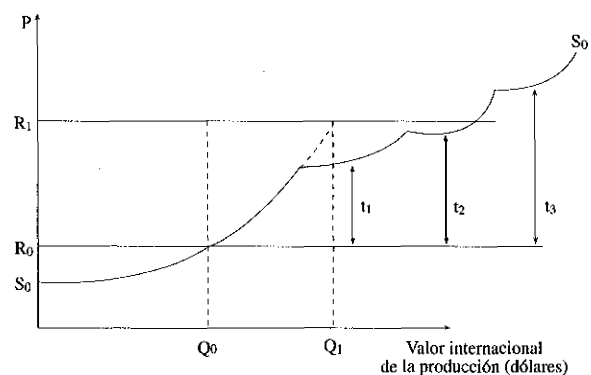
i) Devaluación general: En esta opción, el tipo de cambio R_0 se devalúa a R_1 , a una mayor cantidad de pesos por dólar. Abstrayendo cualquier efecto de la devaluación sobre el alza de costos, puede verse en el gráfico 2 que con R_1 una cierta cantidad de actividades industriales pasa a ser competitiva. Más aún, hay una expansión de la producción primaria en la medida que los productores de estos sectores se mueven hacia arriba en la curva de costos. En términos marginales, la productividad de los sectores primario e industrial se igualan; por lo tanto, hay eficiencia en la asignación de recursos. Además, sin embargo, hay una redistribución masiva del ingreso, en la medida en que los productores intramarginales de bienes primarios obtienen un ingreso significativamente más alto por la cantidad que producían originalmente. Este ingreso adicional proviene, directamente, de los compradores de alimentos del mercado local e, indirectamente, del tipo de cambio más elevado, que provoca un alza de precio de los bienes importados para todos los consumidores. En consecuencia, con una devaluación general, los dueños de propiedades mineras y empresas agrícolas obtienen una transferencia considerable de ingresos desde todos los consumidores.

ii) Devaluación selectiva: Esta opción consiste en aumentar sólo el tipo de cambio para productos de importación que compiten con los que se van a producir internamente. Con esta solución, la producción local se hace competitiva con las importaciones por la vía de implantar aranceles de importación, que producen el efecto de devaluar el tipo de cambio sólo para los productos que se busca proteger. En términos del gráfico 2, el tipo de cambio general se mantiene en R_0 , y se implantan aranceles de importación para los productos industriales *uno* y *dos* para cubrir las diferencias de costos de esos productos específicos. Ahora no hay expansión de la producción del sector primario; como resultado, ya no hay igualdad de costos marginales entre los sectores primario e industrial, lo que significa una producción ineficiente. Sin embargo, hay sólo un mínimo efecto en la distribución del ingreso

porque en este caso, los productores originales de la minería y la agricultura no reciben ninguna utilidad imprevista. La única redistribución ocurre entre compradores de los bienes protegidos y los nuevos productores de los mismos bienes. Esto significa principalmente que los consumidores de ingresos medios pagan precios más altos por bienes producidos por trabajadores de clase media y baja y capitalistas de altos ingresos.²

iii) Devaluación compensada:³ En este caso, el tipo de cambio se devalúa como en una devaluación general, de R_0 a R_1 ; sin embargo, los aranceles de importación se reducen en la misma magnitud y se aplica tributación a las utilidades imprevistas de los exportadores primarios. En su versión simple, se aplica un impuesto a las exportaciones tradicionales cuya tasa busca mantener el tipo de cambio neto para los exportadores tradicionales en R_0 . En otra variante, se aplica un impuesto Ricardiano sobre la propiedad, diseñado para neutralizar las utilidades imprevistas sólo de la producción preexistente. En ambos casos, los efectos redistributivos se mantienen al mínimo, en tanto que se consigue eficiencia en la asignación con el impuesto a la propiedad y no con un impuesto a la exportación. Un elemento final de este paquete es un mecanismo de devolución a los consumidores del costo adicional de compra de bienes tradicionales que resulta de la devaluación y que no puede ser compensado por

GRAFICO 2



² Los consumidores de bajos ingresos se ven afectados también por los precios más altos, pero en menor escala, ya que proporcionalmente consumen menos de estos tipos de productos.

³ Propuesta inicialmente por Marcelo Diamand, de Argentina, en CARTTA (1966), propuesta independientemente por Schidlowky (1967), adaptada posteriormente con algunas modificaciones al pensamiento predominante por Balassa (véase Balassa y otros, 1982).

una reducción de aranceles o un impuesto a las exportaciones. Se concluye que la devaluación compensada es mucho más compleja en su diseño y administración que las otras dos opciones.

Visto desde la perspectiva de cualquier gobierno de Latínía en ese tiempo, la opción ii) era la obvia. La solución iii) no estaba siquiera incluida dentro del conjunto de opciones por ser demasiado compleja en diseño, administración y ejecución. La alternativa i) pudo haber sido factible. Sin embargo, hasta un gobierno de elite en Latínía lo habría pensado dos veces antes de impulsar una medida que condujera tan evidentemente a la concentración del ingreso, para qué decir de los gobiernos con mayor raigambre en la clase trabajadora, como el de Perón en la Argentina, y Vargas en el Brasil.⁴ Uno tras otro, los países del hemisferio implantaron la lógica estilizada de Latínía: subir los aranceles para hacer competitiva la nueva producción con las importaciones.

Una vez que la política se estableció, fueron apareciendo todas las consecuencias conocidas de la industrialización sustitutiva de importaciones:

i) La aversión a las exportaciones circunscribió a la nueva industria a su mercado interno;

ii) La ilusión de ineficiencia hizo que sectores que competían con las importaciones parecieran más ineficientes de lo que realmente eran;⁵

iii) Fue muy débil la promoción de las exportaciones, con la excepción de Brasil y Colombia, en parte debido a la ilusión de ineficiencia; en consecuencia, para ahorrar divisas se requería mayor sustitución de importaciones con aranceles más altos;

iv) Aumentó la vulnerabilidad a las fluctuaciones de balance de pagos en la medida en que las importaciones se fueron haciendo más indispensables.

v) El ciclo de la actividad económica estaba determinado por la disponibilidad de divisas.

vi) Se contrataba endeudamiento para aumentar la disponibilidad de divisas; sin embargo, a falta de cambios estructurales en los precios relativos y en la orientación de la producción al mercado, sólo se conseguía así ocultar los síntomas; había expansión cuando las divisas prestadas se utilizaban para pagar importaciones, pero luego sobrevenía la crisis, y ahora más grande, por la necesidad de servir la deuda.

La estructura de la producción en la economía tradicional y las diferencias de ventajas comparativas entre la producción tradicional y las actividades industriales fijaron una política básica. La opción de política se inspiraba en el anhelo de minimizar las consecuencias distributivas. El efecto fue una política comercial que al final condujo al estancamiento, en lo que se ha conocido como "la década perdida" de 1980.

III

La fase del estancamiento

El crecimiento económico se detuvo, pero no así el demográfico. Nuevos trabajadores ingresaban al mercado laboral y aumentaba cada vez más su dificultad para encontrar trabajo. Incapaces de encontrar empleo remunerado, y, a falta de otro derrotero, se convertían en trabajadores por cuenta propia. En esencia, migraron del mercado del trabajo al mercado de bienes. Comenzaron por el comercio ambulante y competían con el comercio establecido diferenciando el producto: ofrecían distintos lugares de venta (semáforos, ventas a domicilio), diferente envoltorio (sin envoltorio para que se viera la mercancía) y hasta diferentes formas de venta (posibilidad de regateo en vez de precio fijo).

La estructura del mercado de este sector de la economía era de competencia monopolística, con sus dos características: el precio es igual al costo medio y existe capacidad instalada ociosa (véase Chamberlain, 1933). En este mercado informal, el costo total es igual al costo de materiales más el costo de la vida. Más aún, y como el costo de vida es un costo fijo que se prorratea entre el número de unidades vendidas, se genera la clásica curva de costos decrecientes, en que el costo marginal es inferior al costo medio. A su vez, la capacidad instalada ociosa asume la forma de subempleo de la fuerza laboral.

Como la población sigue creciendo, cada vez más individuos se incorporan al sector informal. Ocurren entonces tres reacciones: i) hay innovación en la informalización de nuevos sectores, nuevas áreas geográficas, nuevos productos (v.g. se reparan silenciadores en

⁴ Pedro Beltrán, Primer Ministro del segundo gobierno de Prado en Perú (1956-1962) promulgó la ley que aumentaba sistemáticamente la protección para estimular la industrialización.

⁵ Véanse Diamand (1973) y Schydrowsky (1972).

la vía pública, los productores informales de ropa que venden sus productos de manera informal); ii) aumenta la segmentación de los sectores informales existentes, bajando las participaciones individuales de mercado, de la manera prevista por Chamberlain, iii) hay un ajuste a la baja de la expectativa de costo de vida, acomodándose a las difíciles circunstancias de mercado que enfrentan los participantes.

A consecuencia del efecto conjunto de estos mecanismos de ajuste, crece el sector de competencia monopolística en la economía, cunde el subempleo, se aparta cada vez más el salario de mercado del costo marginal del trabajo y se asienta con más fuerza la situación de incumplimiento de las condiciones de Pareto en la economía.

El desarrollo de un sector informal que opera con una estructura de mercado de competencia monopolística es una adaptación natural frente a las necesidades de distribución. En un mercado competitivo, el ingreso de los trabajadores caería abruptamente. La legislación no permite que esto suceda en el sector formal. El incumplimiento de las reglas o su evasión por medio de la informalización podría llevar a tal descenso de los ingresos. En cambio, la competencia monopolística distribuye el ingreso disponible. Al mismo tiempo, el sector informal transfiere parte del ingreso desde el sector formal mediante la diferenciación de productos e incluso contribuye a liberalizar las restricciones cambiarias de la macroeconomía al preferir un conjunto de productos menos exigentes de divisas extranjeras. Es así como las exigencias distributivas tienen un efecto crítico sobre la composición de la producción y la selección de tecnología. Pero esto ocurre de manera espontánea, por el juego de las fuerzas del mercado. En esta evolución, el sistema de precios se ha distorsionado sin remedio, estableciéndose una fuerte barrera entre los salarios del mercado y el costo marginal del trabajo.

La evolución del mercado financiero interactúa con esta modificación de la estructura productiva de la economía. Durante la fase preindustrial, la concesión de créditos es una operación muy personalizada. En esta etapa los banqueros conocen personalmente a la mayoría de sus clientes o hay incluso relaciones de familia con ellos. Prestar y pedir prestado es una actividad que se realiza dentro de una pequeña elite en que lo más importante es la reputación. Además, la operación de crédito suele ser una transacción comercial sencilla, generalmente para el comercio de importación o exportación.

Durante el período de industrialización activa, la naturaleza del crédito cambia. El otorgamiento de cré-

ditos se despersonaliza, a medida que los bancos crecen y contratan funcionarios de crédito cuya función de pérdida es asimétrica. Mientras el banquero arriesga su propio dinero, el funcionario de crédito arriesga dinero ajeno. Un mal préstamo provocará su despido, pero el no conceder un buen crédito no se notará. De esta forma, el crédito se extiende durante esta etapa con una mayor aversión al riesgo. Por otro lado, los deudores ya no conocen a los prestamistas. No fueron a los mismos colegios, son demasiado numerosos como para tener relaciones familiares o para que sus reputaciones sean de conocimiento general. Más aún, el tipo de proyecto para el que se presta dinero es de mucho más largo plazo y más complicado, por ejemplo, para producción industrial. En consecuencia, las garantías surgen como elemento esencial del crédito. Sin garantías no hay créditos. Esto introduce una clara separación entre aquellos individuos que tienen activos que ofrecer en prenda y los que no los tienen.

Cuando sobreviene el estancamiento y aumenta la informalización de la economía, hay disponibilidad de crédito principalmente para el sector formal. Los informales no tienen garantías, las empresas formales, sí. No obstante, el estancamiento afecta la calidad de las garantías de las empresas formales. Primero, sus corrientes de fondos dejan de crecer como producto del estancamiento. Segundo, sus corrientes de fondos a menudo se reducen a consecuencia de las incursiones del sector informal en los mercados formales. La caída de las corrientes de fondos de los deudores se traduce inicialmente en un deterioro de las garantías y, de ahí, en un número creciente de deudas incobrables. La primera reacción de los bancos es repactar los créditos a la espera de que la situación mejore. Pero, como el estancamiento persiste, las deudas incobrables no reconocidas llegan a representar proporción importante de la cartera de préstamos, lo que pone en aprietos al sistema bancario.

Hay un mecanismo de propagación del crédito (*layering*) por el cual éste puede transferirse del sector formal al informal, usando como intermediarias a empresas formales proveedoras de los vendedores informales. Sin embargo, este mecanismo es de aplicación restringida. Por un lado, una parte importante del sector informal no tiene un vínculo estable con empresas específicas del sector formal. Por otro lado, la mayoría de los vendedores informales no tienen garantías que ofrecer, pueden estar hoy aquí y mañana no, prefieren negociar al contado y constituyen un riesgo significativo para las empresas proveedoras. Para que este

sistema adquiera real impulso es preciso modificar las bases del crédito. Más que prestar con la seguridad de una garantía, debe prestarse (y pagarse) con el incentivo de acceso a un crédito mayor en la medida que se acumula un buen historial de cumplimiento. En otras palabras, la función de crédito debe evolucionar de la garantía hacia el incentivo. Por cierto, esto ha ocurrido, aunque toma tiempo en difundirse a todo el sistema económico.⁶

La evolución del mercado de capitales descrita tiene dos impactos macroeconómicos de importancia:

i) El acceso al crédito en distintas cantidades y a distintos precios en el sector formal e informal refuerza un dualismo tecnológico que no depende de ninguna legislación sobre el mercado de trabajo. Como resultado, hay dos niveles de ingreso y estructuras de decisión distintos.⁷ La distribución del crédito contribuye así a consolidar una distorsión significativa en el sistema de precios.

ii) El deterioro de la cartera del sistema bancario trae consigo un aumento de los costos de operación que no se refleja completamente en la contabilidad de los bancos. Consiguientemente, el costo real del crédito sube en la economía. Esto sucede conjuntamente con un aumento del riesgo según país percibido por los inversionistas extranjeros, lo que eleva el precio al que el país recibe las entradas de capital. Tanto los factores internos como externos contribuyen a que las tasas de interés locales se sitúen muy por encima de las internacionales. Esos costos de capital, a su vez, afectan la capacidad de competencia internacional de la

producción nacional, con el debilitamiento consiguiente del balance de pagos. Esto, por su parte, se retroalimenta al sistema en términos de un menor nivel de actividad, mayor informalización y debilitamiento adicional de las empresas formales y sus bancos.

En este punto, el sistema de precios se ve afectado por factores distributivos en sus principales mercados:

i) El mercado de divisas se ha segmentado por un sistema de tipos de cambio múltiples *de facto*, constituido por un tipo financiero único y un gran número de tipos para productos o bienes primarios debido a la existencia de una estructura diversificada de aranceles e impuestos al comercio;

ii) El mercado del trabajo se ve afectado gravemente por la diferencia de remuneración media en el sector de competencia monopolística y el costo marginal del trabajo, en general, así como por legislación laboral cada vez menos operante, pero que subsiste

iii) El mercado de capitales se divide profundamente por la exigencia de garantías para la extensión del crédito y la debilidad de su propagación al sector informal.

Con interdependencia de los mercados, en equilibrio general, está claro que ningún precio de mercado es igual a su respectivo precio sombra. La asignación por mercado en este caso no será eficiente en términos de Pareto. Sin embargo, tampoco hay ninguna garantía de que la distribución será satisfactoria, a pesar de que el mercado de trabajo actúe como una red de seguridad del mercado.

IV

La fase del ajuste estructural

La política de ajuste estructural es un conjunto básico de medidas que pretenden corregir las distorsiones existentes; contiene los elementos siguientes:

i) liberalización del comercio (comercio “casi libre”), v.g. bajos aranceles, sin subsidios a la exportación:

ii) tipo de cambio de libre flotación, “de equilibrio”;

iii) tasas de interés de mercado;

iv) escasa, o ninguna, intervención del gobierno en los mercados;

v) equilibrio fiscal;

vi) privatización;

vii) flexibilización del mercado de trabajo.

Para nuestros propósitos, los elementos más críticos de este conjunto de políticas están en el ámbito de la política de comercio exterior. Un comercio “casi libre” con un tipo de cambio flexible, se traduce de hecho en bajos aranceles con tipo de cambio elevado.

⁶ En Otero, 1996, Sec. 5 puede encontrarse una descripción esclarecedora respecto de las diferentes fases de desarrollo del sistema financiero y su interacción con los acontecimientos de la economía real.

⁷ Véanse Ramos (1980) y Mezzera (1981).

En este sentido, es casi lo mismo que la solución de devaluación general no adoptada por los países de América Latina en las primeras etapas de su fase de industrialización activa. Surgen entonces las siguientes preguntas: Si esa política de bajos aranceles y elevado tipo de cambio no se llevó a cabo por ser inaceptable desde el punto de vista de la distribución, ¿qué ha pasado en estos años que la hacen factible ahora?

La respuesta comprende dos tipos de efectos: i) evolución diferente de las productividades de los sectores y, ii) cambios en la estructura de propiedad de los recursos.

La productividad en los diferentes sectores en América Latina cambió a ritmos distintos como resultado de una variedad de factores interactuantes:

i) Aprendizaje por experiencia: las empresas se mueven hacia abajo en su curva de aprendizaje a medida que ganan experiencia. Como había que aprender más en las nuevas actividades industriales que en las primarias, más viejas, más establecidas, la productividad creció más en los sectores industriales que en los primarios ya establecidos;

ii) Penetración de mercados de exportación: Las empresas latinoamericanas han aprendido a comercializar sus exportaciones en una cantidad de sectores en los que originalmente no eran capaces de vender fuera del país. Esto implica un mayor precio FOB efectivo, y por lo tanto equivale a una mayor productividad por unidad de factor empleado.

iii) Los costos de transporte y comunicaciones han bajado, un factor independiente que, de todos modos, ha incrementado los precios FOB efectivos y reducido los precios CIF para una amplia variedad de productos. Además, como en el transporte marítimo se impuso el de contenedores sobre el de carga general, bajó el costo relativo del transporte de los productos básicos no primarios que no se acarrean a granel, lo que se tradujo, en fin de cuentas, en una mayor productividad de la producción industrial.

iv) La violencia y la insurrección afectaron a sectores rurales de muchos países, especialmente Perú, El Salvador, Nicaragua y partes de las regiones selváticas de Bolivia y Colombia. La violencia elevó el costo de producción de los sectores primarios, haciéndolos relativamente menos productivos que los sectores industriales urbanos.

v) En algunos países se introdujeron cultivos nuevos (algunos ilegales), como la coca y el kiwi, que contribuyeron a crear una actividad altamente rentable y productiva en el sector primario.

El efecto combinado de estos elementos fue de achatarse la curva de oferta agregada disminuyendo las

diferencias de productividad entre los diferentes sectores. Esto se señala en el gráfico 3, el que muestra también, para fines de comparación, la curva de la oferta de comienzos de la fase de industrialización activa.

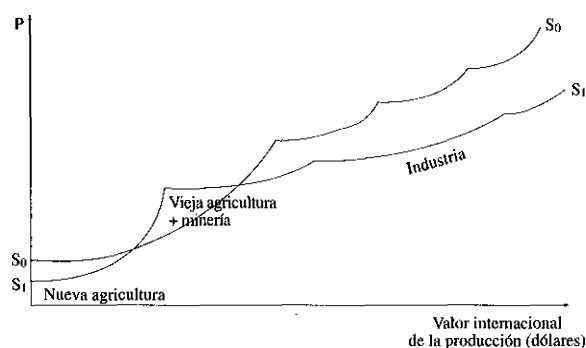
Los cambios en la propiedad asumieron dos formas principales:

i) La reforma agraria: en muchos países de América Latina se hizo un esfuerzo sistemático para transferir tierras de los latifundios a los productores más pequeños y, en algunos casos, a cooperativas o asociaciones de productores. Más recientemente ha habido la tendencia a promover el funcionamiento activo de los mercados de tierra agrícola.

ii) La propiedad de la minería metálica y el petróleo fue transferida al Estado. Sus antiguos dueños eran en su mayoría extranjeros, aunque también grandes empresas nacionales. La nacionalización tuvo el efecto de transferir utilidades de una parte importante del sector primario al Estado, de forma equivalente a un impuesto del 100% sobre las utilidades de los productores primarios. En efecto, este régimen puso en práctica parte del sistema de recuperación de utilidades imprevistas que podría haberse logrado con la devaluación compensada a comienzos de la fase de industrialización activa, sistema que superaba la capacidad administrativa de la época.

Cuando estos dos cambios se analizan conjuntamente, se advierte que una política de comercio "casi libre" en las actuales circunstancias generaría un efecto distributivo menor que años atrás, y que esta redistribución beneficiaría a un grupo más amplio de propietarios agrícolas y principalmente al Estado, en el caso de la minería. En consecuencia, se han disipado en gran parte las objeciones por motivos distributivos contra una política de aranceles bajos y tipo de cambio elevado. Por ello, parecería que una política rechazada hace

GRÁFICO 3



algunos años por sus consecuencias distributivas podría ser factible hoy.

La realidad del ajuste estructural, sin embargo, ha sido algo distinta que la predicción teórica. Más que aranceles bajos con tipo de cambio elevado, se han dado aranceles bajos con tipo de cambio bajo, como lo indica el gráfico 4. El tipo de cambio bajo ha sido consecuencia de la importante entrada de capitales que siguió a la gran reducción del riesgo percibido de invertir en América Latina, gracias al viraje de política que significó la adopción del ajuste estructural, así como a las atractivas oportunidades de inversión que se abrieron con los procesos de privatización de empresas públicas y el alto interés prevaleciente en el sector financiero.

Los tipos de cambio más bajos, junto con la liberalización de las tasas de interés y la flexibilización del mercado del trabajo, tuvieron muchas consecuencias:

i) El bajo tipo de cambio hizo que una variedad de productos locales quedaran fuera de la competencia. Esto se aprecia en el gráfico 4.

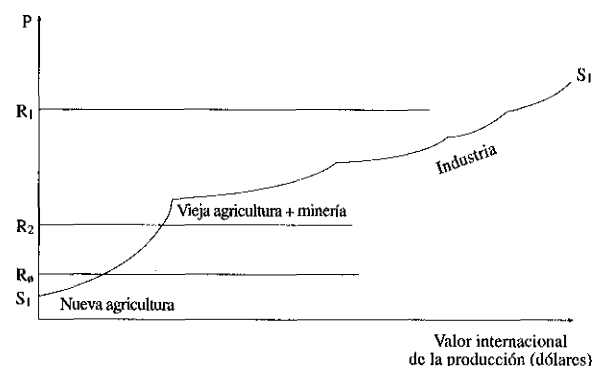
ii) Como corolario de lo anterior, un número creciente de personas fue empujado al sector informal. Hasta donde el sector fue capaz de responder absorbiendo a esta población creciente, a través de la informalización de una mayor cantidad de actividades, de la expansión geográfica, o mediante la reducción de las expectativas de costo de vida, se amplió la diferencia entre salarios de mercado y costo marginal del trabajo.⁸ En algunos casos (como Argentina), el sector informal no pudo absorber el influjo y resultaron altas tasas de desempleo abierto.

iii) La presión de la competencia externa sobre la empresa formal por la rebaja de aranceles, y el alza de las tasas de interés producto de la liberalización de los mercados de capital repercutió negativamente sobre las finanzas de las empresas formales, lo que debilitó la calidad de los activos mantenidos por el sistema bancario e incrementó su cartera de préstamos incobrables. Otra consecuencia fue reducir la capacidad del sistema bancario para innovar con vistas a llegar al segmento dinámico del sector informal con los instrumentos de depósito y crédito apropiados.

iv) La crisis en los sistemas bancarios llevó al cierre de instituciones financieras y, en algunos casos, a pérdidas para los depositantes.

⁸ Nótese, sin embargo, que la reducción del ingreso esperado reduce el cociente entre ingreso de mercado y precio sombra del trabajo.

GRÁFICO 4



v) Compañías formales debilitadas fueron vendidas a inversionistas extranjeros o declararon la quiebra, dejando hueco para ser reemplazadas por nuevas empresas de propiedad extranjera.

vi) La flexibilización del mercado de trabajo tuvo escaso impacto ya que el sector formal estaba atravesando por un proceso de contracción significativa, y la mayor parte de la acción se concentró en el mercado informal, donde no regía la legislación laboral o no se aplicaba en forma rigurosa.

En forma paralela, los programas de privatización establecieron una dinámica propia. Las grandes privatizaciones fueron principalmente de servicios públicos, que, por su tamaño, sólo podían adquirirlas inversionistas extranjeros o consorcios con importante participación foránea. Estos inversionistas, sin embargo, tenían buen conocimiento de la experiencia pasada en que los gobiernos regulaban sus precios y restringían sus utilidades. Por ello, en esta ronda de privatizaciones, los inversionistas se aseguraron de obtener una adecuada protección para sus ventas, contra la inflación local, la devaluación y el control cambiario. En esencia, obtuvieron la indización cambiaria de sus utilidades. Esto generó un vínculo directo entre el nivel de actividad y la rentabilidad en el sector de bienes no transables y la repatriación de utilidades en el balance de pagos. Un fenómeno similar ocurrió en el sector privado de bienes no transables, donde la inversión privada externa aumentó significativamente su participación en actividades como el comercio minorista (supermercados, en especial). Aquí también, el nivel de actividad y la rentabilidad derivada se conectaron directamente con la corriente de remesas del balance de pagos.

La entrada de inversión privada extranjera tuvo tres efectos importantes:

i) Un tipo de cambio sobrevaluado con relación al equilibrio de largo plazo en un régimen de aranceles bajos;

ii) Una nueva distribución de la propiedad, que bien puede ser presagio de futuras pugnas distributivas;

iii) Una dinámica por la cual la expansión económica interna lleva a una mayor rentabilidad del sector de bienes no transables, lo que a su vez induce un mayor egreso de divisas en la cuenta de remesas, lo que limita por su lado la expansión por el lado del balance de pagos. Esta se convierte en una nueva modalidad de la antigua limitación cambiaria para el crecimiento de América Latina.

En esta etapa de la fase de ajuste estructural, los viejos problemas distributivos están obrando entre sí con las expectativas generadas por la propia política de ajuste estructural para producir un nuevo conjunto de problemas de asignación: la entrada de capital ha generado un tipo de cambio que no corresponde al de equilibrio de largo plazo del balance de pagos, ni refleja exactamente el costo marginal social o el beneficio marginal social de la divisa en el presente. En el mercado del trabajo, el mercado informal sigue interponiéndose entre los salarios de mercado y el costo marginal del trabajo, mientras que en el mercado de capitales, la combinación de requerimientos de garan-

tías y la debilidad acumulada de las empresas del sector formal hace que las tasas de interés no reflejen adecuadamente la productividad social marginal de la inversión ni el costo social marginal del ahorro. Ningún precio de mercado refleja el verdadero equilibrio de su mercado. Menos todavía reflejan los precios de mercado el equilibrio subyacente de los precios sombra.

Más aún, los sesgos de asignación operan en una dirección calculada para retardar la convergencia hacia un sistema de precios más eficiente. Como el tipo de cambio está sobrevaluado y el costo de mercado del trabajo sobredimensiona su verdadera escasez, la economía va a tender a subproducir y a sobreutilizar divisas en tanto que a subutilizar mano de obra. Así, la secular escasez de divisas se va a superar a una velocidad subóptima, en tanto que el exceso de dotación de mano de obra se absorberá más lentamente que el óptimo.

En esta etapa el papel que desempeñan las tensiones en las distorsiones del sistema de precios reside, por una parte, en el mercado de trabajo, a juzgar por la existencia y tamaño del sector informal y, por otra, en la línea de quiebre, apenas visible hasta ahora, entre los factores internos de la producción (tanto capital como trabajo) y los inversionistas extranjeros, particularmente en el sector de bienes no transables de la economía.

V

Resumen

La exigencia de crear más puestos de trabajo hizo necesaria la industrialización. Para lograr la industrialización hubo que cubrir un diferencial de productividades. Para ello, había dos opciones factibles: a) preservar la eficiencia de asignación generando una redistribución fuertemente regresiva; y b) perder eficiencia en la asignación pero mantener los grandes rasgos de la distribución. Los gobiernos escogieron ésta última con lo cual introdujeron distorsiones permanentes en el mercado cambiario.

La industrialización sustitutiva de importaciones llegó a un punto muerto de estancamiento. La creciente presión en el mercado de trabajo pudo haber llevado a una fuerte caída de los salarios. En cambio, surgió el mercado informal, el que, gracias a su estructura com-

petitiva monopolística segmentó los mercados de bienes y aseguró una distribución mínima aceptable.

No hubo políticas públicas al respecto. Una exigencia distributiva llevó al mercado a desarrollar una red de protección "natural". Sin embargo, nuevamente se sacrificó la eficiencia en la asignación y se introdujo una distorsión permanente en el mercado de trabajo.

El desarrollo financiero no pudo satisfacer las nuevas necesidades y la segmentación del mercado de capitales reforzó más aún las distorsiones del sistema de precios.

Gracias a la liberalización, la política de ajuste estructural removió algunas de las distorsiones de precios en el mercado de divisas. Sin embargo, estimuló así una entrada de capitales externos que generó una

sobrevaluación considerable. Al mismo tiempo, sigue la división en el mercado del trabajo, quizás más fuerte que nunca. La liberalización del comercio exterior ha aparecido en la contabilidad de los bancos como debilitamiento de las garantías y aumento de las deudas incobrables de empresas que ya no gozan de protección por la rebaja de los aranceles y con un tipo de cambio sobrevaluado.

De esta forma, el sistema de precios de mercado no da, ni de lejos, las señales correctas para una buena asignación de los recursos. Al propio tiempo, la necesidad de ingresos sigue estimulando el crecimiento del sector informal, mientras que el capital y el trabajo miran con desconfianza la inversión extranjera, sin saber si es amiga o enemiga.

(Traducido del inglés)

Bibliografía

- Balassa, B. y otros (1982): *Development Strategies in Semi-Industrial Economies*. Baltimore, Pennsylvania, Johns Hopkins University Press.
- CARTTA (Cámara Argentina de Radio, Televisión, Telecomunicaciones y Afines) (1966): Proyecto de modificación de la estructura arancelario-cambiaria, Buenos Aires, septiembre, mimeo.
- Chamberlain E. (1933): *The Theory of Monopolistic Competition*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Diamand, M. (1973): *Doctrinas económicas, desarrollo en independencia*, Buenos Aires, Editorial Paidós.
- Mezzera, J. (1981): Segmented labour markets without policy-induced labour market distortions, *World Development*, vol. 9, N° 12, Oxford, Pergamon Press.
- Otero, C. (1996): Propuesta para el financiamiento de las pequeñas y microempresas a través del mercado de capitales, Lima, Bolsa de Valores de Lima, mimeo.
- Ramos, J. (1980): *Capital Market Segmentation, Underemployment and Income Distribution*, Monograph, N° 16, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT), Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), septiembre.
- Schydrowsky, D. M. (1967): From import substitution to export promotion for semi-grown up industries: A policy proposal, *The Journal of Development Studies*, Londres, Frank Cass, julio.
- _____ (1972): Latin American trade policies in the 1970s, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 86, N° 2, Londres, Oxford University Press.

Competitividad y *regulaciones laborales*

Luis Beccaria
Pedro Galín

En este artículo se analizan las relaciones entre la competitividad de una economía y las regulaciones laborales. Se argumenta que la teoría económica no es concluyente respecto del impacto de las regulaciones laborales en la competitividad, ya que diversas corrientes sostienen posiciones contradictorias en muchos aspectos. Por otra parte, las investigaciones empíricas han mostrado la escasa relevancia de la información aportada respecto a esas presuntas vinculaciones. De lo anterior se desprenden consecuencias de política: los países tienen ante sí diversas estrategias y mayores márgenes de maniobra de lo que suele sugerirse, ya que muchas políticas destinadas a mejorar la equidad no significan necesariamente restricciones a la competitividad. Un país puede, por tanto, elegir el nivel deseado de protección social. El mejoramiento de la competitividad se convierte, en parte al menos, en un tema de distribución del ingreso. La receta más convencional postula la reducción de la calidad de vida de los trabajadores por un período cuya extensión es difícil prever, con el fin de dotar a las empresas de ciertas condiciones iniciales que les permitan compensar las diferencias de productividad. Pero esta receta no es la única, ni es la más equitativa o eficaz. Para generar esas condiciones se pueden diseñar esquemas de redistribución del ingreso que hagan atractiva la inversión para competir internacionalmente, sin recurrir a nuevas erosiones de las remuneraciones de quienes fueron precisamente los más afectados durante los últimos años de aplicación de los modelos sustitutos. El análisis efectuado sugiere que son amplios los márgenes de libertad para optar entre diversas combinaciones de equidad y eficiencia, y que su selección depende de las relaciones de fuerza de los diversos actores sociales y de la estructura del Estado.

I

Introducción

La competitividad y las regulaciones laborales, temas de este artículo, dicen relación con cuestiones de gran amplitud, considerable antigüedad y enormes repercusiones.

No se trata de las relaciones entre dos ciencias (como la economía y el derecho del trabajo),¹ ni entre dos hechos, sino entre un fenómeno económico —la competitividad— y el derecho del trabajo, concebido aquí como derecho positivo y de alcance amplio (comprendiendo a la seguridad social). Desde luego, las regulaciones laborales implican no solamente costos: sus funciones principales incluyen la protección tanto de los trabajadores como de la producción, ya que organizan a esta última y establecen la “legalidad industrial”. Si bien el tema se encaró aquí con un enfoque interdisciplinario, cabe señalar que en tanto la literatura económica aporta un enorme bagaje para abordarlo, el derecho del trabajo cuenta solamente con contribuciones más bien aisladas.

En lo que se refiere a la antigüedad de la materia, vale recordar que en el debate sobre las leyes que limitaron la jornada de trabajo se arguyó con frecuencia que serían ruinosas para las industrias del país que las adoptara por la competencia internacional de aquellos que no aplicasen esa normativa. En el preámbulo de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo se afirma “que si cualquier nación no adoptare un régimen de trabajo realmente humano, esta omisión constituiría un obstáculo a los esfuerzos de otras naciones que deseen mejorar la suerte de los trabajadores en sus propios países”. La propuesta británica inicial para la constitución de la OIT señalaba que uno de los principales objetivos de la nueva organización era eliminar la competencia basada en condiciones de trabajo inhumanas.² También los debates y argumentos actuales encuentran los ecos de polémicas casi remo-

tas: en una reciente publicación se reprodujo un artículo publicado originalmente en 1927, incluido para demostrar que en esos tiempos los problemas económicos no eran totalmente diferentes de lo que son hoy día.³

Las repercusiones del tema no son exclusivamente académicas. Por el contrario, en torno a él se despliegan los intereses y las posiciones de diversas fuerzas sociales y políticas y de los Estados, enfrentados en interpretaciones acerca de los valores de la justicia social, el proteccionismo, la competencia internacional e incluso la preservación de la civilización. El debate internacional más intenso se presenta actualmente en torno a la “cláusula social” o las llamadas dimensiones sociales de la liberalización del comercio internacional, una cuestión que merece un estudio específico y no será abordada aquí.

Estas tres características: amplitud, antigüedad e importancia del tema, forzarán a recortar los objetivos del trabajo: se mostrará aquí lo que se sabe actualmente sobre la materia sin pretender efectuar contribuciones originales ni aportes empíricos sustantivos.

El plan de exposición será el siguiente: en la sección II siguiente se presentarán las aproximaciones principales de la teoría económica, frecuentemente estilizadas tanto por razones de espacio como institucionales: se omitirán exposiciones econométricas, arduas y tediosas para el contexto en el que se presentan. En la sección III se plantean los argumentos más recientes esgrimidos en el debate específico sobre las regulaciones laborales. Los efectos de tales regulaciones que señalan los estudios empíricos se examinan en la sección IV, incluyendo los aspectos más salientes de la forma en que el tema está siendo abordado en la Argentina. La sección V, por último, entrega algunas reflexiones finales.

En lo referente a las fuentes, los aportes son preponderantemente de literatura económica, ya que son pocos los estudios jurídicos del tema.⁴

□ Una versión preliminar de este trabajo fue presentada a las IX Jornadas Rioplatenses de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (Punta del Este, 11 y 12 de mayo de 1996).

¹ Parecería que el derecho del trabajo no ha sido ajeno a una ofensiva “como no se ha habido visto desde la década de 1890: una tendencia deliberada a imponer el monopolio del método económico a todos los estudios de la sociedad”, que Adam Prezworsky advertía ya hace una década (Prezworsky, 1987, p. 97).

² Citado por Caire, 1994.

³ El trabajo de 1927 es el de Herbert Feis, reproducido en Sengerberger y Campbell, eds. (1994, pp. 29-55).

⁴ En la producción jurídica argentina solamente hemos encontrado dos artículos: el de Armando Caro Figueroa, 1922, p. 383 y ss., y el de Geraldo von Potobsky, 1995.

II

Teoría económica y la intervención del Estado

Esta sección plantea de manera breve los argumentos económicos básicos acerca de la intervención estatal con el fin de brindar un marco de referencia al tratamiento más específico de los impactos de las regulaciones laborales sobre la competitividad.

Respecto a la intervención del Estado, el pensamiento neoclásico afirma que el mercado —operando sin interferencias— asegura el logro del máximo bienestar de la población. Ofrece, sin embargo, dos justificativos para la intervención estatal; por un lado, la presencia de fallas de mercado: existencia de monopolio u oligopolio o monopsonio u oligopsonio, externalidades, falta de información, o el hecho de que se trate de bienes públicos o meritorios. Por el otro, la decisión de alterar la distribución del ingreso cuando el resultado de la libre operación de los mercados se considera inadecuado. Estrictamente, se trata de aquellas intervenciones que intentan mover a la economía de un óptimo —desde el punto de vista de la eficiencia— a otro.

Los economistas neoclásicos señalan, sin embargo, que la acción del Estado no siempre mejora el bienestar agregado, aun cuando existan fallas de mercado o la distribución resulte manifiestamente inequitativa. Así por ejemplo, se argumenta usualmente que muchas intervenciones basadas en el objetivo de redistribución no mantienen al sistema en la frontera de las posibilidades, sino que lo llevan a puntos por debajo de ella, incurriendo en una reducción de la eficiencia global. Aquellas acciones fundadas en la existencia de fallas de mercado pueden ser también cuestionadas debido a que existirían “fallas del gobierno”, especialmente porque las intervenciones públicas se diseñan teniendo principalmente en cuenta los objetivos de políticos o burócratas, lo cual lleva a pérdidas de eficiencia mayores que las que derivan de la presencia de externalidades, bienes públicos o monopolios.⁵

En un contexto dinámico, los neoclásicos afirman que la interferencia del Estado lleva a una asignación inadecuada que afecta la capacidad de crecimiento de la economía al reducir la rentabilidad de las inversio-

nes, desestimular el ahorro o dar señales que llevan a disminuir la inversión en aquellas actividades con mayor capacidad de crecimiento. Asimismo, en una economía abierta, la intervención estatal también alteraría los incentivos, con lo cual, nuevamente, se derivarían demasiadas inversiones hacia las ramas para las que se cuenta con menores ventajas, generando así un uso ineficiente de los recursos, disminuyendo la competitividad global de la economía y reduciendo su capacidad de crecimiento.

Los planteos críticos a estos postulados básicos del pensamiento neoclásico realizados por autores neoclásicos heterodoxos o no neoclásicos se ubican en dos niveles de análisis. En primer lugar, existen diferencias conceptuales acerca del impacto de las regulaciones y las instituciones sobre la eficiencia económica. En segundo lugar, hay controversias sobre cuestiones empíricas referentes a la existencia misma de ciertas fallas de mercado o a la importancia cuantitativa que sobre la eficiencia pueden llegar a tener diversas intervenciones.

En lo que hace a la discusión conceptual, se pone de relieve que ciertas instituciones tienen un impacto positivo sobre la eficiencia; se ha planteado también que los precios no sólo constituyen una señal para la asignación de recursos sino que influyen en la calidad del producto. En estas circunstancias, el libre juego del mercado no siempre logra automáticamente un óptimo (Stiglitz, 1987). También puede existir la posibilidad de conflicto entre el corto plazo (ineficiencia asignativa) y el largo plazo (incremento de la productividad). Las políticas comerciales proteccionistas fueron justificadas precisamente por el argumento de la industria incipiente o, más genéricamente, por la necesidad de “crear” ventajas competitivas.

Otra idea contrapuesta a la visión ortodoxa es que los factores determinantes económicos dejan un margen más o menos amplio para que los actores involucrados —compradores o vendedores, trabajadores y empresarios— negocien los niveles de precio y cantidad sin que ello perjudique la eficiencia. Esto significa que en todos los casos los compradores y vendedores tienen cierto poder de negociación, con lo cual resultan necesarias diversas instituciones que regulen los intercambios y equilibren las naturales diferencias de capacidad competitiva entre los actores.

⁵ Según Self (1993), los autores neoclásicos hacen hincapié en las muchas oportunidades que tienen los burócratas para pervertir los objetivos políticos en su propio beneficio.

Por el lado de la discusión sobre la existencia misma de fallas de mercado, el pensamiento keynesiano señala que muchas de ellas —por ejemplo, la capacidad de ejercer algún grado de control del mercado— son muy relevantes e impiden el ajuste hacia el ópti-

mo. En cuanto a la evaluación de las distorsiones que causaría la regulación, diversos trabajos han mostrado que algunos de sus costos en términos de ineficiencia no son significativos frente a su claro impacto positivo en la distribución del ingreso.

III

Las regulaciones laborales

En la sección anterior se ha efectuado una breve reseña de las posiciones neoclásicas —así como de algunas corrientes críticas de esa visión ortodoxa— respecto de la intervención del Estado en general. Esta sección se centrará específicamente en el desarrollo de las diversas posturas analíticas en lo concerniente a las regulaciones laborales.

Los arquetipos de la visión ortodoxa en la materia serían, en lo que hace a la oferta, que: “todo programa que protege a la población de las consecuencias del desempleo provee un incentivo para no trabajar y es una traba para la economía” y, en lo que se refiere a la demanda, que “la asistencia social cambia las decisiones de empleo en forma socialmente ineficiente” (Blank y Freeman, 1994).

Desde la perspectiva ortodoxa, los programas de asistencia a los desempleados o las prestaciones de la seguridad social pueden conducir a los trabajadores a elegir el ocio antes que el trabajo hasta que tales beneficios terminen; esto incrementa el bienestar de los beneficiarios, pero reduce el producto social global y prolonga el desempleo. Los programas que establecen beneficios sociales obligatorios pueden constreñir la elección de los trabajadores, determinando resultados subóptimos e ineficientes, así como costos laborales más elevados. Los beneficios por enfermedad generosos pueden producir una epidemia de dolores de cabeza, de espalda y males similares hasta que los días con cobertura sean completamente utilizados.

En términos de la demanda de trabajo, se estima que las leyes que limitan el reclutamiento o el despido de trabajadores, por ejemplo, pueden distorsionar las señales del mercado laboral y reducir la rentabilidad en razón del “exceso de trabajadores” (por empleo redundante) o conducir a los empresarios a contratar menos trabajadores en razón de las expectativas de mayores costos futuros. Las leyes que establecen impuestos a los empleadores para financiar la jubilación

o las prestaciones por desempleo pueden inducir a las empresas a ocultar remuneraciones o hacer antieconómico contratar trabajadores de bajos ingresos, dependiendo de la incidencia de tales impuestos. Los salarios mínimos determinados legalmente pueden reducir el empleo en actividades u ocupaciones de salarios bajos.

Desde esta perspectiva se subrayan los efectos distorsionantes que sobre el ahorro y la inversión tienen los impuestos necesarios para financiar tales programas. Estos desvían capital de alternativas más fructíferas de inversión y, por tanto, si estas alternativas tuvieran mayor potencial de creación de empleos, el gasto monetario en sostener familias de bajos ingresos podría reducir permanentemente las oportunidades de empleo, dejando tanto a esas familias como al resto de la sociedad en peores condiciones en el largo plazo. Muchos de los programas expanden el empleo público, lo que refuerza las rigideces del mercado de trabajo.

Por último, la ortodoxia plantea un impacto negativo adicional en una economía abierta si los programas de protección social tienen alguno de los efectos negativos mencionados: al incrementar el costo laboral las normas protectoras pueden reducir la competitividad internacional. Sobre esto se volverá más adelante.

La visión opuesta a la neoclásica ortodoxa, que se nutre —como ya se ha señalado— de diversas corrientes teóricas, articula una serie de reservas respecto de posiciones como las recién reseñadas.

Un primer argumento resalta el papel de los programas en el incremento del capital humano y la productividad en el mercado de trabajo. Desde esta perspectiva, las normas laborales pueden crear incentivos de largo plazo para la inversión en formación (Blank y Freeman, 1994; Standing, 1992; Boyer, 1994). En la medida en que existan restricciones al despido de trabajadores, se induce a los empleadores a invertir más

en la capacitación de la fuerza de trabajo, en tanto estas leyes crean relaciones de largo plazo que hacen rentable la inversión en adiestramiento específico.

En otros sentidos, las vinculaciones de largo plazo pueden inducir una mayor productividad de los trabajadores a través de, por ejemplo, la identificación con los objetivos de la empresa y su lealtad a ella.

De alguna manera, la teoría de los salarios de eficiencia también argumenta a favor de los efectos benéficos de un tratamiento equitativo de los trabajadores. De acuerdo con esta visión, las remuneraciones constituyen no sólo un mecanismo de asignación sino también un medio para incentivar la eficiencia de la fuerza de trabajo. Consecuentemente, impedir que la tasa de salarios baje demasiado tendría un efecto positivo sobre la productividad. En particular, algunas de sus versiones ven la actitud de los asalariados en forma diferente a la neoclásica: el trabajador no intenta reducir el esfuerzo que le demanda desarrollar su tarea —visión implícita en la idea de que ese esfuerzo merma la utilidad del individuo— sino que realiza siempre un esfuerzo dado, el cual puede ser influenciado por la remuneración que reciben: “los trabajadores que se consideran tratados equitativamente seguramente trabajarán más duro” (Akerlof y Yellen, 1988, pp. 45).

El efecto de salarios mínimos, criticados —como se mencionó— por reducir la demanda de trabajadores con menor calificación, tendría un efecto benéfico sobre la eficiencia al incrementar la oferta de esos grupos.

Por otra parte, los argumentos ortodoxos acerca de los efectos distorsionantes de las regulaciones suelen tomar como marco de referencia un mundo de competencia perfecta, sin analizar el contexto económico global, en el que existen fallas de mercado y otras regulaciones. Un ejemplo lo brinda la legislación británica sobre igualdad de remuneraciones de principios de los años setenta: contrariando la prescripción neoclásica, no hay pruebas de que el incremento relativo de los salarios de las mujeres que provocó esta norma se haya traducido en una reducción del empleo femenino, lo cual pudo deberse a que no se verificaba plenamente el paradigma de la competencia perfecta y los empleadores ejercían algún grado de control del mercado. En ese contexto, la norma permitió incrementar la eficiencia global (Gregg, Machin y Manning, 1994, pp. 109).

Desde una perspectiva más empírica, algunos autores heterodoxos señalan que si bien las normas protectoras tienen efectos distorsionantes sobre los

mercados de trabajo, no se miden los beneficios que ellas generan, los que por lo demás resultan difíciles de cuantificar (Blank y Freeman, 1994, pp. 31 y 32; Sengenberger y Campbell (eds.) 1994, pp. 13-14; Standing, 1992). Los beneficios económicos de las normas laborales —algunos de los cuales se mencionaron más arriba— son indirectos, ocultos, intangibles, dilatados en el tiempo (Boyer, 1994, p. 26) y no localizados. Así, se ha presentado el ejemplo de los costos impuestos por las normas sobre higiene y seguridad, los que son por lo general fáciles de estimar. También lo son algunos de los beneficios que generan (ahorro de erogaciones, por ejemplo, en el cuidado de los trabajadores accidentados y en su reemplazo) y que pueden superar dichos costos. Más difícil es estimar la pérdida de productividad y de poder de compra, así como lo perdido en los costosísimos accidentes industriales recientes (Sengenberger y Campbell, eds., 1994), para no mencionar valores humanos no mensurables económicamente como la vida y la salud. Muchos de estos fenómenos generan además externalidades negativas que en general son difíciles de computar. Para hacer un completo análisis costo-beneficio de cada programa social es preciso contraponer el incremento en el bienestar económico de los ciudadanos con sus costos directos e indirectos. La simple demostración de los efectos distorsivos o costos de ineficiencia no es suficiente (Blank y Freeman, 1994, p. 32).

Esto último apunta también a que los argumentos ortodoxos no suelen tener en cuenta el efecto de las normas e instituciones protectoras sobre la distribución del ingreso. Instituciones como los sindicatos no sólo cumplen un papel importante desde el punto de vista de la eficiencia, al reducir los costos de transacción, sino que tienden a contrarrestar la natural diferencia de capacidad negociadora que existe entre trabajadores y empleadores. Incluso, en tanto los empleadores reconozcan cierto poder del mercado, como se señaló en un párrafo anterior, los sindicatos aumentan y no disminuyen la eficiencia.

Incluso en términos de la teoría económica ortodoxa, sostienen los heterodoxos, la afirmación de que las normas laborales o los programas sociales reducen el crecimiento económico es débil. Los análisis indican una pérdida de eficiencia en términos estáticos, pero no una reducción de las tasas de crecimiento. La teoría del crecimiento no brinda predicciones claras respecto a cómo las distorsiones estáticas alteran el ritmo de desarrollo económico. Más aún, conforme a diversos argumentos arriba mencionados, las ineficiencias de corto plazo pueden ser compensadas por la eficiencia dinámica.

Conviene concluir esta sección con comentarios específicos sobre el tema de la competitividad. La capacidad de competir no depende sólo de la eficiencia o productividad relativa. Un país puede inundar a otro con bienes que produce menos eficientemente si la diferencia en los precios de los insumos y factores que intervienen en la producción es mayor que la diferencia en la eficiencia con que esos insumos o factores son empleados.⁶ Desde una perspectiva agregada esto significa que un país puede ser "competitivo" a partir de salarios bajos. Por tanto, una productividad más baja no implica siempre una menor posibilidad de competir sino menor calidad de vida.

La ortodoxia sostiene que la baja relativa de la productividad puede ocasionar una disminución de la competitividad sólo temporal, en tanto los mecanismos de mercado provoquen una reducción de los salarios y/o los precios de otros factores (bajan las exportaciones y/o suben las importaciones, lo cual promueve una caída de la producción y el empleo) y tienda a recomponerse la competitividad. Como este mecanismo

autorregulador estaría en parte impedido por la existencia de normas laborales, propone reducir tales normas: esto provocaría un menor costo salarial que al mejorar la competitividad haría atractivo un proceso de inversión; éste, con el tiempo, elevaría la productividad y —en condiciones de crecimiento del empleo— también los salarios.

La crítica heterodoxa a esta propuesta señala en primer lugar que el mejoramiento de la competitividad basado en la baja de salarios: i) lleva a no profundizar la búsqueda del incremento de la eficiencia, ii) promueve una especialización en bienes relativamente simples, que requieren mano de obra poco calificada y que suelen tener menor futuro, y iii) no constituye en sí una estrategia al no poder repetirse y al verse sus efectos superados por los incrementos de productividad de los otros países. En segundo lugar, recurre a los ya mencionados cuestionamientos a la idea ortodoxa de que la desregulación y los menores salarios favorecen el crecimiento de la productividad.

IV

La información empírica

Una vez presentados de manera esquemática los argumentos teóricos en torno a la incidencia de las normas laborales en la competitividad, es conveniente encarar la información empírica arrimada para sostener las respectivas posiciones. Por lo general, los datos se han elaborado teniendo en cuenta el comportamiento disímil de los países desarrollados, particularmente los de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), por un lado, y los del Sur, por el otro.

Una afirmación general sintetiza las conclusiones de esta sección: al revisar los argumentos acerca de las relaciones entre los programas de protección social, la flexibilidad del mercado de trabajo y el bienestar económico agregado, se observa que es poca la información disponible sobre numerosas cuestiones (Blank y Freeman, 1994, p. 36).

⁶ La mayor competitividad que exhibe una actividad determinada no se deriva exclusivamente de su mayor eficiencia y/o de los menores precios que rigen en ella. También puede obedecer a los menores precios que paga por insumos (en cuya producción se alcanza una elevada eficiencia y/o se abonan bajos precios a los factores) o bienes de consumo (que lleva a que los salarios sean reducidos).

1. Países industrializados

Respecto al mundo desarrollado, se han establecido comparaciones entre, por un lado, las economías europea —en especial las de la Unión Europea— con reglamentaciones y protección social nutridas, y los Estados Unidos, con prestaciones de seguridad social y regulaciones laborales reconocidamente más laxas. Con frecuencia también ha entrado en el análisis el Japón, que cuenta con normas laborales y sistemas de protección social más rígidos que los estadounidenses, aunque el nivel de negociación colectiva es descentralizado.

En principio, la ortodoxia ha considerado a los Estados Unidos como país paradigmático de la competitividad por sus escasas regulaciones, en tanto que la CEE encarnaría el opuesto.

El estudio probablemente más sistemático proveniente de canteras ortodoxas es aquel que analiza el comportamiento de los países de la OCDE signatarios de acuerdos comerciales regionales: esto es de la Comunidad Económica Europea (CEE), de la Asociación Europea de Libre Intercambio (AELI), integrada por los

países escandinavos, Suiza y Austria, y del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA o TLCN).⁷ En dicho estudio se analizan las "reglamentaciones y disposiciones relacionadas con el tiempo de trabajo, los contratos, los salarios mínimos y los derechos de representación de los trabajadores", concluyendo que "no existe una relación única y directa entre las normas laborales y los resultados comerciales (...). Sin embargo, es demasiado pronto para extraer esta conclusión: es necesario realizar más investigaciones empíricas" (OCDE, 1995). Un estudio más reciente de la misma organización (OCDE, 1996) indica las dificultades con que se tropieza para analizar empíricamente las vinculaciones entre las normas laborales fundamentales y los flujos comerciales; la principal limitación es que la información relativa a las normas fundamentales es escasa e incompleta, salvo en lo que se refiere a la libertad sindical y la negociación colectiva. Las conclusiones de este trabajo se refieren principalmente a dichas normas fundamentales. La información empírica confirma los resultados analíticos según los cuales las normas laborales fundamentales apenas influyen en los desempeños comerciales. La idea de una nivelación hacia abajo que haría que los países con normas mediocres ganen porciones de mercado de exportación en detrimento de aquellos con buenas normas no está confirmada por la observación empírica. De conformidad con estas conclusiones, se afirma que los países en desarrollo no tendrían justificación empírica para pensar que una mejoría de las normas laborales fundamentales perjudicaría su desempeño económico o su competitividad en los mercados mundiales.

El escepticismo respecto de las correlaciones entre normas protectoras y productividad es compartido por otros organismos internacionales. Así, un documento oficial de la OIT afirma: "procede contrastar... las ventajas teóricas de una competencia declarada y descentralizada en los mercados de trabajo con la constatación de que las tres economías más prósperas del mundo, Estados Unidos, Japón y Alemania, tienen sistemas de fijación de los salarios, índices de densidad sindical, niveles de negociación y modalidades de coordinación de toda la economía muy diferentes. La conclusión más elemental es que tales disparidades no cuentan en lo que se refiere al empleo global y otras variables macroeconómicas" (OIT, 1995). En la Comi-

sión Europea se han elaborado documentos de distinto tenor. En uno de ellos se señala que "Existe unanimidad en lo relativo al mal funcionamiento de los mercados de trabajo. El origen de la rigidez es la falta de flexibilidad del mercado de trabajo, en especial desde el punto de vista de la organización del tiempo de trabajo, de los salarios y de la movilidad..." (Comisión Europea, 1994a). En otro documento oficial la "unanimidad" sobre el tema aparece cuestionada: "hay quienes arguyen que una normativa laboral excesivamente restrictiva trae consigo costes que reducen el carácter competitivo de empresas en un país o región respecto a otras. Por otra, muchos creen que la productividad y que las altas normas laborales siempre han sido parte integrante de la fórmula competitiva. La tensión entre estos dos puntos de vista ha sido muy evidente... Hay que decir que no hay ningún consenso claro en este punto..." (Comisión Europea, 1994b). Un estudio publicado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) afirma que no existe información empírica que permita refutar o apoyar la tesis de que los derechos laborales laxos conducen a una ventaja competitiva comercial, por lo que es preciso profundizar los estudios sobre cada una de las normas en consideración (De Castro, 1995, pp. 9 y 10).

En el ámbito académico tampoco se encuentran estudios que aporten datos concluyentes al respecto. En el IV Congreso Regional Europeo de la Asociación Internacional de Relaciones Industriales se examinaron las ventajas competitivas de las relaciones industriales europeas, estadounidenses y japonesas. El relator oficial indicó que "los documentos preparados... se caracterizan por las actitudes cautelosas y los juicios reservados al evaluar las ventajas y los desarrollos potenciales de los bloques europeo, japonés y americano. De acuerdo con esos documentos, ninguna de las propiedades que se encuentran tras los tres grandes bloques mundiales tiene una superioridad general sobre sus competidores, teniendo cada uno de ellos sus méritos y desventajas relativas" (Jacobi, 1994, p. 18). En otro estudio se ponen de relieve las complejidades del tema y las "simplificaciones" en que incurrirían las diversas interpretaciones, aunque en algunos casos ciertas reglamentaciones laborales, como las normas italianas extremadamente rígidas sobre reclutamiento o la falta de normas que protejan la seguridad en el empleo en Estados Unidos, pueden ser asociadas con una pérdida en la eficiencia económica global (Buechtemann, 1993, p. 62). Otros estudios, por su parte, indican que los Estados Unidos, el país industria-

⁷ En verdad, México no se analiza por insuficiencia de información.

lizado con normas laborales más flexibles y menor protección social y que durante decenios tuvo la productividad más alta, perderá ese liderazgo hacia el año 2000, superado por Francia y Bélgica, ya que su ritmo de incremento de la productividad es inferior al de los países de la OCDE, salvo Australia y los Países Bajos (Freeman, 1994, p. 9). Tampoco son categóricas las conclusiones de un estudio comparativo de cinco países industrializados (Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Alemania y Suecia) sobre la competitividad y el estado de bienestar: "...la falta de disciplina económica hace que el Estado de Bienestar entre en conflicto con la competitividad de los precios...pero por el contrario, la productividad y la calidad se benefician del Estado de Bienestar..." (Pfaller, Gough y Therborn, comps., 1993, p. 368 y ss.). En otra investigación más reciente se afirma que la teoría y la información empírica proveen pocas razones para esperar que las diferencias en la normativa laboral contribuyan significativamente a diferencias en los costos de producción y, con ello, a las pautas de inversión y comercio.⁸

Dada la extensa gama de trabajos examinados, cabe sugerir que no existe información empírica que sustente las supuestas vinculaciones entre normas laborales y competitividad, ni siquiera en lo que hace al sentido en el que operan esas interrelaciones.

2. Países en desarrollo

Se ha argumentado intensamente que la liberalización del mercado de trabajo es un ingrediente esencial de los programas de ajuste estructural en los países en desarrollo, necesarios para dinamizar la economía e integrarla exitosamente al mercado mundial, mejorando su competitividad. Esta tesis ortodoxa ha entendido que "la excesiva reglamentación del mercado de trabajo en América Latina ha exacerbado el dualismo estructural entre un sector urbano muy protegido y un sector estructurado que lo está apenas y que ese exceso de reglamentación ha impedido que el mercado de trabajo se adaptara a la evolución de las fuerzas del mercado mientras que en los países asiáticos de industrialización reciente el mercado de trabajo está muy poco reglamentado, a lo cual se debe el éxito de las estrategias de desarrollo de las exportaciones". A ese éxito habría contribuido la represión de los sindicatos,

sobre todo en su función de fijación de los salarios (ort, 1995, p. 93).

Sin embargo los heterodoxos han señalado que en vista de esas intervenciones represivas es un "poco ingenuo pretender que se evitaran las distorsiones de precios en los casos exitosos de crecimiento industrial" (Standing, 1992, p. 26). De otro lado, se ha dicho que la represión a los sindicatos no fue generalizada (Hong Kong respetó las tradiciones liberales británicas y su comportamiento económico fue tan exitoso como el de los otros "tigres"). En Singapur y la provincia china de Taiwán, los modelos de intervención en los sindicatos fueron distintos: se los ha mantenido controlados a través de un partido único. El movimiento sindical de Singapur, gracias a su participación en el Consejo Salarial Nacional, ha podido ejercer cierta influencia en las políticas económicas y sociales, dentro de límites reconocidamente estrechos. De todas formas, con la intervención en los años setenta, que tendió a restringir las alzas salariales para que se mantuvieran por debajo del incremento del PIB, también se establecieron políticas de corrección salarial para enfrentar la escasez de mano de obra y estimular a las empresas a emprender actividades de tecnología más compleja.

Ahora bien, se ha planteado si estas pautas de control del mercado laboral en el sudeste asiático eran necesarias para el éxito competitivo. Como señala el mismo Banco Mundial, "En general, los trabajadores están más dispuestos a aceptar la flexibilidad salarial con una tendencia rápida al alza, porque un ajuste a la baja implica un ritmo más lento de aumento y no un descenso absoluto de los ingresos laborales reales".⁹ Esto es, la elevación constante de los salarios reales observada en los "tigres" asiáticos habría facilitado la aceptación generalizada de la flexibilización salarial, aunque el ritmo de incremento haya sido menor al de la productividad. Por otra parte, el grado de intervención del Estado en la economía fue muy intenso, con políticas industriales muy activas y de carácter coercitivo, que podrían haber influido mucho más decisivamente en el éxito económico que la desregulación del mercado de trabajo, o mejor dicho, su regulación represiva o paternalista, como dice Standing (1992, p. 38). Se ha afirmado que uno de los más importantes rasgos del desarrollo económico sudcoreano es

⁸ K. Anderson, "The entwining of trade policy with environmental and labour standards", documento presentado a la Conferencia del Banco Mundial "Uruguay Round and the Developing Economies" (26 a 27 de enero de 1995), citado por De Castro, 1995, p. 10.

⁹ G. Fields, "Changing labor market conditions and economic development in Hong Kong, the Republic of Korea, Singapore and Taiwan", en World Bank Economic Review, Vol 8, N° 3, citado en ort, 1995, p. 95.

probablemente el fuerte papel del Estado, sobre todo en su capacidad para influenciar y disciplinar a las grandes empresas que dominan la economía coreana (Park, 1994a, p. 209). "Lo que permitió a los países del este asiático disciplinar a sus empresas fue la relativa debilidad tanto de los grupos industriales como agrarios en los comienzos del desarrollo industrial de la posguerra".¹⁰

Por último, la creciente incorporación de instituciones protectoras —el salario mínimo en la República de Corea y la provincia china de Taiwán, y el seguro de desempleo en la primera—, así como el grado creciente de independencia del movimiento sindical, no parecen haber alterado el ritmo de crecimiento de esos países. "Esa evolución normativa en Asia pone, pues, de manifiesto que para el éxito en los mercados de exportación no es indispensable ni un mercado de trabajo totalmente liberalizado ni la represión de las reivindicaciones de los trabajadores" (oit, 1995).

Otras visiones ponen en tela de juicio incluso que la intervención estatal en la República de Corea haya sido exclusivamente represiva, y consideran que deben tomarse en cuenta los importantes ingredientes paternalistas de las políticas laborales en los últimos treinta años. Con miras a ganar competitividad en los mercados internacionales, el trabajo fue extensamente regulado por el gobierno. Esto no significó necesariamente que la intervención en el mercado de trabajo se orientara exclusivamente al beneficio empresarial. Con el fin de prevenir la explotación de los trabajadores ante la ausencia de derechos laborales (colectivos), el gobierno estableció una serie de disposiciones protectoras e incluso alentó a los empleadores a mejorar las condiciones de trabajo hasta un nivel compatible con el grado de desarrollo económico (Park, 1994b). Un estudio del Banco Mundial ha hecho notar, incluso, que el gobierno sudcoreano intervino para asegurar que los salarios no se incrementaran por encima de la productividad y a la vez que los trabajadores participaran en los frutos del crecimiento (Mazumdar, 1994). Aunque se restringió la autonomía sindical, las revisiones de la ley laboral a comienzos de los años sesenta reforzaron la protección individual. A pesar de la severa opresión de los derechos colectivos, las revisiones de la ley del trabajo de 1970 incluyeron algunas medidas para acrecentar el bienestar de los trabajadores y en 1981 hubo una serie de disposiciones para mejorar las re-

gulaciones de salud y seguridad. Un examen de la historia de la legislación laboral revela que el Estado continuó incrementando la protección de las relaciones individuales de trabajo, en tanto que al mismo tiempo reducía las disposiciones legales protectoras de las relaciones colectivas. Los salarios reales crecieron desde 1965 a una tasa anual acumulativa del 7.5%, lo que superó el desempeño de todos los países industrializados, incluido el Japón, en los períodos de rápido crecimiento. La distribución del ingreso también mejoró sustancialmente, tornándose más igualitaria, y la participación de los ingresos de los asalariados en el ingreso nacional pasó del 31.8% en 1965 al 59.7% en 1990. Si bien la jornada de trabajo sudcoreana es la más extensa y la tasa de incidencia de accidentes la mayor entre todos los países cuyos datos son entregados al Anuario de Estadísticas del Trabajo de la oit, la extensión de la jornada ha decrecido significativamente desde 1980; en cuanto a los accidentes, éstos estarían siendo registrados en forma más completa que en otros países (Park, 1994b).

En términos más generales, se ha encontrado una fuerte correlación, en una submuestra de países de industrialización tardía, entre igualdad en la distribución del ingreso y el crecimiento de la productividad (Hikino y Amsden, 1995, p. 17).

La argumentación ortodoxa es bien conocida en América Latina: las barreras arancelarias y el elevado involucramiento del Estado, al alterar las rentabilidades relativas de los sectores, habrían generado economías con escasa capacidad de crecimiento y/o fuertes inestabilidades macroeconómicas. Las normas laborales, en particular, habrían quitado flexibilidad al mercado de trabajo, aumentado los costos no salariales y elevado desmedidamente, en algunos casos, la capacidad de presión de los gremios. Todo ello explicaría un costo salarial que no concordaba con la productividad alcanzada, lo que perjudicaba la competitividad de estas economías, así como su capacidad de generar ocupaciones productivas. Esto se habría traducido en un alto grado de subutilización de la mano de obra que se manifestaba en la elevada proporción de trabajadores informales; la segmentación resultante explicaba en gran medida la desigual distribución personal del ingreso, y la escasa dinámica productiva y de generación de empleo llevaba también a que, en el largo plazo, no pudiese crecer la participación de los salarios en el ingreso nacional.

Las investigaciones comparativas realizadas en el contexto latinoamericano comparten, sin embargo, el escepticismo respecto de la contundencia de la infor-

¹⁰ A. Amsden, "A theory of government intervention in late industrialization", citado por Hikino y Amsden, 1995, p. 6.

mación disponible. Así, en un estudio del Banco Mundial se ha afirmado que si se contrasta, por ejemplo, el ajuste relativamente exitoso de Costa Rica y el problemático de Bolivia, queda claro que el desmantelamiento de las instituciones laborales no es ni necesario (Costa Rica) ni suficiente (Bolivia) para que un ajuste tenga resultados satisfactorios. Se agrega que en futuros estudios sería fructífero analizar el papel de las instituciones laborales, los sindicatos y la política económica, antes de lanzarse a una defensa global del desmantelamiento de esas instituciones (Horton, Kanbur y Mazumdar, 1994, pp. 45 y 57).

Desde una óptica distinta se afirma, al analizar los regímenes de protección de México, Colombia, Perú, Argentina, Chile, Brasil y Uruguay, que "no es evidente que la legislación laboral tuviera efectos precisos sobre la productividad industrial global... el presente estudio confirma que el principio que inspira las actuales propuestas políticas en algunos países latinoamericanos —a saber, que basta con flexibilizar los despidos y los contratos de trabajo para mejorar los resultados económicos— se basa en una concepción muy equivocada" (Marshall, 1994, pp.76-77).

Un estudio aún más reciente intenta dilucidar si la reducción de los costos laborales es necesaria para mejorar la competitividad. El análisis se concentra en la evolución del sector manufacturero en el período 1990-1995 en Argentina, Brasil, Chile, México y Perú. Se concluye que aunque los costos laborales crecieron en cuatro de los cinco países estudiados, la productividad creció aún más. Esto demuestra que los costos laborales no son un impedimento para que la competitividad se eleve, ya que su evolución se encuentra determinada más por la productividad del trabajo que por los costos laborales. El estudio concluye que el incremento de los costos laborales medidos a precios internacionales —que pudo afectar la competitividad— fue determinado principalmente por las políticas macroeconómicas que han establecido tipos de cambio sobrevaluados respecto del dólar y, por lo tanto, alteraciones de los precios relativos en detrimento de los bienes primarios e industriales. Esto hizo que el aumento de dichos costos laborales para los empleadores en el sector de bienes transables no se tradujera necesariamente en mejoras proporcionales del salario real de los trabajadores. El salario industrial creció en el período analizado, pero al final del mismo era inferior al de 1980 en Argentina (-21%), México (-38%) y Perú (-57%), en tanto que era un 10% más alto en Brasil y un 29% más alto en Chile (Tokman y Martínez, 1995). Esto es, no se cuenta con datos contundentes

respecto de la asociación entre derecho del trabajo (expresado como costos laborales totales) y competitividad, ya que son otras las variables decisivas.

En síntesis, la información disponible en los estudios de los países del Sur tampoco es contundente respecto de las relaciones entre instituciones laborales y competitividad: tanto investigaciones provenientes del Banco Mundial como de la OIT cuestionan las visiones simplistas que asocian en forma directa la desregulación o la ausencia de normas con las ventajas competitivas. En todo caso, se precisan mayores investigaciones que puedan desbrozar las complejas interrelaciones entre la multiplicidad de variables que determinan la competitividad, incluso en el corto plazo, pero más aún en el largo, como sugieren los estudios sobre la República de Corea.

3. Argentina

La propuesta de abandonar el modelo de acumulación basado en la sustitución de importaciones y adoptar un esquema de mayor exposición a la competencia internacional se incluyó originalmente en la propuesta económica enunciada pocos días después del golpe de 1976. Sin embargo, sólo a partir de 1991 se puso en marcha un programa amplio que, profundizando algunas tendencias ya individualizadas desde años atrás, modificó sustancialmente las reglas del juego en lo que hace a la relación comercial y financiera con el resto del mundo y al papel del Estado en la economía.

En este contexto, las regulaciones laborales pasan a constituir un caso particular en el tema más amplio de la intervención estatal. La ortodoxia entiende que estas normas imponen elevados costos de producción y desestímulos a la inversión que habían afectado negativamente la competitividad del aparato productivo. La eliminación o adecuación de las regulaciones del mercado de trabajo debían, por tanto, formar parte del acomodamiento más general del marco normativo imprescindible para insertar adecuadamente a la Argentina en los mercados mundiales.

En particular, se señalaba que los costos no salariales eran altos en relación a otros países de la región, a las naciones del sudeste asiático y aún a algunas economías industrializadas. En un trabajo que compara la situación de los países del MERCOSUR, se señala que el costo laboral total supera al salario bruto en 39% en Argentina, 23% en Chile y 52% en Brasil (FIEL, 1992). Este mayor peso del salario indirecto se explicaría por los elevados impuestos al trabajo para financiar la previsión social y otras regulaciones como las

asignaciones familiares, el fondo de desempleo o el costo del despido.

Las características de la negociación salarial y un sindicalismo fuerte habrían contribuido además a que los salarios fuesen elevados y no hayan respondido a la situación del mercado de trabajo o a los niveles de productividad. Por ejemplo, para casi todas las actividades examinadas en el citado estudio de FIEL, el salario bruto en Argentina era superior —entre 10 y 20%, y más en algunos casos— al chileno y al brasileño.

Algunas normas, como las relacionadas con el despido, no sólo implicarían costos medios altos sino que, al ser contingentes, elevarían la incertidumbre y el riesgo de la inversión. Las regulaciones sobre el despido restarían, además, flexibilidad al mercado de trabajo. Por lo tanto, la normativa no sólo habría contribuido a que el costo laboral fuese elevado al inicio de la convertibilidad, sino que pesaba negativamente sobre la capacidad de mejorar la eficiencia productiva. Se señalaba que "...la fuente principal de reducción de costos laborales unitarios debe buscarse en dos aspectos que se hallan íntimamente relacionados: la flexibilización de las condiciones laborales y el incremento de la productividad por persona ocupada" (Bour, 1995, pp. 196-197). Se estaría argumentando, entonces, que la mayor flexibilidad externa estaría asociada a una mayor productividad.

Los analistas ortodoxos, por lo tanto, reiteradamente han propuesto disminuir los costos y flexibilizar las normas para mejorar instantáneamente la competitividad y permitir que vaya mejorando la productividad. Ello reduciría, además, el precio relativo de la mano de obra y posibilitaría que, a igual crecimiento de la producción, el comportamiento del empleo fuese más dinámico.

El incremento de la desocupación —tendencia presente aun antes de la crisis internacional de fines de 1994— fue expuesto por algunos como una de las evidencias del efecto de la rigidez y elevados costos derivados de las regulaciones laborales. Sin embargo, durante los primeros años de la convertibilidad se expandieron la producción, la productividad y las exportaciones. Aun cuando las importaciones aumentaron significativamente, no podría argüirse que las regulaciones hayan constituido un obstáculo importante para que las firmas se ajusten a las nuevas condiciones. Se ha afirmado, sin embargo, que el incremento de la productividad industrial se habría derivado, en buena medida, de una estrategia "defensiva" de las firmas (Kosacoff, 1993, pp. 50-55) y que no hubo una corriente importante y generalizada de inversiones, procurando beneficiarse de las nuevas reglas del juego. Este

hecho podría explicarse por el elevado costo laboral inicial que hacía poco competitiva a las actividades de bienes transables y, por tanto, poco atractivo el invertir en ellas. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que el elevado costo salarial relativo argentino que se registraba al inicio de la convertibilidad —y que se mencionó más arriba— era consecuencia, en buena medida, del nivel del tipo de cambio real. En efecto, como se observa en el cuadro 1 que incluye datos para la industria, los costos laborales en dólares eran altos, pero el salario real continuaba en niveles históricamente deprimidos (aunque superiores a los de los años de la hiperinflación). Como ocurrió con otros países de la región (véase la sección IV, subsección 2) esta tendencia se fue ahondando durante los años 1991-1993, ya que mientras el salario crecía en relación a los precios de la canasta de consumo (muy por debajo de la productividad),¹¹ los precios industriales permanecían prácticamente estancados —influidos por el tipo de cambio fijo—, los precios de los servicios se elevaban y también, en consecuencia, el salario nominal y la relación salarios/precios industriales y salarios/tipo de cambio. Este deterioro de los precios relativos de los bienes transables se desaceleró fuertemente a partir de 1994, por lo que en ese año los costos laborales tanto en pesos como en dólares aumentaron (cuadro 1) de manera más próxima al salario real y también a la productividad.¹² Incluso, se argumenta que la devaluación del peso argentino respecto del real brasileño y la del dólar respecto de otras monedas fuertes, así como el mejoramiento de los precios de productos que exporta la Argentina fueron otros factores que a partir de 1994 potenciaron el efecto benéfico que sobre la competitividad venía teniendo el aumento de la productividad (Kacef y Machinea, 1995).

De cualquier manera, tampoco la mera comparación de salarios en términos de dólares representa un indicio adecuado del grado de competitividad ya que, como se señaló en las secciones II y III, también se debe tomar en cuenta las diferencias de productividad.

¹¹ J. Schwarzer (1994) cuestiona las cifras oficiales de incremento de la producción industrial porque considera que el cambio en el componente de producción nacional, que se redujo en muchas ramas manufactureras, no es considerado en los cómputos de cuentas nacionales. Al recalcular el crecimiento del PBI industrial llega a un valor de 10% inferior al oficial para 1994. Desde esta perspectiva, el incremento de la productividad industrial que se incluye en el cuadro estaría sobreestimado.

¹² Más aún, durante ese año comenzaron a regir rebajas de aportes patronales. Según Szretter (1995), esto provocó una reducción del costo salarial unitario (esto es, el que considera al efecto de la productividad).

CUADRO I

Argentina: Salario y productividad en la industria manufacturera
(Índices)

| | Salario real ^a | Salario costo ^b | Salario en dólares | Productividad |
|-----------|---------------------------|----------------------------|--------------------|---------------|
| 1980-1988 | 137.8 | 90.8 | 76.9 | 86.9 |
| 1991 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| 1993 | 105.7 | 137.1 | 135.6 | 135.4 |
| 1994 | 109.5 | 144.6 | 146.3 | 144.5 |

Fuentes: Monza (1993) y Szretter (1995).

^a Salario nominal deflacionado por el índice de precios al consumidor.

^b Salario nominal deflacionado por el índice nacional de precios mayoristas no agropecuarios.

En este sentido, el ya citado estudio de FIEL muestra que en algunos sectores las diferencias de los salarios en dólares entre la Argentina y otros países limítrofes eran más que compensadas por las brechas que se registraban en la relación producto/empleo.

En todo caso, ninguno de los estudios conocidos en el plano nacional ha aportado información empírica sustantiva sobre las repercusiones negativas de las regulaciones laborales en la competitividad (Feldman, 1995).

V

Conclusiones

A lo largo del trabajo se ha argumentado, primero, que la teoría económica no es concluyente respecto al impacto de las regulaciones laborales sobre la competitividad, ya que las posiciones de diversas corrientes son contradictorias en muchos aspectos. Las investigaciones empíricas han mostrado la escasa relevancia de la información aportada sobre esas presuntas vinculaciones. Esta conclusión puede obedecer, en parte, a la dificultad intrínseca de individualizar los efectos de las regulaciones.

De lo anterior se desprende, entre otras cosas, que los países tienen ante sí diversas estrategias y por tanto mayores márgenes de maniobra de los que suelen sugerirse desde las posiciones ortodoxas, ya que muchas políticas destinadas a mejorar la equidad no significan necesariamente restricciones a la competitividad. Un país puede, por tanto, elegir el nivel deseado de protección social. De hecho, las regulaciones laborales están lejos de ser similares, incluso en los estrechamente integrados países europeos (De Castro, 1995). El marco institucional de los diversos países es el resultado de numerosos factores históricos y culturales; en consecuencia, la gama de modificaciones factibles está fuertemente acotada por tales tradiciones.

Así, el tema de cómo mejorar la competitividad trasciende el análisis meramente técnico y se convierte, en parte al menos, en un examen de la distribución del ingreso. La receta ortodoxa, que no parece tener suficiente sustento conceptual ni empírico, se basa en la necesaria reducción de la calidad de vida de los trabajadores por un período cuya extensión es difícil prever. Si bien un país que debe incrementar sus relaciones comerciales y que lo hace con una base productiva atrasada debe dotar a las empresas de ciertas condiciones iniciales que les permitan compensar las diferencias de productividad, esta receta no parece la única, y de seguro no es la más equitativa ni necesariamente la más eficaz. Para generar esas condiciones parece posible diseñar esquemas de redistribución del ingreso que hagan atractiva la inversión para competir internacionalmente sin recurrir a nuevos deterioros de las remuneraciones de quienes fueron precisamente los más afectados durante los últimos años de políticas sustitutivas.

La cuestión de las vinculaciones entre las regulaciones laborales y la competitividad pudo ser vista como un conflicto entre la equidad y la eficiencia.

Como hemos tratado de mostrar aquí, se trata en realidad de diversas concepciones económicas y jurídicas de equidad y de eficiencia. La perspectiva ortodoxa, al menos tal como se difunde corrientemente, sostiene que existe un solo y único camino para optimizar la eficiencia y que él implicaría sacrificios transitorios de

equidad. La revisión efectuada sugiere que son amplios los márgenes de libertad para optar entre diversas combinaciones de equidad y eficiencia, y que su selección depende de las relaciones de fuerza de los diversos actores sociales y la estructura del Estado, antes que de fórmulas infalibles, exclusivas y certeras.

Bibliografía

- Akerlof, G. y J. Yellen (1988): Fairness and unemployment, *American Economic Review*, vol. 78, N° 2, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Blank, R. y R. Freeman (1994): Evaluating the connection between social protection and economic flexibility, R. Blank (ed.), *Social Protection Versus Economic Reality: Is There a Trade-Off?*, Chicago, Illinois, Chicago University Press.
- Bour, J. (1995): Los costos laborales en Argentina, *MTSS, El libro blanco del empleo en la Argentina*, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).
- Boyer, R. (1994): Do labour institutions matter for economic development? A "regulation" approach for the OECD and Latin America, with an extension to Asia. G. Rodgers (ed.), *Workers, Institutions and Economic Growth in Asia*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT), Instituto Internacional de Estudios Laborales (IIEI).
- Buechtemann, C. (1993): Introduction: Employment security and labor markets, C. Buechtemann (ed.) *Employment Security and Labor Market Behavior. Interdisciplinary Approaches and International Evidence*, Ithaca, ILR Press.
- Caire, G. (1994): Labour standards and international trade, W. Sengerberger y D. Campbell (eds.), *International Labour Standards and Economic Interdependence*, Ginebra, OIT.
- Caro Figueroa, A. (1992): Las relaciones de trabajo y la competitividad, *Derecho del Trabajo*, N° LII, A. Buenos Aires, Editorial La Ley.
- Comisión Europea (1994a): *Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI. Libro blanco*, Luxemburgo.
- _____ (1994b): *La política social europea. Un paso adelante para la Unión, Libro blanco*, Luxemburgo, 27 de julio.
- De Castro, J.A. (1995): *Trade and Labour Standards. Using the Wrong Instruments for the Right Cause*. Discussion papers, N° 99, Ginebra, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).
- Feis, H. (1994): International labour legislation in the light of economic theory, W. Sengerberger y D. Campbell (eds.), *International Labour Standards and Economic Interdependence*, Ginebra, OIT.
- Feldman, S. (1995): Informe sobre las regulaciones y performance económica en Argentina, trabajo presentado a la *Reunión sobre regulación del mercado laboral y desempeño económico: Argentina, Brasil y Chile*, Santiago de Chile, OIT.
- FIEL (Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas) (1992): *Costos laborales en el MERCOSUR*, Buenos Aires, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Freeman, R. (1994): How labor fares in advanced economies, R. Freeman (ed.), *Working Under Different Rules*, Nueva York, Russell Sage Foundation.
- Gregg, P., S. Machin y A. Manning (1994): High pay, low pay, and labour market efficiency, A. Glyn y D. Miliband (eds.), *Paying for Inequality*, Londres, Rivers Oram Press.
- Hikino, T. y A. Amsden (1995): La industrialización tardía en perspectiva histórica, *Desarrollo económico*, vol. 35, N° 137, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES).
- Horton, S. R. Kanbur y D. Mazumdar (1994): Labor markets in an era of adjustment: An overview, S. Horton, R. Kanbur y D. Mazumdar (eds.), *Labor Markets in an Era of Adjustment. Case Studies*, vol. 2, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Jacobi, O. (1994): Competitive advantages of European, American and Japanese industrial relations, *4th Regional Congress*, Helsinki, International Industrial Relations Association (IIRA).
- Kacef, O. y J. Machinea (1995): Cambios recientes en la estructura de precios relativos, *Nota*, N° 54, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Industrial (IDI).
- Kosacoff, B. (1993): La industria argentina: un proceso de reestructuración desarticulada, B. Kosacoff y otros. *El desafío de la competitividad. La industria argentina en transformación*, Buenos Aires, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Alianza Editorial.
- Marshall, A. (1994): Consecuencias económicas de los regímenes de protección de los trabajadores en América Latina, *Revista internacional del trabajo*, vol. 113, N° 1, Ginebra, OIT, Oficina Internacional del Trabajo.
- Mazumdar, D. (1994): The Republic of Korea, S. Horton, R. Kanbur y D. Mazumdar (eds.), *Labor Markets in an Era of Adjustment. Case Studies*, vol. 2, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Monza, A. (1993): Costo laboral y competitividad, *Estudios del trabajo*, N° 6, Buenos Aires, ASET, segundo semestre.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1995): Las normas laborales y la integración económica, *Revista de trabajo*, N° 5, París.
- _____ (1996): *Les échanges et les normes du travail*, París, marzo.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (1995): *El empleo en el mundo*, Ginebra.
- Park, Y. (1994a): Contemporary challenges to labour standards resulting from globalization: The case of Korea, W. Sengerberger y D. Campbell (eds.), *International Labour Standards and Economic Interdependence*, Ginebra, OIT.
- _____ (1994b): State regulation, the labour market and economic development: The Republic of Korea, G. Rodgers (eds.), *Workers, Institutions and Economic Growth in Asia*, Ginebra, OIT, IIEI.
- Pfaller, A., I. Gough y G. Therborn (comps.) (1993): *Competitividad económica y estado de bienestar: estudio comparativo de cinco países avanzados*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Prezowsky, A. (1987): Marxismo y elección racional, *Zona*, N° 45, Madrid, Editorial Pablo Iglesias.
- Schvarzer, J. (1994): La producción argentina en 1994, Buenos Aires, mimeo.
- Self, P. (1993): *Government by the Market?*, Boulder, Colorado, Westview Press.

- Sengerberger, W. y D. Campbell (eds.) (1994): *International Labour Standards and Economic Interdependence*, Ginebra, OIT.
- Standing, G. (1992): Ajuste estructural y políticas laborales: ¿hacia el ajuste social?, *Estudios del trabajo*, N° 3, Ginebra, OIT.
- Stiglitz, J. (1987): The causes and consequences of the dependence of quality on price, *Journal of Economic Literature*, vol. XXV, N° 1, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Szretter, H. (1995): Argentina: costo laboral y ventajas competitivas de la industria, Buenos Aires, *mimeo*.
- Tokman, V. y D. Martínez (1995): The impact of labour costs on competitiveness and worker protection in the manufacturing sector of Latin America, trabajo presentado a la *Conference on Labour Market Policy in Canada and Latin America Under Economic Integration*, Toronto, University of Toronto, diciembre.
- Von Potobsky, G. (1995): La regulación laboral a nivel nacional: ¿traba o encuadramiento favorable a un desarrollo sostenido? *Relaciones laborales y seguridad social*, año 1, N° 2, Buenos Aires, Ediciones Interoceánicas S.A.

Familias latinoamericanas: *convergencias y divergencias* de modelos y políticas

Irma Arriagada

División de Desarrollo Social,
CEPAL

La estructura, funciones y prácticas cotidianas de las familias han cambiado de manera importante por los impactos de las transformaciones demográficas, sociales y económicas en América Latina. Ante todo, sobre la base de información cuantitativa, se describe la complejidad y diversidad de la familia urbana. Luego se analizan las condiciones materiales por las que han atravesado las familias y las nuevas representaciones sobre esos cambios. Se destacan las situaciones de jefatura femenina del hogar y pobreza, violencia intrafamiliar y las contribuciones económicas de mujeres e hijos al hogar y a la sociedad. Se sugieren algunas formas de apoyo al ejercicio de funciones de los grupos familiares según tipos y etapas del ciclo de vida familiar, lo que no significa olvidar la preocupación por las funciones básicas que permiten que las familias puedan sostenerse en el tiempo: acceso a los recursos materiales y cobertura de servicios básicos; el cumplimiento de estas funciones mínimas puede ayudar a ampliar los cauces de movilidad social de las familias y a construir estructuras familiares más democráticas. Se examina también el papel de la familia en la construcción de sociedades sólidas e integradas aunque, paradójicamente, se le atribuyen funciones y se le demandan acciones que resultan difíciles de cumplir dados los grandes cambios que ha experimentado la familia misma, la modificación del papel del Estado en la cobertura de ciertos servicios, los nuevos papeles que deben cumplir sus miembros en la sociedad y los escasos recursos internos con los que cuentan las familias en la actualidad.

I

Introducción

La familia, en tanto instancia de mediación¹ entre el individuo y la sociedad y como nexo entre cambios macroeconómicos y microeconómicos, es considerada cada vez más como el espacio privilegiado para la acción de las políticas públicas y aquél en que ellas pueden tener mayor impacto. La familia es el ámbito social en el que los individuos toman, de una manera u otra, importantes decisiones sobre su vida, su trabajo y otras acciones que inciden en su bienestar. Desde la perspectiva del Estado, la familia es una institución mediadora en las iniciativas vinculadas con la promoción de la equidad, con la garantía de los derechos humanos básicos y con la integración de los individuos en redes sociales y comunitarias (CEPAL, 1994a). Desde diversos ámbitos se discute sobre el papel de la familia en la construcción de sociedades sólidas e integradas, sin considerar que, paradójicamente, se le atribuyen funciones y se le hacen exigencias cada vez más difíciles de cumplir, tanto por los grandes cambios en su constitución, tamaño y funciones, los nuevos papeles que deben cumplir sus miembros en la sociedad y los escasos recursos internos con que cuentan hoy las familias, como por la modificación del papel del Estado en la cobertura de ciertos servicios.

En América Latina el cambio de las familias en las últimas décadas es ampliamente reconocido por los gobiernos. La evolución de la institución familiar en los países de la región presenta tendencias similares: reducción del tamaño de la unidad familiar; descenso y retraso de la nupcialidad,² aumento de la maternidad precoz, de las uniones consensuales, de las rupturas conyugales, de los hogares monoparentales y unipersonales

y de las familias reconstituidas (CEPAL, 1993 y 1994a). En un contexto de cambio social y económico relativamente rápido, se observa que no sólo los hijos forman familias de un tipo distinto del de aquellas en las que nacieron, sino que las familias en la misma generación difieren según la etapa del ciclo de vida en que se encuentran, dando origen así a una gran heterogeneidad de estructuras familiares (Arriagada, 1995) que debe tomarse en cuenta al momento de tomar decisiones sobre políticas públicas.

Con los procesos de modernización la familia no sólo ha modificado su estructura sino también sus funciones y las formas de llevarlas a cabo. Algunas funciones al interior de la familia han perdido importancia (las religiosas, las legales y las funciones económicas productivas). En tanto, funciones como la socialización temprana y nuevas funciones como las vinculadas al ocio han adquirido preeminencia sobre otras como el control social (Rodríguez, 1995). Las funciones que simbólicamente y tradicionalmente definen a la familia son principalmente las de reproducción y regulación de la sexualidad; sin embargo, se observa que las familias tienen cada vez menos hijos, que hay un número creciente de nacimientos fuera del matrimonio y de la pareja, y que la actividad sexual también se ejerce fuera del matrimonio.

Hoy, la familia continúa concentrando las funciones reproductivas, afectivas, de cuidado y socialización temprana de los hijos y de atención de los ancianos. Funciones de tipo más instrumental, como la educación, o la producción económica para el mercado, han sido derivadas hacia otras instancias sociales. En cuanto a las funciones económicas, cabe distinguir entre la participación en actividades productivas en el mercado de trabajo y la función económica de consumo y de reproducción por medio del trabajo doméstico que debe cumplir la familia. Frente a las modificaciones en la estructura productiva, numerosas funciones de la familia que se efectuaban en el hogar pasaron a realizarse fuera, con lo cual se redujo el tiempo que las personas permanecen en él. Pero las recurrentes crisis económicas han revertido esas tendencias, sobre todo en lo referente al empleo (domiciliario y por cuenta propia), la educación preescolar y la salud. Asimismo,

[...] Una versión anterior de este trabajo (Arriagada, 1997) contiene más información estadística. El procesamiento de los datos en las encuestas de hogares estuvo a cargo de Ernesto Espíndola.

¹ El concepto de mediación se refiere a aspectos de la realidad social que funcionan como un "filtro" que puede acentuar, conformar o matizar la relación entre las condicionantes estructurales y las acciones individuales o grupales (Jelin, Llovet y Ramos, 1986; García y De Oliveira, 1994). Se usa en el sentido de mediación vertical desarrollado por Berger y Luckmann, es decir, se refiere a las instituciones y procesos que median entre el individuo en su vida personal y las grandes instituciones sociales (Berger, 1997).

² No en todos los países: Cuba registra alta nupcialidad de personas muy jóvenes (FNUAP/UNESCO/UNICEF, 1997) y descenso en la edad de la primera unión, al igual que Haití, Jamaica, Panamá, Paraguay y Uruguay (CELADE, 1996a).

las familias cuyas circunstancias sociales y económicas son de mayor privación deben cubrir una gama mucho más amplia de funciones (por ejemplo, el cuidado

exclusivo de los hijos pequeños y de los ancianos), lo que se refleja en una extensión del trabajo doméstico, habitualmente a cargo de las mujeres.

II

Tendencias actuales de la familia urbana

Los cambios demográficos, sociales y económicos ocurridos en América Latina han modificado de manera muy importante sus estructuras familiares. En las dos últimas décadas, la región creció en 146 millones de personas; junto con acentuarse la desigualdad de los ingresos, entre 1980 y 1994 la población pobre aumentó en 73.4 millones de personas (CEPAL, 1997); la urbanización se aceleró y en 1995 la población urbana alcanzó al 74% de la población; se redujo la mortalidad y la natalidad, por lo que entre 1975 y 1995 la esperanza de vida al nacer aumentó en cinco años para ambos sexos; la tasa global de fecundidad descendió de 4.5 a 3.1 en los mismos años y la tasa de actividad refinada³ femenina entre 1980 y 1995 aumentó de 27 a 34% (CELADE, 1996b). Así, la urbanización, el menor número de hijos y el aumento del trabajo femenino fuera del hogar fueron los fenómenos más importantes en el cambio de las familias.

El procesamiento de datos provenientes de encuestas de hogares urbanos en 12 países de América Latina permite mostrar algunas relaciones entre tipos de familias e incidencia de la pobreza en el hogar, el trabajo y la educación. Para los fines de esta comparación los hogares se clasificaron según los tipos de familia que se construyeron sobre la base de las relaciones de parentesco con el jefe del hogar y según las etapas del ciclo familiar definidas en función de la presencia y edad de los hijos (véase Arriagada, 1997). La elaboración de esta información estadística cumple propósitos comparativos y de seguimiento de tendencias, pero sobre todo de diagnóstico cuantitativo para el adecuado diseño de políticas.

De la información procesada se pueden extraer las siguientes conclusiones:

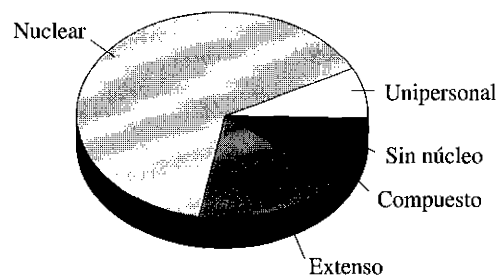
i) En 1994, entre 55 y 71% de las familias en los países considerados eran de tipo nuclear. Entre 1986 y 1994 los promedios regionales de tipos de familia se

mantuvieron relativamente estables, con diferencias entre países. Los hogares encabezados por mujeres aumentaron ligeramente, constituyéndose en alrededor de un cuarto de los hogares (entre 18 y 26%). No se cuenta con información comparable de países del Caribe y de Centroamérica, donde los hogares con jefatura femenina tienen alta prevalencia (gráfico 1 y cuadro 1).

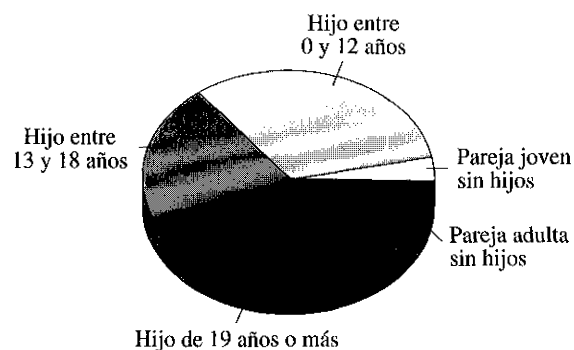
GRAFICO 1

América Latina (12 países): Distribución de los hogares familiares y no familiares, según el tipo y la etapa del ciclo de vida familiar, 1994

A. Distribución de los hogares familiares y no familiares, según el tipo^a



B. Distribución de los hogares familiares, según la etapa del ciclo de vida familiar^a



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de 12 países.

^a Promedios simples de las zonas urbanas.

³ La tasa de actividad refinada es el cociente entre el total de personas económicamente activas, en una fecha determinada, y la población en edades que se pueden considerar activas en esa misma fecha; en este caso se consideró la población de 10 años y más.

CUADRO 1

América Latina (12 países): Tipos de hogar y familia según el género del jefe de hogar, 1994
(Áreas urbanas)

| Países | Jefatura de hogar femenina ^a | | | | | Jefatura de hogar masculina ^b | | | | | Total |
|---------------------|---|-----------------|-----------------------------|------------------|----------|--|-----------------|-----------------------------|------------------|----------|-------|
| | Hogar unipersonal | Familia nuclear | Familia extensa y compuesta | Hogar sin núcleo | Subtotal | Hogar unipersonal | Familia nuclear | Familia extensa y compuesta | Hogar sin núcleo | Subtotal | |
| Argentina | 10.4 | 7.2 | 2.7 | 2.3 | 22.6 | 4.9 | 59.4 | 11.0 | 2.2 | 77.5 | 100.0 |
| Bolivia | 2.9 | 8.6 | 4.5 | 1.8 | 17.8 | 4.7 | 62.6 | 12.8 | 2.0 | 82.1 | 100.0 |
| Brasil ^c | 4.3 | 9.2 | 4.7 | 2.4 | 20.6 | 3.6 | 61.7 | 12.5 | 1.6 | 79.4 | 100.0 |
| Chile | 4.5 | 7.6 | 6.1 | 2.5 | 20.7 | 3.5 | 56.5 | 17.6 | 1.7 | 79.3 | 100.0 |
| Colombia | 2.7 | 9.5 | 7.7 | 3.0 | 22.9 | 2.3 | 54.7 | 17.5 | 2.5 | 77.0 | 100.0 |
| Costa Rica | 3.2 | 10.0 | 7.5 | 2.0 | 22.7 | 2.6 | 57.1 | 15.8 | 1.7 | 77.2 | 100.0 |
| Honduras | 1.5 | 8.7 | 10.2 | 3.1 | 23.5 | 1.9 | 49.5 | 23.5 | 1.6 | 76.5 | 100.0 |
| México | 3.0 | 7.4 | 4.4 | 2.0 | 16.8 | 3.0 | 63.4 | 14.5 | 2.3 | 83.2 | 100.0 |
| Panamá | 2.7 | 9.5 | 7.8 | 2.6 | 22.6 | 5.5 | 51.2 | 17.6 | 3.2 | 77.5 | 100.0 |
| Paraguay | 3.3 | 7.4 | 7.2 | 3.1 | 21.0 | 4.5 | 47.5 | 25.4 | 1.7 | 79.1 | 100.0 |
| Uruguay | 11.0 | 7.5 | 4.2 | 3.1 | 25.8 | 4.2 | 55.4 | 12.6 | 1.9 | 74.1 | 100.0 |
| Venezuela | 2.0 | 8.6 | 10.4 | 2.3 | 23.3 | 3.5 | 48.4 | 22.7 | 2.1 | 76.7 | 100.0 |

Fuente: Tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Las familias nucleares, extensas y compuestas son de carácter monoparental.

^b Las familias nucleares, extensas y compuestas incluyen las biparentales sin hijos, biparentales con hijos y monoparentales con jefe de hogar hombre.

^c Datos de 1993.

CUADRO 2

América Latina (12 países): Ciclo de vida en que se encuentran las familias^a, 1994
(Áreas urbanas)

| Países | Ciclo de vida | | | | | Total |
|---------------------|-------------------------------------|------------------------------|-------------------------------|-----------------------------|-------------------------|-------|
| | Pareja joven sin hijos ^b | Hijo mayor entre 0 y 12 años | Hijo mayor entre 13 y 18 años | Hijo mayor de 19 y más años | Pareja adulta sin hijos | |
| Argentina | 4.5 | 24.3 | 19.2 | 35.3 | 16.7 | 100.0 |
| Bolivia | 3.3 | 40.3 | 22.6 | 29.7 | 4.2 | 100.0 |
| Brasil ^c | 5.1 | 37.1 | 20.1 | 29.9 | 7.7 | 100.0 |
| Chile | 2.4 | 28.9 | 18.1 | 41.2 | 9.3 | 100.0 |
| Colombia | 3.9 | 35.0 | 20.8 | 32.4 | 7.9 | 100.0 |
| Costa Rica | 4.4 | 27.7 | 22.0 | 37.1 | 8.8 | 100.0 |
| Honduras | 2.9 | 35.9 | 23.7 | 34.3 | 3.2 | 100.0 |
| México | 3.7 | 36.7 | 20.5 | 34.2 | 4.9 | 100.0 |
| Panamá | 3.5 | 31.7 | 20.2 | 37.6 | 7.1 | 100.0 |
| Paraguay | 5.8 | 38.3 | 19.9 | 28.8 | 7.2 | 100.0 |
| Uruguay | 3.4 | 22.2 | 17.7 | 36.1 | 20.6 | 100.0 |
| Venezuela | 2.8 | 28.2 | 22.2 | 42.1 | 4.9 | 100.0 |

Fuente: Tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Excluye hogares unipersonales y sin núcleo familiar.

^b La mujer jefa de hogar o cónyuge tiene una edad igual o menor a 35 años. En la pareja adulta, la mujer supera esta edad.

^c Datos de 1993.

ii) En ese mismo período se incrementaron levemente los hogares unipersonales, en parte por el envejecimiento de la población en los países de transición demográfica avanzada, y se mantuvieron las familias extensas y compuestas.

iii) En términos de ciclo de vida (gráfico 2 y cuadro 2) hubo también cambios muy importantes en el número de familias que se ubican en cada etapa, fenómeno atribuible a importantes cambios demográficos (en especial el descenso de la natalidad en los años setenta). Así, aumentaron mucho las familias cuyo hijo mayor tenía más de 13 años y se redujeron aquellas cuyos hijos mayores tenían menos de esa edad.

iv) Los hogares de jefatura femenina se concentran en aquella etapa del ciclo de vida en que el hijo mayor tiene más de 18 años (entre 56 y 72% de los hogares de jefatura femenina con hijos), lo que indica acumulación de anteriores rupturas de pareja, sin constitución de nuevas uniones, junto con situaciones de viudez. Si bien el estado civil es una condición que no está bien registrada en las encuestas o que incluso no se pregunta, hay gran heterogeneidad de situaciones en los países respecto del estado civil de las jefas de hogar: las viudas varían entre 55.8% de las jefas de hogar en Uruguay (país de transición demográfica avanzada) y 26% en Paraguay y Venezuela. En suma, hubo pocas variaciones en la magnitud de las familias según tipos de hogar y grandes cambios según las etapas del ciclo de vida familiar.

III

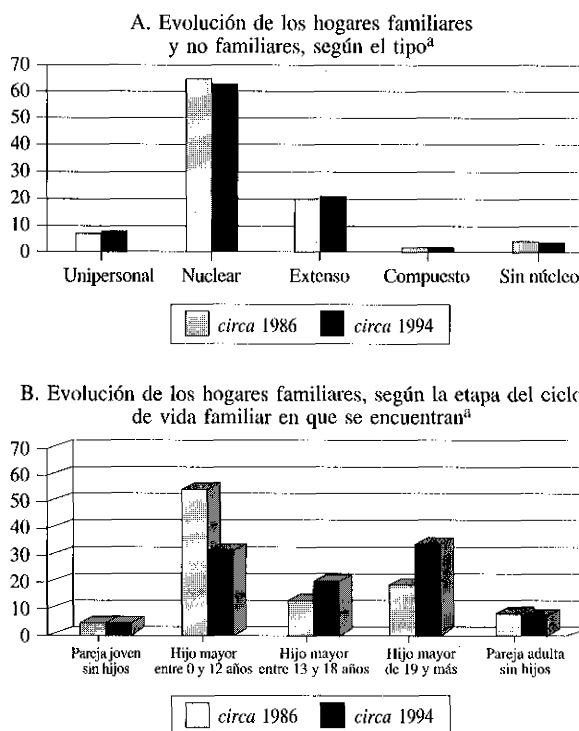
Aportes desde la perspectiva de género al estudio y a las políticas dirigidas a la familia

El término género se ha prestado en América Latina para una fuerte polémica e incluso los propios investigadores lo han utilizado indistintamente para referirse a lo femenino, a lo relativo al sexo, a los movimientos de mujeres, a los movimientos feministas o al conjunto de mujeres.⁴ Se ha definido el género como una construcción social, cultural e histórica que determina normativamente lo masculino y lo femenino en la so-

⁴ Véase un análisis más teórico de la evolución del concepto de género en Anderson (1996), De Barbieri (1992 y 1996) y Lamas (1996).

GRAFICO 2

América Latina (12 países): Evolución de los hogares, por tipos y por etapas del ciclo de vida familiar, 1986-1994 (Porcentajes)



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de 12 países.

^a Promedios simples de las zonas urbanas.

ciudad sobre la base biológica del sexo y las identidades subjetivas y colectivas. El género condiciona también la valoración asimétrica de varones y mujeres, y la relación de poder que entre ellos se establece (Rico, 1993; Scott, 1990). Una cualidad epistemológica valiosa de la perspectiva de género es que permite articular elementos y procesos estructurales con aspectos subjetivos. A la vez, hace hincapié en las dimensiones históricas al mostrar que ciertas construcciones jerárquicas de lo femenino y lo masculino son modificables en el tiempo. Los estudios de género, en suma, han permitido destacar aspectos relativos a la familia que

habían permanecido invisibles y examinar con una mirada diferente el trabajo doméstico, la desigualdad dentro de la familia, las familias encabezadas por mujeres y la violencia intrafamiliar, y han contribuido así al diseño de políticas en ámbitos considerados de carácter privado.

La desigualdad entre familias ha sido ampliamente examinada desde las perspectivas demográfica, económica y social, en estudios sobre la constitución de las familias y mediciones del acceso al consumo, de la pobreza, de la distribución del ingreso y de la cobertura en salud, educación, vivienda y seguridad social, entre otros. Los estudios tradicionales sobre la familia que surgieron a partir de los años cincuenta se centraron en la familia nuclear. Predominaba en ellos la tesis de que los procesos de modernización de la sociedad tendían a generar una progresiva nuclearización de la familia. La organización de ese tipo de familia se sustentaría en una clara diferenciación de roles entre los sexos: el hombre debería ser el proveedor económico por medio de su inserción en el mercado de trabajo, en tanto que la mujer se encargaría fundamentalmente de los aspectos reproductivos y del cuidado doméstico y afectivo de hombres, niños y ancianos (Aguirre y Fassler, 1994). Aunque estos papeles se percibían como complementarios, en realidad esta división de roles sustentaría la autoridad masculina por su papel de proveedor económico de la familia (Ariza y De Oliveira, 1997). Los estudios recientes desde distintas perspectivas sociales, culturales, psicológicas y de género mostraron que esa realidad era mucho más compleja no sólo desde un punto de vista histórico, sino también en la familia actual.

La teoría neoclásica tradicional sobre el matrimonio sostiene que ambos miembros de la pareja se benefician económicamente de la eficiencia lograda por la especialización del hombre en la producción para el mercado y de la mujer en la crianza de los hijos (Becker, 1981). En cambio, los estudios de género mostraron a la familia como el lugar en que se llevan a cabo intercambios económicos, sociales, educativos y psicológicos de carácter desigual entre miembros con grados de poder también muy distintos dados por el parentesco, el sexo y la edad, y como punto de ruptura de la dicotomía privado-público. El parentesco, el sexo, la edad y la habilidad⁵ de los miembros de la

familia son dimensiones importantes que han de tomarse en cuenta no sólo respecto de la estructura de los hogares sino también respecto de la capacidad de negociación, la toma de decisiones y el acceso y uso de recursos materiales y simbólicos dentro del hogar. El sesgo de género se manifiesta en el acceso a la propiedad de la tierra y de la vivienda, y en los contratos y arreglos implícitos y explícitos acerca de la distribución de recursos dentro de la familia, los que tienen un impacto mayor en las instituciones sociales y en la perpetuación de las diferencias (Folbre, 1995).

La desigualdad dentro de la familia es por lo tanto un tema reciente y guarda relación con los estudios de género y con el interés por mejorar las condiciones de vida de las mujeres y los niños.⁶ La extrema carga laboral de las mujeres y el tiempo que ellas destinan al trabajo doméstico, así como el trabajo de niños y adolescentes en épocas de crisis, pusieron en tela de juicio la distribución del poder dentro del hogar, junto con la distribución del trabajo doméstico entre los miembros de la familia y la forma de compatibilizar estas labores, especialmente en los hogares pobres, con el trabajo fuera del hogar. Actualmente, en los países desarrollados y en las empresas más modernas se reconocen los vínculos entre trabajo y familia desde una perspectiva sistémica que considera sus interrelaciones no como contradictorias, sino como oportunidades de generar sinergias positivas para mejorar los dos ámbitos mediante cambios organizacionales dentro de la empresa (Bailyn y otros, 1996).

La mejor comprensión de las interrelaciones entre mundo público y privado, y de los distintos niveles de poder de los miembros de la familia, ha sido un aporte importante de los estudios de género. Esta área valórica ha desatado y sigue desatando grandes polémicas en el mundo en desarrollo y desarrollado, por la dificultad de equilibrar posiciones entre el respeto a la privacidad e intimidad de las personas y las responsabilidades del Estado en la defensa de los derechos de ellas, a veces muy severamente vulnerados en el seno de la familia.

Las líneas divisorias entre mundo público y mundo privado son flexibles y están en permanente cambio, si bien la tendencia histórica respecto de las funciones y estructura de la familia apunta a la amplia-

⁵ Cabe hacer notar que la falta de habilidad o discapacidad (impedimentos físicos o síquicos) de algunos de los miembros de la familia los coloca también en situación de vulnerabilidad.

⁶ Véase un interesante estudio comparativo de México, Centroamérica y el Caribe sobre relaciones intrafamiliares en Ariza y De Oliveira (1997).

ción del espacio público. Hoy es cada vez mayor la heterogeneidad de los actores sociales que cumplen esas funciones y la especialización funcional de las instituciones, lo que corresponde a la mayor complejidad de las sociedades modernas. Tener en cuenta estos elementos es clave al pensar en la construcción de las familias del futuro y más aún al formular las políticas que han de afectarlas.

Se examinarán a continuación, con información estadística, algunos temas destacados en los estudios de género, que muestran tanto los cambios en las condiciones materiales por los que han atravesado las familias como las nuevas representaciones sobre esos cambios. Así, por una parte se destacan carencias de las familias, con el análisis de la jefatura femenina del hogar y su relación con la pobreza, junto con la violencia intrafamiliar, y por otra las contribuciones económicas de mujeres e hijos al hogar y el aporte del trabajo doméstico, realizado por mujeres, al mantenimiento de la sociedad.

1. La jefatura femenina del hogar

Los estudios y la medición de la jefatura femenina se iniciaron a principios de los años ochenta, con los estudios pioneros de Buvinic y von Helm. Ellas elaboraron una medición estadística teórica de la jefatura femenina del hogar, considerando todas las situaciones en que no había un hombre en el hogar (madres separadas, divorciadas, viudas, solteras, etc.) y mostraron que este fenómeno era significativo y creciente en los países en desarrollo y que debía tomarse en cuenta para formular políticas eficaces.

Se sostiene que la jefatura femenina de los hogares aumenta por las tendencias económicas en general y por la pobreza que obliga a las mujeres a buscar ingresos propios, que les dan mayor autonomía, y también por condiciones demográficas, sociales y culturales como migraciones, viudez, rupturas matrimoniales y fecundidad adolescente (Buvinic, 1991). Pese a que los datos no son totalmente fiables, dadas las definiciones de jefatura femenina en censos y encuestas⁷ y el hecho de que la información estadística es incompleta, en América Latina al menos uno de cada cinco

hogares urbanos está encabezado por una mujer. Estas familias constituyen entre 17 y 26% de los hogares y en la región del Caribe alrededor de 40% y más, lo que significa, dada la definición cultural y estadística de jefatura, la ausencia de una pareja estable.⁸ Es probable que este crecimiento se mantenga o aumente si los fenómenos que lo originaron también persisten (CEPAL, 1994b y 1995).

Las familias con jefatura femenina suelen estar constituidas, en proporción importante, por madres solteras o separadas, que conforman uno de los grupos de mujeres más vulnerables de la región, por cuanto viven con mayores dificultades su maternidad. Entre ellas destaca a su vez el grupo de las madres adolescentes, que ha aumentado y que suma la extrema juventud y la pobreza a la fragilidad de la jefatura del hogar (Buvinic y Rao Gupta, 1997). Como se indicó más atrás, en países de transición demográfica avanzada, como Argentina y Uruguay, el número de hogares encabezados por mujeres mayores viudas o solas, especialmente en las zonas urbanas, va en aumento, lo que también debe ser considerado al elaborar políticas sociales.

La indigencia es más frecuente en los hogares con jefatura femenina porque éstos suelen incluir más dependientes, porque los salarios que reciben las mujeres en el mercado de trabajo son más bajos y porque éstas cumplen a la vez funciones económicas y domésticas, lo cual limita la posibilidad de elección de empleo (que debe compatibilizarse con el cuidado de los hijos).

Sin embargo, la jefatura del hogar puede mirarse también como una opción para las mujeres más educadas y con mayores recursos, puesto que los hogares con jefatura femenina en su mayoría no son pobres y son los que han aumentado más en las últimas décadas. De esta forma, hay una gran variedad de situaciones en el estado civil de las jefas de hogar según el nivel de desarrollo económico y social y de transición demográfica de los países, así como situaciones más coyunturales de migración o de conflicto armado.⁹

⁷ En las encuestas de hogares el jefe del hogar es aquél reconocido como tal por el resto de los miembros del hogar. Dado los patrones culturales predominantes se tiende a subregistrar la jefatura femenina del hogar.

⁸ Se ha considerado que los hogares encabezados por mujeres tienen muy alta prevalencia cuando constituyen más de 40% del total de hogares; alta prevalencia, entre 30% y 40%; prevalencia moderada, entre 20% y 30%, y prevalencia reducida, menos de 20% (Ariza y De Oliveira, 1997).

⁹ Las jefas de hogar separadas o divorciadas constituyen un 54% en Honduras, 43% en Costa Rica, 42% en Colombia, 36% en Bolivia, 24% en Uruguay, 20% en Colombia y 15% en Paraguay.

2. El aporte económico de mujeres e hijos al hogar: ciclo virtuoso y ciclo espurio

En los últimos veinte años ha aumentado el número de mujeres que viven solas o como jefas de hogares con dependientes, por lo que la responsabilidad por su propia sobrevivencia y la de su familia también se ha ampliado. A menudo la maternidad adolescente no es apoyada por la pareja y los adultos mayores no son cuidados por sus hijos varones, tendencias que aumentan la carga femenina. Incluso cuando las mujeres viven con pareja, el ingreso obtenido por el varón es a veces tan insuficiente que las mujeres y los niños deben asumir la doble carga del trabajo doméstico y del trabajo fuera del hogar para complementar el presupuesto familiar. Un estudio realizado en México descubrió que 17.1% de los hogares, cualquiera fuese el sexo del jefe del hogar, mostraban un ingreso exclusivamente femenino o predominantemente femenino (Rubalcava, 1996), aunque es uno de los países que registra menor cantidad de hogares encabezados por mujeres.

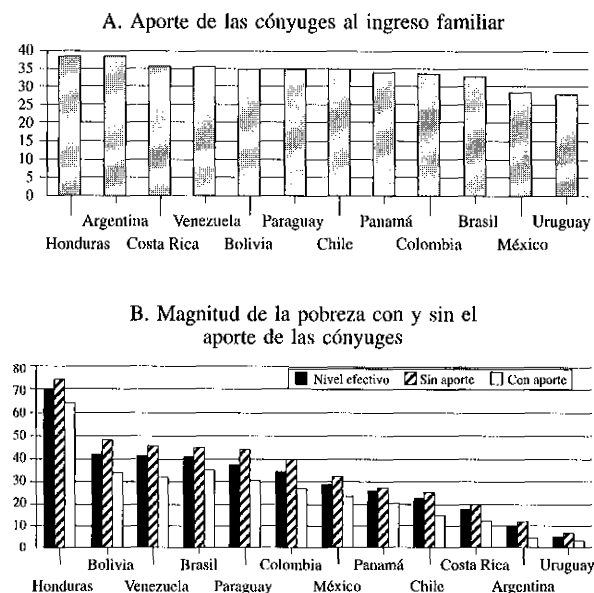
Un ejercicio de simulación¹⁰ para establecer cuánto aumentaría la pobreza si las mujeres que son cónyuges no aportaran sus ingresos al hogar, entregó resultados decisivos: sin este ingreso, en 1994 los hogares pobres urbanos hubieran aumentado entre 2 y 7 puntos porcentuales, según el nivel de pobreza efectivo y de participación laboral femenina de los países. Por otra parte, si todas las cónyuges aportaran ingresos al hogar, la pobreza se hubiese reducido entre 1.4 y 9 puntos porcentuales. En el conjunto de los hogares, las mujeres cónyuges que estaban ocupadas en 1994 aportaron entre 28 y 39% de los ingresos totales del hogar (gráfico 3).

El aporte económico del trabajo de los hijos, especialmente en los hogares indigentes, también es muy importante para la sobrevivencia de aquellos con jefatura femenina. Los jóvenes y niños de la región traba-

¹⁰ El ejercicio de simulación consistió en restar a los ingresos efectivos de los hogares los ingresos por trabajo obtenidos por las cónyuges, calcular el nuevo ingreso per cápita del hogar y contrastarlo con la línea de pobreza, lo que permitió obtener el porcentaje de hogares en situación de pobreza si no se considera el aporte de las cónyuges. En segundo lugar, se consideró a las cónyuges que no declararon ingresos, se les imputaron los ingresos de las cónyuges que trabajaron según las distintas categorías de pobreza, se calculó un nuevo ingreso per cápita del hogar y se contrastó con la línea de pobreza, lo que permitió obtener el porcentaje de hogares en situación de pobreza si se considera el aporte posible de todas las cónyuges.

GRAFICO 3

**América Latina (12 países, zonas urbanas):
Aporte de las cónyuges al ingreso
familiar y sus efectos en la magnitud de
la pobreza, 1994**
(Porcentajes)



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de 12 países.

jan en proporciones variables según los países y los grupos de edad, si bien la información subregistra el número de niños y jóvenes que lo hacen porque la mayoría de las legislaciones prohíbe el trabajo de menores de 18 años. Sin embargo, el trabajo de niños menores de esa edad y hasta los 12 años suele aceptarse bajo ciertas condiciones (que asistan a la escuela, que sólo realicen trabajos livianos y en horarios cortos). Considerando el total de hogares con hijos, cuando éstos trabajaban aportaban entre 16 y 36% de los ingresos del hogar (Arriagada, 1997).

La información sobre la actividad laboral de mujeres y jóvenes permite apreciar dos círculos, uno virtuoso y otro espurio, en la participación laboral de los miembros de la familia. El primero se refiere a la participación económica de más miembros adultos de la familia, que permite que ésta salga de la pobreza; el segundo a la participación económica de los hijos menores de 18 años, que los expulsa del sistema educativo y genera para ellos y sus futuras familias déficit económicos y sociales, que los llevarán a reproducir el ciclo intergeneracional de la pobreza.

3. La violencia intrafamiliar

El movimiento feminista y los estudios de género dieron visibilidad también a un viejo fenómeno oculto: la violencia intrafamiliar. Esta es una ilustración paradigmática de cómo los movimientos sociales redefinieron algunos aspectos de la familia, un ámbito privado, hasta transformarlo en tema de investigación y de la agenda de las políticas públicas.

La dificultad principal para tipificar y penar la violencia intrafamiliar es que ésta se realiza dentro del hogar; el agresor dice amar al agredido y éste depende económica y afectivamente del agresor, del cual teme represalias. Se distinguen tres tipos de violencia intrafamiliar: física, psicológica y sexual. Algunos estudios incluyen también la violencia indirecta, por la cual se prohíbe al cónyuge estudiar o trabajar, se le aísla o encierra en el hogar y se le restringe la libertad. Las características especiales de este fenómeno hacen muy difícil romper el ciclo de la violencia, una espiral que se inicia con la acumulación de tensiones y de hostilidad, que lleva al hecho violento, continúa con el arrepentimiento del agresor y la promesa de que lo sucedido no volverá a ocurrir (etapa denominada de luna de miel) y sigue con la repetición de la conducta agresiva.

Según datos mundiales, una de cada diez mujeres es o ha sido agredida por su pareja. Las estadísticas internacionales indican que el 2% de las víctimas de violencia familiar son varones, 75% son mujeres y en el 23% de los casos se trata de violencia cruzada (Rico, 1992). Esta violencia intrafamiliar se ha registrado en todas las clases sociales, si bien hay primacía de la violencia psicológica frente a la física en los estratos más altos. Un estudio realizado en Chile por el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) muestra que en el 60% de los hogares hay violencia de algún tipo en contra de la mujer, y que en uno de cada tres hogares hay violencia psicológica, mientras que en uno de cada cuatro hay violencia física; otro estudio, del UNICEF, reveló que el 63% de los niños son víctimas de violencia física y que la cultura del castigo está muy internalizada en los hogares chilenos.

Los estudios de género han aportado luces al fenómeno de la violencia intrafamiliar. Han señalado que la familia es un ámbito paradójico donde se privilegia no sólo el afecto, sino también la violencia (Jelin, 1994). Han destacado el desconocimiento por parte de las mujeres de sus derechos y deberes y de los mecanismos que la legislación establece para su vigencia y garantía; los problemas existentes en las instancias

judiciales y policiales que obstaculizan la denuncia de las violaciones y el seguimiento de las demandas iniciadas, y la inexistencia de mecanismos e instituciones de protección de los derechos de mujeres, jóvenes y niños. Han hecho presente que las mujeres han internalizado valores sociales según los cuales la subordinación femenina es algo "natural". Hay así una aceptación de normas culturales que regulan la vida de pareja y los roles de madre y esposa; se idealiza la familia y el matrimonio, que se aprecia como única alternativa para la mujer, y se ejercen presiones sociales en diversos ámbitos familiares y del barrio que la llevan a cumplir con los mandatos culturales dominantes (Rico, 1992).

A estos factores se pueden agregar otros, como la impunidad de los actos delictivos realizados en el ámbito privado; la socialización temprana en una subcultura de violencia que acepta como natural el maltrato a la mujer; los sentimientos de inseguridad y frustración del hombre al sentir amenazada su autoridad sobre la mujer, así como las precarias condiciones en que vive gran parte de la población, las que pueden actuar como factores desencadenantes: el hacinamiento, la pobreza, y el desempleo, y el alcoholismo y la drogadicción del agresor (De Oliveira, coord., 1996).

La violencia intrafamiliar es entonces una conducta aprendida, por lo que es modificable. Se basa en las relaciones desiguales entre hombres y mujeres y en que la masculinidad se representa por el dominio de los varones sobre las mujeres, que puede traducirse en violencia física y psicológica ejercida sobre los miembros con menos poder: las mujeres y los niños.

La aceptación y ejecución de políticas de género enfrentan serias dificultades que tienen relación con la resistencia al cambio, con la multiplicidad de actores sociales y políticos involucrados, con los conflictos de intereses, con la diversidad institucional existente en cada país y, en especial, con la resistencia ideológica. A pesar de ello, en los últimos años la mayoría de los países latinoamericanos introdujeron en su legislación sanciones para la violencia intrafamiliar, y todos ellos han ratificado la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra las mujeres (Belén do Pará, 1994).

La legislación nacional e internacional relativa a los niños tiene una historia más larga, ya que partió en 1959 con la Declaración de los Derechos del Niño y culminó con la Convención Internacional de los Derechos del Niño de 1989, la que consagró un conjunto de compromisos con obligatoriedad jurídica relaciona-

dos con la sobrevivencia de los niños, su desarrollo personal y social y la protección de su integridad física, psicológica y moral. Y en los años noventa ha habido importantes avances legislativos y acciones estatales en este terreno (recuadro 1).

En la mayoría de los países de la región se han tomado medidas estatales y no gubernamentales de ayuda y prevención en favor de niños y mujeres golpeados, las que incluyen información, difusión y campañas preventivas, apoyo legal y psicológico, formación de monitoras para casos de violencia doméstica, existencia de teléfonos rojos donde pedir auxilio, casas de acogida, etc. Importante ha sido también la creación de mecanismos institucionales para enfrentar la violencia, como centros de atención y ayuda especializada a

las víctimas, comisarías para atender a las mujeres y la familia y oficinas gubernamentales de la mujer, así como la existencia de redes de apoyo de movimientos de mujeres. Sin embargo, la continuidad de las acciones estatales y no gubernamentales está permanentemente amenazada por fragilidades presupuestarias: en muchos casos, se apoyan en recursos externos que, cuando acaban, terminan también con el programa; en otros casos, dependen de la voluntad de los gobiernos de turno, sean ellos nacionales, estatales o municipales.

Sin embargo, el fin de la violencia intrafamiliar es un cambio cultural que debe esperarse en el largo plazo, por medio de modificaciones en la socialización y educación de niños y niñas, y de transformaciones

| Recuadro 1 | | |
|--|---|---|
| AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: LEGISLACIÓN Y ACCIONES ESTATALES FRENTE A LA VIOLENCIA INTRAFAMILIAR | | |
| País | Legislación | Ejemplos de acciones estatales |
| Argentina | Ley 24.417 de protección contra la violencia familiar (1994) | Programas de prevención, casas refugio, comisarías (Buenos Aires), teléfono 24 horas |
| Bahamas | Ley sobre ofensas sexuales y violencia doméstica (1991) | Casas de refugio, teléfonos rojos, apoyo legal |
| Barbados | Ley de órdenes de protección sobre violencia doméstica (1992) | Capacitación especial para oficiales de policía, apoyo legal, teléfonos rojos |
| Belice | Ley 28 sobre violencia doméstica | Casas de refugio, apoyo legal, capacitación para profesionales y voluntarios en el sector salud, en trabajo social y en la policía |
| Bolivia | Ley 1.674 contra la violencia en la familia o doméstica (1995) | Fiscalías de la familia, brigada de protección a la mujer y a la familia, servicios legales integrales |
| Brasil | Decreto legislativo 107, que da carácter de ley a la convención para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra la mujer (1995) | Comisarías especializadas en atención a víctimas de la violencia doméstica y sexual, casas de acogida, centro de apoyo a la mujer |
| Chile | Ley 19325 contra la violencia intrafamiliar (1994) | Centros municipales de atención a mujeres golpeadas, campaña de prensa, investigación, centros de información, comisarías, programa nacional de capacitación a funcionarios públicos y policías (violencia intrafamiliar se incluirá en el programa curricular de formación de carabineros) |
| Colombia | Ley 294 de violencia intrafamiliar (1996) | Comisarías de la familia, talleres de capacitación sobre violencia contra la mujer (CERFAMI, Medellín) |
| Costa Rica | Ley contra la violencia doméstica (1996) | Delegación y defensoría de la mujer, plan nacional para la atención y prevención de la violencia 1996-1998, albergues temporales |
| Cuba | Revisión del código de familia | Casas de orientación a la mujer y a la familia |

(Continúa en la página siguiente)

Recuadro 1 (continuación)

| País | Legislación | Ejemplos de acciones estatales |
|------------------------------|--|---|
| Ecuador | Ley 839 contra la violencia hacia la mujer y la familia (1995) | Campaña de prensa, asesoría jurídica, comisarías de la mujer y la familia |
| El Salvador | Decreto ley 902 contra la violencia intrafamiliar (1996) | Defensoría de los derechos humanos de las mujeres |
| Guatemala | | Defensoría de los Derechos de la mujer, de la Procuraduría de Derechos Humanos (Unidad de la Mujer y el Niño) |
| Guyana | Ley sobre violencia doméstica (1994) | Capacitación sobre violencia doméstica |
| Honduras | Ley para la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra la mujer (1997) | Talleres de sensibilización, asesoría legal |
| Jamaica | Ley sobre violencia doméstica (1996) | Campañas preventivas en los colegios sobre resolución de conflictos, casas de refugio |
| México | Ley de asistencia y prevención de la violencia intrafamiliar del distrito federal (1996) | Centro de atención a la violencia intrafamiliar, agencias especializadas en delitos sexuales |
| Nicaragua | Ley 230 de reformas y adiciones al código penal para prevenir y sancionar la violencia intrafamiliar (1996) | Comisión contra la violencia, comisaría |
| Panamá | Ley N° 27. Tipifica los delitos de violencia familiar y maltrato de menores (1995) | Comisión nacional contra el maltrato y violencia familiar, centro municipal |
| Paraguay | | Campaña de prevención, comisaría, fiscalías especializadas en la familia y el menor |
| Perú | Ley 26260 de 1993 modificada por la ley 26763 sobre violencia doméstica (1997) | Delegaciones de mujeres, casa de acogida, normas de atención policial |
| República Dominicana | Ley 24-97. Tipifica los delitos de violencia doméstica, acoso sexual e incesto (1997) | Programa de clínicas jurídicas, casas de refugio, teléfonos rojos |
| San Vicente y las Granadinas | Ley sobre violencia doméstica (1994) | Programas de capacitación |
| Trinidad y Tabago | Ley 10 sobre violencia doméstica (1991) | Casas de refugio, teléfonos rojos, apoyo legal |
| Uruguay | Ley 16707. Ley de seguridad ciudadana, incorpora al código penal el art. 321 bis que tipifica y sanciona la violencia doméstica (1995) | Servicio telefónico, comisarías, refugios, centros de información |
| Venezuela | Anteproyecto de ley contra la violencia intrafamiliar y el hostigamiento sexual (1993) | Red de asistencia jurídica, oficinas de atención y casas, capacitación |

Fuentes: Datos elaborados a partir de IISD Internacional, Programa de Información y Documentación sobre Violencia en contra de la mujer, 1996 y 1997; Valdés y Gomáriz (coords.), 1995; para el Caribe, información de la Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe; FEMPRESS N°177 de julio de 1996, N° 187 de mayo de 1997 y N° 189 de julio de 1997.

valóricas de la sociedad que debieran tender a una mayor equidad de género y al establecimiento de relaciones más democráticas dentro de la familia.

4. El trabajo doméstico

El trabajo doméstico constituye otro de los temas de análisis destacados por los estudios de género. Un gran aporte teórico en esta área es la conceptualización de los diversos ámbitos de la reproducción: biológica, cotidiana y social. Todas las sociedades asignan a las mujeres la reproducción cotidiana que se ejecuta por medio del trabajo doméstico; éste se hace en forma aislada en cada hogar, su valor económico no es reconocido y se distribuye en forma desigual según el nivel de desarrollo de cada país, la clase social, el ciclo de vida familiar, el área geográfica. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) calculó que en países en desarrollo el 66% del trabajo de las mujeres se encuentra fuera del sistema de cuentas nacionales, por lo que no se contabiliza, no se reconoce ni se valora (PNUD, 1995).

El modelo tradicional de familia para el cual habitualmente se planifica es el constituido por un jefe de hogar proveedor, una mujer ama de casa que realiza el trabajo doméstico e hijos que según sus edades están en el sistema educativo, o en el mercado de trabajo hasta constituir sus nuevos núcleos familiares. Sin embargo, sabemos que este modelo de familia no es mayoritario. En Chile, por ejemplo, se encuentra en menos de la mitad de las familias —sólo en el 33%, según Bravo y Todaro (1995)— puesto que una proporción creciente de familias tienen más de un miembro proveedor, en otras hay un proveedor único que es la mujer (Valenzuela, 1995), y en casos extremos de familias indigentes los niños también participan en el mercado de trabajo.

Al parecer hoy se asiste a un proceso de cambio en las relaciones de género al interior del sistema familiar: se tiende a flexibilizar los roles familiares desde un modelo altamente segregado como el tradicional, hacia uno más democrático con roles compartidos, donde mujeres y hombres negocian diversos arreglos para el cuidado de los niños y el trabajo doméstico.

El fenómeno más visible —que inició el quiebre del modelo tradicional y que seguirá en el futuro— ha sido la incorporación masiva de las mujeres al mercado de trabajo. Paradójicamente, hasta ahora y en gran parte de los casos las mujeres no han logrado romper con el modelo tradicional, de modo que desarrollan una doble jornada (CEPAL, 1989). Algunos estudios de casos indican que los varones se resisten menos a compartir el cuidado y atención de los hijos, que a participar en el trabajo doméstico (Durán y otros, 1988; Sharim, 1995). Otras investigaciones, realizadas en una población masculina educada, señalan que en las familias biparentales el hombre muestra una desvinculación entre el discurso simbólico, en que expresa su acuerdo con el cambio en los roles de género tradicionales, y la aplicación práctica, en la que no se da un compromiso sistemático para cambiar realmente la distribución desigual de cargas y privilegios que cruzan las relaciones entre géneros (Vivas, 1996). En otros grupos se ha iniciado un lento y dificultoso proceso de negociación al interior de la pareja para desarrollar un modelo nuevo de responsabilidades compartidas en el hogar; sin embargo hay pocos estudios que den cuenta de estos cambios y de las nuevas tendencias en la distribución y el ejercicio del poder en la familia.¹¹ Un aspecto destacado por los estudios de género es el de las modificaciones que se producen en el reparto de tareas en el hogar según el ciclo de vida familiar en que él se encuentre (Reca, 1996), donde la llegada de los hijos es un hito crucial.

IV

Los apoyos institucionales a la familia: nuevas políticas públicas para nuevas funciones

Compete al Estado y a otros organismos e instituciones sociales intervenir en los espacios de la familia, definiendo quiénes la constituyen, regulando las relaciones entre sus integrantes, controlando su funcionamiento, poniendo límites a sus miembros y ofreciendo so-

luciones de apoyo por medio de políticas sociales, mecanismos legales y jurídicos, instituciones y prácti-

¹¹ Un estudio de casos sobre responsabilidades familiares reciente se encuentra en CEPAL, 1998b.

cas concretas (Jelin, 1994). El modelo neoliberal de no intervención, aplicado en varios países de la región, ha llevado a desregular muchas actividades económicas, con aumentos de la pobreza y del desempleo que han debido paliarse con intervenciones sociales y regulaciones desde distintas instancias públicas (programas de empleo, subsidios de vivienda, aportes especiales para jefas de hogar, entre otras medidas).

En otras áreas relativas a la familia, la intervención del Estado es a veces implícita y sólo se hace visible cuando las personas no cumplen con la pauta normada de comportamiento: por ejemplo, en Chile no se reconoce igualdad de derechos a los hijos nacidos dentro y fuera del matrimonio y por lo tanto se desconocen las responsabilidades parentales y de la familia extensa hacia los hijos denominados ilegítimos.

Cuando se considera a la familia como grupo destinatario de políticas —además de las normas legales que la regulan de acuerdo a las legislaciones nacionales— debieran examinarse también otras dimensiones del grupo familiar (CEPAL, 1982):

i) Sus formas de constitución, desarrollo y disolución: edad al unirse la pareja, formalización de las uniones, número de hijos, estabilidad de la unión, etapa del ciclo vital.

ii) Sus relaciones internas: marido-mujer; padres-hijos, entre hermanos, familia nuclear-red de parentesco, formas de socialización, distribución del poder al interior de la familia, comunicación.

iii) Sus relaciones externas en cuanto grupo y las distintas circunstancias que las afectan, como ingreso, vivienda, infraestructura y acceso a servicios de salud, educación y seguridad social.

La familia como objeto de políticas tiene relación con lo que se desea cambiar o mantener de esa forma de funcionamiento. Es necesario entonces conocer cuáles son los modos vigentes de organización de la familia y la racionalidad propia que la fundamenta (por ejemplo, organización/desorganización de los hogares). A la vez, es preciso examinar atentamente su evolución, es decir, no sólo su estructura en un momento dado sino también sus cambios en las formas de constituirse y en sus relaciones internas y externas, con miras a obtener orientaciones respecto a las familias del futuro.

La experiencia acumulada en la formulación y ejecución de políticas dirigidas a ciertos miembros de la familia —por ejemplo, los niños o las jefas de hogar— pone de relieve la importancia de desarrollar enfoques sistémicos para la aplicación de estas políticas,

puesto que si no se consideran los efectos de los cambios en los otros miembros de la familia los resultados pueden anularse o ser más lentos de lo esperado. El desafío que se plantea es entonces el de formular políticas por tipos de familias en función de su estructura y de la etapa del ciclo de vida familiar en que se hallan, sin desdibujar las particularidades de cada uno de sus miembros ni sus necesidades individuales.

Como ya se ha señalado, por la diversidad de situaciones que atraviesan las familias y la forma permanente en que las afecta la ausencia o existencia de políticas implícitas o explícitas, así como por la dificultad creciente del Estado para proveer servicios básicos a la población, la formulación de políticas debe ajustarse más a las necesidades específicas de las familias según criterios de selectividad que consideren su estructura y la etapa del ciclo familiar en que se encuentran.

Se precisa no sólo ampliar el apoyo que las instituciones sociales puedan dar a la familia, sino también mejorar la participación de los miembros del hogar en el seno de la familia, de manera de equilibrar más equitativamente los papeles de hombres y mujeres en la reproducción social. En la consecución de este objetivo, cabe un papel central al mundo del trabajo, que puede rediseñar la organización laboral de manera de favorecer el cumplimiento de los roles laborales y familiares de hombres y mujeres.

Los sistemas de apoyo institucional (por ejemplo, las salas cunas y la educación preescolar) suelen tener cobertura y calidad insuficientes para atender en especial a quienes más lo necesitan: las mujeres más pobres y las que trabajan fuera del hogar. En América Latina la atención preprimaria a niños de 0 a 5 años alcanzaba en 1991 a menos de un quinto de este grupo de edades, y en la mayoría de los casos se concentraba en el sector privado y en las áreas urbanas. Algunos países de la región han logrado aumentar la cobertura de la educación preescolar y otros han intentado legislar para hacerla obligatoria; pero en la mayoría queda mucho por hacer en este sentido.

Se han diseñado distintas formas de apoyar las funciones de la familia, las que cada país debe adoptar según sus propias evaluaciones de la situación de los hogares y la cobertura y calidad de los servicios, así como de la mayor o menor importancia relativa que se otorgue a prevenir o a enfrentar los problemas. A modo de ejemplo, a continuación se describen algunas posibles acciones en el ámbito de las leyes, los beneficios y los servicios para apoyar algunas funciones claves de la familia (recuadro 2).

Recuadro 2
FORMAS DE APOYAR LAS FUNCIONES DE LA FAMILIA

| Funciones de la familia | Formas de apoyo | | |
|--|--|--|--|
| | Leyes y políticas | Beneficios | Servicios |
| El establecimiento de lazos entre los miembros de la pareja | Leyes y costumbres relativas al matrimonio, divorcio, papeles de los esposos | Ayuda para el matrimonio y reducciones impositivas | Educación familiar, mediación en caso de divorcio |
| La procreación y las relaciones sexuales entre los miembros de la pareja | Leyes y políticas sobre derechos reproductivos, costumbres sobre el tamaño de la familia, papeles de los esposos | Asignaciones por maternidad, licencia de progenitura, reducciones impositivas y ayuda para la vivienda | Centros de salud maternal, matronas, planificación familiar, capacitación familiar |
| Dar a los niños un nombre y un <i>status</i> | Leyes sobre filiación, paternidad y adopción | Asignaciones pagadas por el padre y por el Estado | Orientación legal, servicios de adopción |
| El cuidado básico de los niños (y de los familiares) | Leyes y costumbres sobre el cuidado de los niños y la equidad por género | Asignaciones por niños | Educación de los padres, guarderías |
| La socialización y educación de los niños (y de sus padres) | Leyes sobre educación, tradiciones y políticas educacionales | Escuelas gratis o subsidiadas, alimentos y materiales gratis | Educación preescolar, escuelas, centros de orientación familiar |
| La protección a los miembros de la familia | Leyes sobre protección al menor y a las mujeres golpeadas, leyes penales sobre la violencia intrafamiliar | Vivienda subsidiada, actividades legales y psicológicas de apoyo | Servicios de protección a los niños, terapias, casas de refugio |
| Proveer de cuidado afectivo y recreación a los miembros de la familia | Costumbres sobre la vida familiar y democratización de los papeles de los miembros de la familia | Licencia de salud subsidiada para miembros de la familia | Orientación familiar, terapias |
| Proveer servicios y recursos a los miembros de la familia | Normas de vida y la división del trabajo dentro de la unidad doméstica | Asignaciones y beneficios | Servicios de autoayuda en el hogar |

Fuente: Naciones Unidas, 1993, p. 21.

También, a modo de ejemplo, se señalan en seguida, para algunos tipos de familia (recuadro 3) y para algunas etapas del ciclo de vida familiar (recuadro 4), tanto las funciones más importantes que habría que reforzar como las instituciones y los servicios que deberían concurrir para ello. En los tipos de familia se ha seleccionado, a modo ilustrativo, el caso de familias en situaciones de pobreza e indigencia, puesto que sus necesidades son más urgentes, aunque algunas de

las funciones que es preciso fortalecer para ellas también deben ser reforzadas para las familias no pobres. Sin duda es requisito fundamental para la formación de ciudadanos integrados que los miembros adultos de la familia tengan acceso a empleos, condición básica para el mantenimiento y sobrevivencia del hogar.

Definir cuáles son los aspectos específicos que se debieran reforzar según el tipo de familia y el ciclo de vida en que se encuentran, no quiere decir que no haya

Recuadro 3
APOYO A DIFERENTES TIPOS DE FAMILIAS: EJEMPLOS DE FUNCIONES Y SERVICIOS

| Tipos de familias | Funciones que reforzar | Instituciones y servicios de apoyo |
|--|---|--|
| Familias nucleares con jefatura femenina en situación de pobreza e indigencia | <i>Producción:</i> generar oportunidades de empleo e ingresos para las mujeres <i>Socialización:</i> atención de preescolares y escolares <i>Proveer cuidados</i> afectivos y de recreación | Programas especiales de acceso al crédito, capacitación y empleo para mujeres jefas de hogar (fondos de inversión social y otros) Flexibilización de los horarios de trabajo Cobertura en educación básica y preescolar Comedores escolares Centros diurnos abiertos para atención de niños en horarios laborales Transporte subsidiado para menores y escolares Servicios de salud materno-infantil, planificación y orientación familiar |
| Familias nucleares con jefatura masculina en situación de pobreza e indigencia | <i>Producción:</i> generar oportunidades de capacitación y empleo para jefes y cónyuges <i>Socialización:</i> atención de preescolares y escolares <i>Distribución de roles</i> al interior de la familia <i>Democratización</i> de la vida familiar <i>Protección</i> de mujeres e hijos | Programas especiales de capacitación y empleo para personas en extrema pobreza (fondos de inversión y otros) Cobertura en educación básica y preescolar Servicios de atención a mujeres y niños golpeados Servicios de salud materno-infantil, planificación y orientación familiar |
| Familias extensas | <i>Socialización</i> <i>Proveer cuidados</i> afectivos y de recreación a miembros de la familia <i>Democratización</i> de la vida familiar <i>Distribución de funciones</i> al interior del hogar | Servicios de cuidado para los adultos mayores Servicios de autoayuda en el hogar Centros de atención diurna para el adulto mayor Centros culturales y de recreación comunitaria |

que preocuparse por las funciones básicas que permiten que todas las familias puedan sostenerse en el tiempo: el acceso a los recursos materiales y la cobertura adecuada de servicios de vivienda, salud, educación y seguridad social. El cumplimiento de estas funciones mínimas contribuye a mejorar la calidad de vida y a ampliar los cauces de movilidad social de las familias.

Para terminar, reiteraremos que el estudio de la familia como sistema es ineludible si se desea que las políticas sociales efectivamente lleguen a quienes las necesitan, y para que éstas sean eficaces, el análisis debe considerar las formas de relaciones dentro del hogar entre parientes de diversa edad y sexo, así como los posibles efectos de las políticas en unos y otros.

Cabe prever que se reducirán ciertos tipos de funciones tradicionales de la familia —en especial de socialización temprana— a medida que algunas de

ellas se compartan con otras instituciones sociales, pero también que se intensificarán funciones como las afectivas y de apoyo, que en un medio cada vez más exigente, competitivo e impersonal, adquirirán creciente importancia para las personas.

No puede cuestionarse la permanencia de la institución familiar, la que persistirá en el siglo XXI con estructuras cada vez más diversas y probablemente con nuevos cambios en sus funciones. Pero cabe preguntarse —en estos tiempos en que se busca más y más ampliar las opciones no sólo económicas y políticas, sino también sociales y culturales— cuáles serán las tensiones y las alternativas que la familia deberá enfrentar y de qué manera se puede fortalecer su papel en la sociedad y apoyar proyectos familiares con estructuras más democráticas, en las que se respeten los derechos de todos los miembros de la familia.

Recuadro 4

APOYO A FAMILIAS EN DIFERENTES ETAPAS DEL CICLO DE VIDA: EJEMPLOS DE FUNCIONES Y SERVICIOS

| Familias según la etapa del ciclo familiar en que se encuentran | Funciones que deben reforzarse | Instituciones y servicios de apoyo |
|--|---|--|
| Familias en etapa inicial | <i>Constitución de la familia:</i> acceso a la vivienda <i>División del trabajo</i> en el hogar <i>Producción:</i> acceso al trabajo <i>Educación familiar</i> | Servicios de planificación y orientación legal en asuntos de la familia Centro de servicios para las familias Oportunidades de empleo, bolsas de trabajo para jóvenes Subsidios/capacitación para jóvenes desempleados Subsidios para acceso a la vivienda |
| Familia en etapa I de su ciclo de vida Hijo mayor menor de 12 años | <i>Socialización:</i> atención de preescolares y escolares <i>División del trabajo</i> en el hogar <i>Reproducción</i> <i>Cuidado afectivo y de recreación</i> para los miembros de la familia | Cobertura en educación preescolar y básica Cobertura en salud materno-infantil Servicios de planificación familiar Asignaciones familiares y permisos prenatales y posnatales Asesoría legal Servicios de protección para mujeres y niños golpeados |
| Familia en etapa II del ciclo de vida Hijo mayor entre 13 y 18 años | <i>Socialización:</i> atención de escolares <i>Reproducción</i> <i>Cuidado afectivo y de recreación</i> para los miembros de la familia <i>Cuidados para los adultos mayores</i> | Cobertura en educación básica y media Cobertura en salud materno-infantil Servicios de planificación familiar Asignaciones familiares y permisos prenatales y posnatales Asesoría legal Servicios de protección para mujeres y niños golpeados |
| Familia en etapa III del ciclo de vida Hijo mayor tiene 19 años y más | <i>Producción</i> <i>Cuidado afectivo y de recreación</i> para los miembros de la familia <i>Cuidados para los adultos mayores</i> | Cobertura/subsidios para educación superior Oportunidades de empleo para jóvenes Subsidios/capacitación para jóvenes desempleados Servicios de protección para mujeres y niños golpeados |
| Familia en etapa del nido vacío | <i>Mejorar la calidad de vida</i> <i>Cuidados para los adultos mayores</i> <i>Participación comunitaria</i> | Cobertura de previsión social Pensiones por vejez Cobertura de salud Centros de atención diurno para el adulto mayor Centros culturales y de recreación comunitaria |

Bibliografía

- Aguirre, R. y C. Fassler (1994): ¿Qué hombres?; ¿qué mujeres?; ¿qué familias?, en *Familias Siglo XXI*, Ediciones de las Mujeres, N° 20, Santiago de Chile, Conjunto Integrado de Sistemas de Información (ISIS).
- Anderson, J. (1992): *Intereses o justicia: ¿Adónde va la discusión sobre la mujer y el desarrollo?*, Lima, Ediciones Entre Mujeres.
- _____ (1996): *Construyendo una perspectiva de análisis de género*. Taller latinoamericano de formación de formadores/as en género, Rfo de Janeiro, 22-25 de octubre, CEAAL-REPEM.
- Ariza, M. y O. de Oliveira (1997): Formación y dinámica familiar en México, Centroamérica y el Caribe, *Ibero-Americánisches Archiv Zeitschrift für Sozialwissenschaften und Geschichte*, Año 23, N° 1-2, Berlin, Sonderbruck.
- Arriagada, I. (1995): Familia y delito: los niños en la calle, *Proposiciones*, N° 26, *Aproximaciones a la familia*, Santiago de Chile, Ediciones Sur.
- _____ (1997): *Políticas sociales, familia y trabajo en la América Latina de fin de siglo*, serie Políticas sociales, N° 21, LC/L.1058, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.
- Bailyn, L. y otros (1996): Re-linking work and family: a catalyst for organizational change, Ford Foundation, WP #3892-96, abril.
- Becker, G. (1981): *A Treatise on the Family. Enlarged Edition*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Berger, P. (1997): La modernización conduce al pluralismo, no a la secularización, *El Mercurio*, Santiago de Chile, 15 de junio.
- Bravo, R. y R. Todaro (1995): Las familias en Chile: una perspectiva económica de género, *Proposiciones*, N° 26, *Aproximaciones a la familia*, Santiago de Chile, Ediciones Sur.
- Buvinic, M. (1991): *La vulnerabilidad de los hogares con jefatura femenina: preguntas y opciones de política para América Latina y el Caribe*, Serie mujer y desarrollo, N° 8, LC/L.611, Santiago de Chile, CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo.
- Buvinic, M. y G. Rao Gupta (1997): Female-headed households and female-maintained families: Are they worth targeting to reduce poverty in developing countries?, *Economic Development and Cultural Change*, vol. 45, N° 2, Washington, D.C., enero.
- CELADE (Centro Latinoamericano de Demografía) (1996a): *Boletín Demográfico*, N° 57, Santiago de Chile.
- _____ (1996b): *Patrones reproductivos, estructura familiar y trabajo femenino en América Latina y el Caribe: resultados de investigaciones*, Santiago de Chile.
- CEPAL (1982): La familia como marco social inmediato de los niños y la mujer, *Cinco estudios sobre la situación de la mujer en América Latina*, Estudios e informes de la CEPAL, N° 16, Santiago de Chile.
- _____ (1989): *América Latina: el desafío de socializar el ámbito doméstico*, Serie mujer y desarrollo, N° 2, LC/L.514, Santiago de Chile, Unidad Mujer y Desarrollo.
- _____ (1993): *Cambios en el perfil de las familias: la experiencia regional*, LC/G.1761-P, Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.93.II.G.7
- _____ (1994a): *Familia y futuro: un programa regional en América Latina y el Caribe*, LC/G.1835-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.94.II.G.6.
- _____ (1994b): *Panorama social de América Latina*, 1994, LC/G.1844, Santiago de Chile.
- _____ (1995): *Panorama social de América Latina*, 1995, LC/G.1886-P, Santiago de Chile.
- _____ (1997): *Panorama social de América Latina*, 1996, LC/G.1946-P, Santiago de Chile.
- _____ (1998a): *Panorama social de América Latina*, 1997, LC/G.1982-P, Santiago de Chile.
- _____ (1998b): *Compartir las responsabilidades familiares: una tarea para el desarrollo*, *Informe de la Séptima Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe*, LC/G.2016, Santiago de Chile.
- De Barbieri, T. (1992): Sobre la categoría género, Una introducción teórica-metodológica, en *Fin de siglo. Género y cambio civilizatorio*, Ediciones de las Mujeres, N° 17, Santiago de Chile, Conjunto Integrado de Sistemas de Información (ISIS).
- _____ (1996): Certezas y malos entendidos sobre la categoría de género, *Estudios básicos de derechos humanos*, N° IV, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH).
- De Oliveira, O. (coord.) (1996): *Las familias mexicanas. Situación de la mujer en México*, N° 6, Beijing, Comité Nacional Coordinador de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, septiembre.
- Duque, I. (1996): Estrategias de prevención en violencia doméstica contra la mujer, trabajo presentado al *Encuentro Intercontinental sobre Violencia Intrafamiliar*, México, D.F., ISIS, 28 al 30 de octubre.
- Durrán, M. A., y otros (1988): *De puertas adentro*, serie *Estudios*, N° 12, Madrid, Ministerio de la Cultura, Instituto de la Mujer.
- Filgueira, C. (1996): *Sobre revoluciones ocultas: la familia en el Uruguay*, Montevideo, Oficina de la CEPAL en Montevideo.
- FNUAP/UNESCO/UNICEF (Fondo de Población de las Naciones Unidas)/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura/ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (1997): *Memorias del II Encuentro Internacional sobre Familias*, La Habana, Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas Familia y Desarrollo, Departamento de Estudios sobre Familia.
- Folbre, N. (1995): Engendering economics: New perspectives on women, work and demographic change, *Proceedings of the World Bank Annual Bank Conference on Development Economics*, vol. 2, Washington D.C., Banco Mundial.
- García, B. y O. de Oliveira (1994): *Trabajo femenino y vida familiar en México*, México, D.F., El Colegio de México.
- Jelin, E. (1994): Las familias en América Latina, *Familias Siglo XXI*, Ediciones de las mujeres, N° 20, Santiago de Chile, ISIS.
- Jelin, E., J. J. Llovet y S. Ramos (1986): Un estilo de trabajo: la investigación microsocia, R. Corona y otros, *Problemas metodológicos en la investigación sociodemográfica*, México, D.F., El Colegio de México, Programa de Investigaciones Sociales sobre Población en América Latina (PISPAL).
- Lamas, M. (1996): Usos, dificultades y posibilidades de la categoría de género, M. Lamas (comp.), *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Programa Universitario de Estudios de Género (PUEG).
- Naciones Unidas (1993): *Guide for a National Action Programme on the International Year of the Family*, Washington, D.C.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1995): *Informe sobre desarrollo humano 1995*, México, D.F.
- Ramírez, V. (1995): *Cambios en la familia y en los roles de la mujer*, Serie E-CELADE, N° 44, Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE).
- Reca, I. (1996): Familia y trabajo: una tensión no resuelta, M.E. Valenzuela (ed.), *Igualdad de oportunidades para la mujer y el trabajo*, Santiago de Chile, Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM).

- Rico, N. (1992): *Violencia doméstica contra la mujer en América Latina y el Caribe: propuestas para la discusión*, Serie mujer y desarrollo, N° 10, LC/L.690, Santiago de Chile, CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo.
- _____ (1993): *Desarrollo y equidad de género: una tarea pendiente*, Serie mujer y desarrollo, N° 13, LC/L.767, Santiago de Chile, CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo.
- _____ (1996): *Violencia de género: un problema de derechos humanos*, Serie mujer y desarrollo, N° 16, LC/L.957, Santiago de Chile, CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo.
- Rodríguez, J. (1995): Funciones de la familia, *La familia en el umbral del siglo XXI*, Revista ICADE, Madrid, Revista de las Facultades de Derecho y ciencias económicas y empresariales y del Instituto universitario de administración y dirección de empresas (ICADE), Madrid, España.
- Rubalcava, R. M. (1996): Hogares con primacía de ingreso femenino, *Hogares, familias: desigualdad, conflicto, redes solidarias y parentales*, México, D.F., Sociedad Mexicana de Demografía (SOMEDE).
- Salinas, C. (1994): La vida privada, conquista moderna, *Familias Siglo XXI*, Ediciones de las mujeres N° 20, Santiago de Chile, ISIS.
- Sharim, D. (1995): *Responsabilidades familiares compartidas: sistematización y análisis*, Documentos de Trabajo, N° 41, Santiago de Chile, SERNAM, Departamento de Estudios Area Familia.
- Scott, J. (1990): El género: una categoría útil para el análisis histórico, J. Amelang y M. Nash, *Historia y género: las mujeres de la Europa moderna y contemporánea*, Valencia, Edicions Alfons el Magnanim, Institució Valenciana d'Estudis i Investigació.
- Valdés, T. y E. Gomáriz (coords.) (1995): *Mujeres latinoamericanas en cifras. Tomo comparativo*, Santiago de Chile, Instituto de la Mujer, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Valenzuela, M. E. (1995): Hogares con jefatura femenina: una realidad invisible, *Proposiciones*, N° 26, *Aproximaciones a la familia*, Santiago de Chile, Ediciones SUR.
- Vivas, M. W. (1996): Vida doméstica y masculinidad, *Hogares, familias: desigualdad, conflicto, redes solidarias y parentales*, México D.F., SOMEDE.

Los acuerdos de *libre comercio y el* trabajo de las mujeres: *el caso de Chile*

Alicia Frohmann*
Pilar Romaguera**

*Profesora Investigadora,
FLACSO-Chile

**Profesora del Departamento
de Ingeniería Industrial,
Universidad de Chile

En este artículo se analiza la relación entre los procesos de integración económica, el empleo y la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Para ello se considera el caso de Chile, donde se da simultáneamente un proceso de internacionalización de la economía, la búsqueda de acuerdos de integración económica y la incorporación creciente de las mujeres a la fuerza laboral. La relación entre los acuerdos de integración y la situación laboral de la mujer deriva de tres hechos. En primer lugar, los nuevos flujos de comercio afectan el empleo y los salarios, pudiendo existir un efecto diferenciado por género si la fuerza laboral femenina se concentra en determinados sectores productivos. En segundo lugar, los acuerdos de libre comercio pueden incorporar explícitamente temas de legislación laboral referida a la mujer. Finalmente, las legislaciones y condiciones laborales distintas de los países que se integran han dado pie a acusaciones de *dumping* social que hacen los países desarrollados a los países en desarrollo. En la sección I del artículo se analiza el efecto sobre el empleo y los salarios de un acuerdo comercial, y se describe la situación del mercado laboral femenino en Chile. En la sección II se examina lo que dicen los acuerdos comerciales respecto de la fuerza laboral femenina, y se resumen los argumentos planteados sobre el *dumping* social y cómo éste se relaciona con la legislación referida a la mujer. En la sección III se examinan los instrumentos que permitirían regular el impacto laboral y social de la integración en dicho mercado. Por último, en la sección IV se presentan algunos comentarios finales.

I

Efectos laborales de los acuerdos comerciales

El incremento de las corrientes de comercio derivado de los procesos de integración económica conduce a una reasignación intrasectorial e intersectorial de recursos físicos y humanos. Por lo tanto, la integración de Chile a un acuerdo comercial debería afectar los niveles de empleo sectorial y las diferencias de salarios entre distintos sectores productivos.

Esta sección examina los efectos que podría tener la incorporación de Chile a un acuerdo comercial como el NAFTA sobre el mercado laboral de la mujer. Básicamente, se presentan algunas características del empleo femenino en la economía chilena, y luego se realiza una revisión de estudios previos que han cuantificado el impacto en el empleo y los salarios de los acuerdos de libre comercio.

1. Inserción laboral de la mujer en la economía chilena

La inserción de la mujer chilena en la actividad laboral ha sido creciente en los últimos años. Sus rasgos característicos han sido i) el aumento de la tasa de participación femenina; ii) un bajo nivel de la tasa de participación, a pesar de la tendencia ascendente de los últimos años; iii) la concentración de la actividad laboral de la mujer en determinados sectores y ocupaciones; iv) significativos diferenciales de salario entre hombres y mujeres, y v) el hecho de que los sectores económicos en que se concentra el empleo femenino serían "sensibles" a un acuerdo de libre comercio.

La creciente incorporación de la mujer al mundo del trabajo se refleja directamente en las tasas de participación femenina (véase Mizala y Romaguera, 1996), que han aumentado desde cerca de 25% a mediados de los años setenta, hasta cerca de 34% en 1995 (cuadro 1).

El aumento de la participación femenina es un fenómeno que se observa a nivel internacional y que se vincula al crecimiento económico, al desarrollo, a cambios culturales y de niveles de vida que estos procesos traen aparejados, y particularmente a un mayor control de las mujeres de su propia capacidad reproductiva.

Este artículo se basa parcialmente en un informe preparado para el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM). Las autoras agradecen el apoyo de FONDECYT, Proyecto N°1960705.

CUADRO 1

Chile: Tasas de participación laboral, por género, 1976-1995

| Año | Total | Hombre | Mujer |
|------|-------|--------|-------|
| 1976 | 47.1 | 70.2 | 25.2 |
| 1977 | 45.9 | 69.5 | 23.6 |
| 1978 | 48.5 | 71.2 | 27.1 |
| 1979 | 47.3 | 69.7 | 26.1 |
| 1980 | 48.4 | 70.3 | 27.6 |
| 1981 | 47.8 | 69.9 | 26.8 |
| 1982 | 47.2 | 68.3 | 27.4 |
| 1983 | 47.5 | 68.0 | 28.3 |
| 1984 | 48.1 | 68.9 | 28.7 |
| 1985 | 51.9 | 74.2 | 30.5 |
| 1986 | 50.9 | 73.5 | 29.6 |
| 1987 | 51.1 | 73.8 | 29.7 |
| 1988 | 52.5 | 75.2 | 31.2 |
| 1989 | 53.0 | 75.8 | 31.6 |
| 1990 | 52.8 | 75.1 | 31.8 |
| 1991 | 52.6 | 75.2 | 31.3 |
| 1992 | 53.8 | 75.5 | 33.4 |
| 1993 | 55.3 | 77.0 | 34.9 |
| 1994 | 55.2 | 76.6 | 35.0 |
| 1995 | 53.9 | 75.2 | 33.9 |

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Encuesta del trimestre octubre-diciembre.

Sin embargo, las comparaciones internacionales permiten concluir que el nivel de participación laboral femenina en Chile es aún bajo y que, por tanto, es razonable esperar que persista la tendencia a una incorporación cada vez mayor de la mujer en el mundo laboral. Se debe hacer notar que la tasa de participación femenina en Chile es baja no sólo frente a los países desarrollados, sino también frente a países asiáticos de desarrollo reciente, como la República de Corea y Singapur, donde en segmentos jóvenes de la población supera el 60%.¹ Las diferencias en el tipo de inserción productiva de estos países —especialización en industrias con uso intensivo de mano de obra o especialización en recursos naturales— explican en parte este hecho.

La inserción laboral de la mujer chilena está en una etapa de transición, con una incorporación crecien-

¹ Datos del World Bank Atlas (Banco Mundial, 1997) señalan que la tasa de participación femenina en Chile era de 32% en 1995, en comparación a 48% en Suecia, 46% en Estados Unidos, 45% en Corea, 43% en Inglaterra, 40% en Indonesia y Uruguay y 37% en Colombia.

te pero lenta a la fuerza laboral. Su participación es muy sensible a condiciones de mercado como los niveles de desocupación y de salarios y así se advierte en las diferencias de las elasticidades de salario entre géneros: la elasticidad de salario de la mujer es de 1.88, y en el caso de los hombres de 1.07. Además, la oferta de mano de obra femenina cambia a través de entradas a la fuerza laboral y retiros de ella, en tanto que la de mano de obra masculina varía por cambios en las horas trabajadas, pero manteniendo una participación laboral más estable (Mizala, Romaguera y Henríquez, 1998).

Al analizar el potencial efecto en el empleo de los acuerdos de libre comercio, es importante tener en

cuenta la alta concentración laboral femenina en determinados sectores productivos, según antecedentes de empleo y salarios elaborados a partir de la encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN). El empleo de la mujer chilena se concentra en la agricultura (5.6%), textiles y vestuario (9.1%), el comercio al por menor (18.2%), los servicios sociales y comunales (18.4%) y los servicios personales y de hogares (23.3%); es decir, cinco sectores productivos absorben un 75% del empleo total de la mujer (cuadro 2).

Las cifras señalan que el ingreso de las mujeres es 29% inferior al de los hombres, lo que deriva de dos factores: i) las mujeres reciben una menor remuneración en cada una de las ramas industriales, y ii) se con-

CUADRO 2

Chile: Empleo e ingreso medio por actividad económica, según género

| Rama de actividad | Empleo | | | | Ingresos Diferencial(%) Mujer/hombre |
|---|--------------|--------------|--------|-------|--|
| | Total | | Sector | | |
| | Hombre | Mujer | Hombre | Mujer | |
| Agricultura y caza | 18.2 | 5.6 | 87.2 | 12.8 | -21.5 |
| Silvicultura y extracción de madera | 2.1 | 0.2 | 96.2 | 3.8 | 19.6 |
| Pesca | 1.7 | 0.6 | 85.4 | 14.6 | -29.6 |
| Explotación de minas de carbón | 0.4 | - | 94.3 | 5.7 | |
| Petróleo crudo y gas natural | 0.1 | - | 97.0 | 3 | |
| Extracción de minerales metálicos | 2.1 | 0.3 | 94.2 | 5.8 | -14.4 |
| Extracción de minerales no metálicos | 0.4 | - | 97.2 | 2.8 | |
| Productos alimenticios, bebidas y tabaco | 3.7 | 2.6 | 74.7 | 25.3 | -36.1 |
| Textiles, prendas de vestir y cuero | 3.1 | 9.1 | 41.9 | 58.1 | -48.3 |
| Ind. y prod. de la madera, corcho, muebles | 2.2 | 0.6 | 87.9 | 12.1 | |
| Prod. de papel, imprentas y editoriales | 1.2 | 0.6 | 80.1 | 19.9 | |
| Prod. Químicos y derivados | 1.6 | 1.2 | 73.3 | 26.7 | -14.7 |
| Prod. minerales no met. y der. del petróleo | 0.8 | 0.4 | 80.8 | 19.2 | |
| Ind. básicas de hierro y acero | 0.5 | 0.1 | 94.5 | 5.5 | |
| Prod. metálicos, maquinaria y equipo | 3.4 | 0.8 | 90.4 | 9.6 | -20.9 |
| Otras ind. manufactureras | 0.5 | 0.4 | 72.5 | 27.5 | -52.4 |
| Electricidad, gas y vapor | 0.8 | 0.1 | 92.4 | 7.6 | 30.9 |
| Obras hidráulicas y suministro de agua | 0.2 | 0.1 | 83.7 | 16.3 | |
| Construcción | 12.3 | 0.9 | 96.5 | 3.5 | |
| Comercio por mayor | 1.9 | 1.3 | 75.7 | 24.3 | -25.1 |
| Comercio por menor | 11.6 | 18.2 | 57.3 | 42.7 | -28.8 |
| Restaurantes y hoteles | 1.6 | 3.6 | 48.1 | 51.9 | 17.5 |
| Transporte y almacenamiento | 8.1 | 1.6 | 91.3 | 8.7 | 13.5 |
| Comunicaciones | 1 | 0.7 | 74.9 | 25.1 | 5.7 |
| Establec. financieros | 1.2 | 1 | 71.3 | 28.7 | -8.5 |
| Seguros | 0.5 | 0.9 | 54.6 | 45.4 | -30.9 |
| Bienes inmuebles y servicios a empresas | 2.3 | 2.8 | 62.7 | 37.3 | -18.9 |
| Administración pública y defensa | 3.4 | 2.2 | 76.0 | 24.0 | -11.8 |
| Servicios de saneamiento y similares | 0.4 | 0.5 | 63.1 | 36.9 | -64.9 |
| Servicios sociales y comunales | 4.8 | 18.4 | 35.4 | 64.6 | -44.1 |
| Servicios de diversión y esparcimiento | 1.2 | 0.9 | 74.4 | 25.6 | -35.9 |
| Servicios personales y de los hogares | 6.1 | 23.3 | 35.4 | 64.6 | -48.1 |
| Organizaciones internacionales | 0.1 | 0.1 | 61.6 | 38.9 | -38.3 |
| Otras | 0.7 | 0.7 | 66.6 | 33.4 | 0.6 |
| <i>Total</i> | <i>100.0</i> | <i>100.0</i> | | | <i>-29.2</i> |

Fuente: Elaborado sobre la base de la CASEN 1992. Los datos de ingreso corresponden al ingreso de la ocupación principal.

centran en sectores de bajas remuneraciones.² Por ejemplo, en el sector agrícola los ingresos de las mujeres son un 21.5% inferiores al de los hombres, y en el sector textil esta cifra alcanza a un 48.3%; a su vez, estos son sectores que concentran el empleo femenino y que tienen bajos salarios medios en comparación con otros sectores económicos. Estas cifras son un indicador agregado de las diferencias de ingreso por género, dado que un indicador más preciso debería controlar la composición de capital humano de los trabajadores. Sin embargo, por los antecedentes que existen sobre el alto nivel de escolaridad de la mujer, las diferencias que observamos parecen obedecer tanto a un fenómeno de discriminación (discriminación salarial y segregación ocupacional) como al efecto negativo de una experiencia laboral discontinua.³

La concentración del empleo femenino en sectores de bajos salarios se visualiza también en el gráfico 1, que presenta en el eje vertical la participación del empleo femenino y en el eje horizontal los ingresos medios. En el cuadrante superior derecho (participación en el empleo superior a un 50% y altos salarios) no existen observaciones; la mayor parte de los datos se concentran en el cuadrante izquierdo (participación en el empleo inferior a un 50% y bajos salarios). De hecho, el único sector en que los ingresos medios son altos (379 351 pesos) y la participación femenina es cercana a un 40%, es en el de las organizaciones in-

ternacionales, fenómeno que puede ser considerado marginal y que tiene nula incidencia en el empleo total (0.1%).

2. Los impactos laborales de los acuerdos comerciales

El tema del impacto laboral que tendría un potencial acuerdo comercial ha sido analizado para el caso de Chile por Valdés (1992), Coeymans y Larraín (1992), Muchnik y otros (1992); Brown y otros (1994), y Yaksic (1994). Entre los estudios más generales sobre los impactos de los acuerdos de libre comercio destacan los de Butelmann y Meller, eds. (1992); Butelmann y Frohmann (1992) y Erzan y Yeats (1992). Uno de los pocos estudios que analiza el tema a nivel de género es Joeques (1993); sin embargo, su estudio está referido a los efectos generales del incremento de comercio y no al efecto específico de un acuerdo de libre comercio.

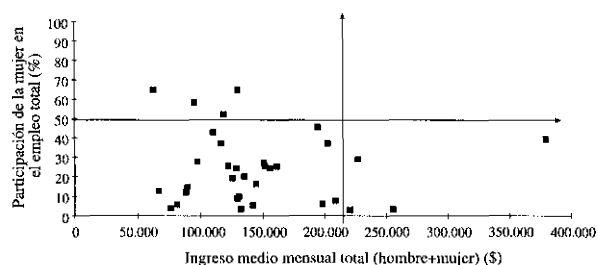
El aspecto más estudiado es el de los posibles efectos de la integración de Chile a un acuerdo de ese tipo con Estados Unidos. En general, los estudios concluyen que esos efectos serían cuantitativamente bajos para Chile, dado el alto grado de integración de esta economía a la economía mundial y sus bajas tasas arancelarias actuales.

De hecho, se estima que el arancel medio que enfrentan las exportaciones chilenas a Estados Unidos bordea el 2%, básicamente por tratarse en gran medida de recursos naturales (Butelmann y Frohmann, 1992). Sin embargo, el arancel estadounidense sube a medida que aumenta el grado de elaboración de los productos, sobre todo en el sector agrícola, donde los aranceles van de 0 a 35% (Campero y Butelmann, 1992).

Por otra parte, se estima que los beneficios para Chile de un acuerdo de libre comercio provendrán no sólo del acceso a los mercados para los productos con mayor valor agregado, sino principalmente de los efectos positivos de lograr estabilidad en las reglas del juego, regulaciones más transparentes e incentivos a la inversión en el país.

GRAFICO 1

Chile: Ingresos medios vs. participación de la mujer en el empleo, según rama de actividad



² Se ha analizado ampliamente a nivel internacional si la fuerza laboral femenina deprime *per se* la remuneración en una industria pero no es posible examinar ese fenómeno con la información disponible para este trabajo.

³ Mayores antecedentes sobre el aumento de las tasas de participación de la mujer en América Latina y sus altos niveles educacionales, en relación a los hombres, se encuentran en López, Pollack y Villareal, eds., 1992; Valdés y Gomáriz, coords., 1995; Banco Mundial, 1995.

a) Efectos sobre el empleo y los salarios

Los estudios sobre el impacto laboral de los acuerdos comerciales han utilizado diversas metodologías que incluyen modelos de equilibrio general, de equilibrio parcial y análisis de sectores específicos.

En general, respecto de Chile los estudios señalan que el impacto en el empleo y/o los salarios sería

bajo (Coeymans y Larraín, 1992; Valdés, 1992; Brown y otros, 1994).

Coeymans y Larraín anticipan que los resultados de un acuerdo de libre comercio serían una caída en el empleo en el corto plazo en los sectores de industria y servicios de 0.51 y 0.02% respectivamente, que se compensaría con un aumento del empleo en los restantes sectores productivos (cuadro 3). El aumento de la demanda de trabajo se vería reflejado en un aumento de los salarios reales de 1.35%. En el largo plazo disminuiría ligeramente el empleo en los sectores agrícola, pesca y servicios, con caídas de 0.39%, 0.16% y 0.57% respectivamente, en tanto que aumentaría el empleo en los sectores de minería e industria.

El modelo de Coeymans y Larraín supone que la fuerza de trabajo y la tasa de desempleo permanecen constantes, lo cual determina que no se produzcan cambios en el empleo sino que en los salarios reales. Esta es una restricción importante, dado que las bajas tasas de participación femenina —que mencionamos anteriormente— inducen a pensar que la oferta laboral femenina debería aumentar en el futuro. Si bien los supuestos del modelo limitan su utilidad para los fines de este estudio, sus resultados sirven para destacar que los sectores que debieran “proveer” mano de obra en el largo plazo son el sector agrícola y los servicios; es necesario que estos sectores disminuyan su empleo para permitir el crecimiento de la ocupación en los sectores minero e industrial.

En el artículo de Brown y otros (1994) se desarrolla un modelo de equilibrio general para evaluar los efectos de la incorporación sucesiva de cuatro países de América Latina al Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA): Chile, Argentina, Colombia y Brasil. Cada país que se incorporara al tratado aumen-

taría su bienestar (representado por el PIB), y el bienestar de cada uno también se incrementaría cuando se incorporara un nuevo miembro al acuerdo; con la excepción de Argentina, que disminuiría su producto cuando se incorporara Brasil. Este modelo —al igual que el de Coeymans y Larraín— supone que el empleo agregado se mantiene constante y se focaliza en las variaciones del producto y los cambios sectoriales en el empleo (cuadro 4). En Chile, dados los supuestos del modelo, el efecto en el empleo es nulo, en tanto que se estima una caída de un 0.9% de los salarios. Esta caída se produce porque el NAFTA —según el modelo— causaría una fuerte concentración productiva en los sectores que presentan ventajas comparativas, y en particular en los sectores de la minería del cobre y sus productos, sectores que hacen uso intensivo de capital. Por el contrario, se esperaría que secto-

CUADRO 3

Chile: Efectos de un acuerdo de libre comercio entre Chile y Estados Unidos
(Cambios porcentuales)

| Sectores | Empleo | | Salario real | |
|--------------|-------------|-------------|--------------|--------------|
| | Corto plazo | Largo plazo | Corto plazo | Largo plazo |
| Agricultura | 0.26 | -0.39 | | |
| Minería | 0.15 | 6.86 | | |
| Industria | -0.51 | 2.60 | | |
| Pesca | 0.05 | -0.16 | | |
| Servicios | -0.02 | -0.57 | | |
| Total | 0.00 | 0.00 | 1.35 | 11.36 |

Fuente: Coeymans y Larraín, 1992.

CUADRO 4

Chile: Efectos de un acuerdo de libre comercio
(Cambios porcentuales)

| Sectores | Producto |
|------------------------------|------------|
| <i>Transables</i> | |
| Agricultura | -0.2 |
| Minería | 5.2 |
| Alimentos | -1.7 |
| Textiles | -6.9 |
| Vestuario | -4.3 |
| Productos de cuero | -2.6 |
| Calzado | -0.3 |
| Productos de madera | -4.1 |
| Muebles | -6.1 |
| Productos de papel | -4.3 |
| Imprentas | -1.4 |
| Químicos | -8.9 |
| Productos del petróleo | 1.4 |
| Productos de caucho | -7.9 |
| Prod. minerales no metálicos | -0.4 |
| Prod. de vidrio | -9.0 |
| Hierro y acero | -11.7 |
| Metales no ferrosos | 24.0 |
| Prod. metálicos | -0.7 |
| Maquinaria no eléctrica | -38.2 |
| Maquinaria eléctrica | -17.2 |
| Equipo de transporte | -81.2 |
| Misceláneos | -6.7 |
| <i>No transables</i> | |
| Gas, electricidad, agua | 2.1 |
| Construcción | -0.6 |
| Comercio al por mayor | -0.5 |
| Transporte | -0.5 |
| Servicios financieros | -1.1 |
| Servicios personales | -1.3 |
| Total | 0.9 |

Fuente: Brown y otros, 1994.

res con uso intensivo de mano de obra, como vestuario, cuero y calzado y muebles, disminuirían su producción.

El modelo de Valdés (1992) es de equilibrio parcial y sus resultados señalan que la integración a un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos produciría en Chile un incremento del bienestar del orden del 1% del PIB y que el impacto sobre el empleo sería pequeño. Se estima que se podría generar un máximo de 4 330 puestos de trabajo gracias al aumento de las exportaciones y que se podría desplazar un máximo de 9 010 puestos de trabajo debido al aumento de las importaciones; por lo tanto, el efecto neto sería negativo. En los sectores que hacen uso intensivo de mano de obra femenina habría un efecto positivo en el empleo: por ejemplo, en el sector agrícola y el de vestuario (cuadro 5).

Además de estos estudios de carácter global se han realizado estudios sectoriales, entre los que destacan los de Muchnik y otros (1992) y Yaksic (1994) para el sector agropecuario y agroindustrial; de COCHILCO

(1995) para el sector minería; y de Escobar y otros (1992) para el sector textil.

Los sectores agrícola y textil presentan dos características relevantes para los fines de este artículo: ambos presentan una significativa concentración de mano de obra femenina, y experimentan una reasignación de mano de obra relativamente mayor, según los estudios previamente analizados.

b) *El sector agrícola*

La agricultura es el sector que parece enfrentar mayores barreras paraarancelarias a sus exportaciones, como requerimientos de cuarentenas, *marketing orders* y cuotas de importación; a la vez, los productos elaborados de origen agrícola enfrentan aranceles de monto creciente.

El estudio de Muchnik y otros (1992) utiliza un modelo de equilibrio parcial para analizar la situación del empleo en los sectores agropecuario y agroindustrial frente a un acuerdo comercial de Chile con Estados Unidos. Los resultados señalan que el

CUADRO 5

Chile: Efecto en el empleo de la expansión de las exportaciones e importaciones que generaría un acuerdo de libre comercio entre Chile y Estados Unidos
(Número de empleos; base 1990)

| Sectores | Exportaciones | Importaciones | Efecto |
|--|---------------|---------------|--------|
| Agricultura y pesca | 1 279 | 103 | 1 176 |
| Minería (cobre y hierro) | 17 | - | 17 |
| Petróleo y gas | - | - | - |
| Carbón | - | 241 | -241 |
| Otros minerales y piedras | 1 | 27 | -26 |
| Alimentos, bebidas y tabaco | 1 308 | 155 | 1 153 |
| Textiles | 257 | 409 | -152 |
| Vestuario | 744 | 61 | 683 |
| Cuero y calzado | 275 | 17 | 258 |
| Madera (excluidos muebles) | 40 | 41 | -1 |
| Muebles (excluidos los metálicos) | 70 | 14 | 56 |
| Papel | 1 | 36 | -35 |
| Imprenta y editoriales | 3 | 42 | -39 |
| Sustancias y prod. químicos | 87 | 848 | -761 |
| Refinería y derivados del petróleo | - | 11 | -11 |
| Productos de caucho | 21 | 163 | -142 |
| Productos de plásticos | 3 | 283 | -280 |
| Barro, loza y vidrio | 134 | 144 | -10 |
| Ind. básicas de hierro y acero | 1 | 126 | -125 |
| Metales no ferrosos (cobre) | - | 10 | -10 |
| Productos metálicos | 13 | 520 | -507 |
| Maquinaria no eléctrica | 25 | 3 934 | -3 909 |
| Maquinaria y aparatos eléctricos | 7 | 881 | -874 |
| Material de transporte | 23 | 483 | -460 |
| Equipos profesionales y oftalmológicos | 2 | 360 | -358 |
| Otras industrias | 21 | 101 | -80 |
| Total | 4 330 | 9 010 | -4 680 |

Fuente: Valdés, 1992.

empleo disminuiría en los rubros importables agrícolas en 10.4%, y aumentaría tanto en los rubros exportables agrícolas (2.5%) como en los agroindustriales (28.3%). El efecto total sería un incremento del empleo de 1.5% (cuadro 6). Es decir, a pesar de que el efecto neto es bajo, se requerirían significativas reasignaciones al interior del sector.

La rebaja arancelaria —a partir del actual 11%— reduciría la superficie cultivada de productos no competitivos, como el trigo y las oleaginosas, proceso que ha venido ocurriendo aun sin acuerdos comerciales. En los rubros exportables, dado que los productos que en la actualidad se exportan enfrentan tasas relativamente bajas o no pagan derechos, los efectos derivarían de la eliminación de barreras paraarancelarias; del incremento de las exportaciones de productos más elaborados que enfrentan altas tasas arancelarias, como las conservas (14%) y las comidas elaboradas (21%), y de la posible incorporación de productos como las mermeladas y frutas en conserva, que enfrentan aranceles del 20% al 35% y que básicamente Chile no exporta.

En resumen, los efectos que se anticipan sobre el sector agrícola son: una caída en el empleo en el sector de productos importables y una expansión de los productos exportables agroindustriales, que son los que enfrentan aranceles más altos en Estados Unidos.

El estudio de Yaksic (1994) se concentra en los impactos cualitativos de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y aporta una descripción de las actuales condiciones de trabajo en el sector agrícola.

CUADRO 6

Chile: Efectos en el empleo vinculado a productos agropecuarios y agroindustriales de un acuerdo de libre comercio entre Chile y Estados Unidos
(Número de personas y porcentajes)

| Productos | Empleo inicial (personas) | Cambio en el empleo Personas | % ^a |
|--|------------------------------|---------------------------------|----------------|
| Importables agrícolas (trigo, maíz, remolacha, oleaginosas, etc.) | 74 403 | -7 709 | -10.4 |
| Exportables agropecuarios (uva fresca, tabaco, vinos, etc.) | 79 215 | 1 982 | 2.5 |
| Exportables agroindustriales (pasta tomate, pasas, duraznos en conserva) | 30 079 | 8 517 | 28.3 |
| <i>Total</i> | <i>183 697</i> | <i>2 790</i> | <i>1.5</i> |

Fuente: Muchnik y otros, 1992.

^a Los porcentajes están medidos sobre el empleo inicial.

En primer lugar, destaca la importancia del trabajo temporero en los sectores agropecuario y agroindustrial que podrían verse afectados por el libre comercio con Estados Unidos; según este autor, un 67% de los trabajadores de estos sectores son temporeros. Por otra parte, el estudio plantea la relevancia para el sector agrícola de un acuerdo laboral paralelo y la posibilidad de acusaciones de *dumping* social en este contexto (como se verá más adelante en la sección II).

La importancia del tema del *dumping* social para el sector agrícola se fundamenta, según este estudio, en que en el sector predominan situaciones irregulares desde el punto de vista de la legislación laboral; por ejemplo, carencias de contrato escrito de trabajo, no pago de cotizaciones de previsión y salud, problemas de seguridad laboral, de condiciones ambientales, etc. Se plantea que las condiciones de trabajo son relativamente deficientes y que una mejoría de estos aspectos obviamente tendría incidencia en los costos del sector.

Por otra parte, se señala que la sola existencia de un acuerdo laboral paralelo presionaría por un mayor cumplimiento de la legislación laboral. Así, Yaksic afirma que: "El TLC, en la medida en que entraría a exigir condiciones mínimas de trabajo y salariales... resultaría probablemente en avances importantes... incluyendo el derecho a la negociación colectiva... y a participar en los comités paritarios de salud".

Sin embargo, a nuestro juicio no es tan evidente el impacto de un acuerdo laboral paralelo sobre el sector agrícola. Como veremos en la sección II, los acuerdos tipo NAFTA no imponen reglas comunes a los distintos países, sino que básicamente obligan a cada país a cumplir con su propia legislación laboral.

c) El sector textil

En el sector textil la estructura arancelaria que encaran las exportaciones chilenas es también fuertemente progresiva, dependiendo del valor agregado del producto, por lo que la protección efectiva sería mayor que la que sugerirían los aranceles actuales. Ha habido además otras formas de protección a la industria estadounidense que van desde medidas antidumping hasta derechos compensatorios.

Los estudios realizados señalan las dificultades de predecir la evolución futura del sector: éste es altamente competitivo, está sujeto a una rápida y constante evolución tecnológica, y en él Chile no tiene ventajas comparativas intrínsecas. Según Escobar y otros (1992), un acuerdo de libre comercio aceleraría el proceso de modernización tecnológica del sector textil y aumentaría levemente las importaciones y algo más las ex-

portaciones, con lo cual dicho sector crecería a una tasa más alta que sin acuerdo y se frenaría en parte la caída en el empleo que sufre actualmente.

d) *Síntesis de los impactos sectoriales*

Como una forma de resumir el análisis anterior, a continuación se identifican los sectores que se verían afectados por un acuerdo de integración, señalando si se espera un efecto positivo o negativo en el empleo, y se destacan aquellos que concentran una alta proporción del empleo femenino (cuadro 7).

En general, los estudios concluyen que sería necesaria una reasignación sectorial del empleo, y esperan que un acuerdo de libre comercio tenga un efecto

positivo sobre el nivel medio de los salarios. Además, los estudios que utilizan modelos de equilibrio tienden a señalar un menor crecimiento del empleo en actividades que actualmente concentran la fuerza de trabajo femenina. Se espera un impacto positivo en el empleo minero y uno negativo en las actividades de servicios; el efecto esperado sobre la actividad agrícola e industrial es diverso y en gran parte depende del grado de desagregación del análisis.

En particular, hay estudios sobre el sector agrícola que destacan impactos potenciales positivos y negativos de los acuerdos. Sin embargo, como la fuerza laboral femenina se halla más bien en la agricultura y la agroindustria de exportación, el efecto neto para esa

CUADRO 7

Chile: Resumen del efecto en el empleo de un acuerdo de libre comercio, según diversos estudios

| | Estudios | | | |
|--|--|---------------|----------------------|-----------------------------------|
| | Coeymans y Larraín (1992) ^a | Valdés (1992) | Brown y otros (1994) | Estudios sectoriales ^b |
| <i>Agricultura</i> ^c | - | + | - | + |
| Prod. agr. importables | | | | - |
| Prod. agr. exportables ^c | | | | + |
| <i>Pesca</i> | - | | | |
| <i>Minería</i> | + | | + | + |
| <i>Industria</i> | + | | | |
| Alimentos | | + | - | |
| Textiles ^c | | - | - | + |
| Vestuario ^c | | + | - | |
| Cuero y calzado | | + | - | |
| Madera | | - | - | |
| Muebles | | + | - | |
| Papel, imprentas | | - | - | |
| Químicos | | - | - | |
| Prod. de petróleo | | - | + | |
| Prod. de caucho | | - | - | |
| Prod. plásticos | | - | - | |
| Min. no metálicos, vidrio, hierro, acero | | - | - | |
| Metales no ferrosos | | - | + | |
| Prod. metálicos, maquinaria, transporte | | - | - | |
| <i>Electricidad, gas y agua</i> | | | + | |
| <i>Construcción</i> | | | - | |
| <i>Servicios</i> ^c | | | - | |
| Servicios financieros | | | - | |
| Servicios personales ^c | | | - | |
| <i>Transporte</i> | | | - | |
| <i>Comercio</i> ^c | | | - | |

^a En este estudio se consideran los efectos de largo plazo.

^b Corresponden a estudios de Muchnik y otros (1992) para el sector agrícola y de Escobar y otros (1992) para el sector textil.

^c Sectores o ramas que tienen una mayor participación en el empleo femenino.

fuerza laboral podría ser más positivo que el señalado por los análisis globales.

En el caso de los textiles, los tres estudios empíricos determinan un impacto negativo, en tanto que el estudio de carácter más cualitativo destaca que un acuerdo de libre comercio atenuaría la tendencia negativa que ha venido presentando el sector. En este sentido, tanto en el sector textil como en el de vestuario la tendencia es incierta y es probable que se requiera un proceso de reconversión laboral dentro de los diversos subsectores que componen la actividad textil.

Hay dos temas que —desde un punto de vista de género— sería importante tener en cuenta en futuras investigaciones. En primer lugar, el hecho de que el mayor impacto laboral de un acuerdo de libre comercio se traduzca en aumentos de salarios es el resultado forzoso de suponer constante a la fuerza de trabajo en la mayoría de los análisis. Justamente la incorporación de la mujer a la actividad laboral es la fuente potencial más importante de crecimiento del empleo en Chile; a la vez, el incremento de la oferta laboral es obviamente un factor que modera el crecimiento de los salarios reales.

En segundo lugar, el empleo sectorial es heterogéneo no sólo en términos de calificaciones, sino también de género. Es decir, asumir una movilidad fluida desde los sectores que expulsan trabajadores hacia los sectores que debieran absorberlos, supone que las mujeres que laboran en el sector servicios pueden ser absorbidas por los sectores industriales y mineros, lo cual es altamente improbable dada la segregación ocupacional por género.

En consecuencia, es preciso avanzar hacia estudios que presenten una mayor desagregación tanto sectorial como de género. Aquellos estudios que tomen en cuenta que la fuerza laboral es heterogénea y que la movilidad es imperfecta obtendrán un mayor impacto salarial de una reasignación sectorial —derivada de un acuerdo de integración— que los modelos hasta hoy aplicados.

3. Algunas consecuencias en el empleo femenino

El empleo femenino está altamente concentrado en determinados sectores productivos, y gran parte de ellos parecen ser sensibles al impacto de un potencial acuerdo de libre comercio. En particular, esta sería la situación de los sectores agrícola, agroindustrial, de textiles y de vestuario, si bien hay ramas dentro de cada sector que podrían tanto expandir como contraer sus niveles de empleo.

Si bien la información sobre el impacto de un acuerdo de integración en la situación laboral de la mujer es aún precaria, este estudio exploratorio apunta a destacar tres factores que incidirían en el resultado:

i) Se espera que un acuerdo de libre comercio tenga un impacto significativo en los sectores agrícola y agroindustrial, textil y de vestuario. Por la alta concentración del empleo femenino en estos sectores y porque la diversificación de la inserción productiva de la mujer parece ser un fenómeno lento, lo que pase con ellos influirá naturalmente en la situación laboral femenina. Por otra parte, dentro de cada uno de estos sectores parece haber subsectores tanto beneficiados como perjudicados por la integración, siendo negativo el efecto en las actividades más tradicionales o tecnológicamente rezagadas.

ii) El efecto de los acuerdos de libre comercio sobre el sector servicios es muy importante porque éste es un gran reclutador de mano de obra femenina. Los estudios realizados consideran que este sector debería expulsar mano de obra, para que ella fuese absorbida por los sectores en expansión. Sin embargo, las diferencias de composición por género entre las actividades productivas determina que, a nuestro juicio, la movilidad intersectorial del empleo sea menor que la supuesta por los análisis efectuados hasta hoy. Una de las críticas planteadas a ese tipo de análisis es que subestiman la creación de nuevos nichos u oportunidades productivas derivados del comercio. Se podría sostener que han pasado por alto que la creciente integración de la economía chilena como proveedora de servicios al resto de América Latina —por ejemplo, en actividades financieras, de seguros, de computación y otras— podría afectar positivamente el empleo femenino.

iii) Por otra parte, el crecimiento económico contribuirá de manera natural a que se amplíe el horizonte laboral de la mujer. Dadas las actuales tasas de su participación en la fuerza laboral, la principal fuente de crecimiento del empleo deberá ser la fuerza de trabajo femenina, a menos que se produzcan fenómenos masivos de migración internacional, de incorporación de jóvenes a jornada parcial, o que haya un proceso de tecnificación muy alto.

Finalmente, la mayor integración internacional que llevan aparejados los acuerdos de comercio, los mayores nexos con países que han avanzado más en mejorar la situación relativa de la mujer, y el mismo hecho de que los acuerdos toquen temas como la discriminación de la mujer, debieran ser también un factor de demostración positivo en el caso chileno.

II

Los acuerdos de libre comercio y la legislación laboral relativa a la mujer

1. ¿Qué dicen los acuerdos en relación a las mujeres?

En general, los textos mismos de los acuerdos firmados por Chile no hacen una referencia explícita a las mujeres. Por ahora, el único acuerdo que ha incorporado específicamente este tema es el acuerdo de cooperación laboral anexo al acuerdo de libre comercio con Canadá,⁴ que sigue básicamente el modelo del NAFTA.

Al iniciarse la negociación del NAFTA en 1990, predominaba el punto de vista de que los acuerdos comerciales debían tratar sólo temas de comercio e inversión y que no correspondía la inclusión de temas sociales, laborales o ambientales. Sin embargo, las presiones de sindicatos y organizaciones no gubernamentales, junto con el triunfo del candidato demócrata Bill Clinton en las elecciones presidenciales de 1992, llevaron a la confección de dos acuerdos suplementarios, uno sobre asuntos ambientales y el otro sobre asuntos laborales.

Las mujeres sí están presentes, aunque sólo tangencialmente, en el Acuerdo Suplementario sobre Asuntos Laborales firmado por Canadá,⁵ Estados Unidos y México, como anexo al NAFTA; este plantea temas de género en dos de los 11 "principios guías que (los tres países) se comprometen a promover, sujetos a la legislación nacional (de cada país), pero sin establecer estándares mínimos comunes". Estos dos principios son: la eliminación de la discriminación en el empleo (discriminación sobre la base de la raza, la religión, la edad, el sexo y otras razones) y la igualdad de remuneración para hombres y mujeres (siguiendo el principio de igual remuneración a igual trabajo en el mismo establecimiento). Estos conceptos son sólo principios generales y su falta de cumplimiento no implica una sanción comercial directa.

El acuerdo busca, sobre todo, el cumplimiento de las respectivas legislaciones nacionales; los mecanismos de apelación a la Comisión Laboral Trinacional y de creación de Comités de Expertos en Evaluación son sumamente engorrosos y difíciles de implementar.

Más que normativas o estándares supranacionales basados en principios universalmente reconocidos, como lo son por ejemplo los convenios de la OIT, desde Estados Unidos se ha impulsado el concepto del cumplimiento de la legislación laboral de los respectivos países.

En caso de acceso de Chile al NAFTA, parece poco probable que la normativa vigente en este país respecto a las mujeres trabajadoras resulte contradictoria con los principios generales contenidos en la institucionalidad del NAFTA. Sin embargo, en caso de una disputa comercial o de un conflicto de índole política, la brecha aún existente en Chile entre legislación y práctica en el caso de algunos de los derechos laborales de las mujeres podría ser puesta en el tapete por los otros miembros del NAFTA.⁶

Además, hay diferencias de enfoque entre las normativas chilena y estadounidense en relación al trabajo de las mujeres. Por ejemplo, la legislación protectora de la mujer existente en Chile —el caso más obvio es la protección de la mujer madre— no existe de la misma manera en la legislación estadounidense. Por otra parte, son inexistentes en Chile los mecanismos legales que hay en América del Norte para demandar a un empleador en caso de discriminación.

En la Unión Europea, efectivamente se han desarrollado muchos instrumentos para la promoción y capacitación especial de las mujeres; la legislación para la igualdad de oportunidades es impresionante,⁷ pero los niveles de implementación dejan aún mucho que desear.⁸ En las otras experiencias integracionistas

⁴ Acuerdo de Cooperación Laboral entre el Gobierno de la República de Chile y el Gobierno de Canadá.

⁵ Llama la atención en el caso de Canadá la opinión mayormente adversa de las mujeres (44% de apoyo) al acuerdo de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos, en contraste con la de los hombres (60% de apoyo). Véase Gidenhil, 1995.

⁶ Sobre las condiciones de trabajo en algunos de los sectores de exportación véase Mizala y Romaguera, 1997.

⁷ Véase Nielsen y Szyzyczak (1991), Prechal y Burrows (1990), y Blanpain (1991).

⁸ Así lo indican las estadísticas (Unión Europea, EUROSTAT, 1992) y también los análisis más cualitativos (Coyle, 1995).

(MERCOSUR, Pacto Andino, CARICOM, Mercado Común Centroamericano), la dimensión de género está prácticamente ausente, aunque ha habido iniciativas de los actores sociales, especialmente aquellos vinculados al movimiento de mujeres, para levantar el tema.

2. El debate sobre el *dumping* social

Uno de los temas que ha resurgido en el último tiempo en relación al libre comercio es el efecto de las diferencias que existen en los niveles salariales, de previsión, protección y seguridad de los trabajadores, entre socios comerciales con economías y condiciones socioeconómicas asimétricas.

Para algunos autores y, sobre todo, para los trabajadores de los países más desarrollados, esto implicaría un "*dumping* social", una práctica comercial desleal, una especie de subsidio a los productores, ya que aumentaría las ventajas competitivas del socio menos desarrollado debido al menor costo del factor trabajo y a la "sobreexplotación" de los trabajadores; y además estimularía la fuga de capitales, al ofrecer menores costos de la mano de obra a los mismos productores de los países desarrollados.

El ejemplo clásico que ha sido mencionado para este tipo de situación es el de las operaciones de maquila en la frontera norte de México, donde obreros (y, sobre todo, obreras) mexicanos, con escasas calificaciones laborales, bajos salarios y deficientes condiciones de trabajo, ensamblan piezas y dan un procesamiento simple a insumos provenientes de Estados Unidos, fabricando productos finales destinados a ese país.

Esta línea argumental fue utilizada en innumerables ocasiones por los sindicatos en Estados Unidos y también por el candidato Ross Perot en la campaña presidencial de 1992 (Doherty, 1992). De hecho, hay medidas contempladas en el Sistema Generalizado de Preferencias y en la ley de Comercio Internacional *Super 301* de Estados Unidos, para protegerse unilateralmente ante este tipo de situaciones. El concepto del *dumping* social también ha sido utilizado para explicar el deterioro de las condiciones laborales en los países desarrollados en una especie de competencia por los más bajos niveles —*race to the bottom*— (véase Kapstein, 1997). Estas argumentaciones que se planteaban en relación a los socios comerciales corrientes (sobre todo del Sudeste asiático y América Latina), adquirieron mucho más fuerza en el debate sobre el NAFTA, al negociarse un acuerdo de libre comercio con México.

También en la etapa de conformación de la Comunidad Económica Europea surgió el tema de los problemas ocasionados por la integración de economías asimétricas y, de hecho, al incorporarse España y Portugal —países de menor desarrollo relativo— se tomaron provisiones especiales para enfrentar este problema. Hubo una homologación de la normativa laboral y social y apoyos financieros para constituir un mercado de trabajo común.

Consideramos, sin embargo, que tienen bastante fuerza los argumentos que cuestionan el concepto del *dumping* social (OIT, 1994; Alburquerque, 1994):

i) La misma acusación de *dumping* social envuelve un error, ya que el *dumping* implica colocar un producto externamente "a un valor inferior al normal" (artículo VI del GATT). El valor normal generalmente se define en términos de su valor en el mercado interno y, por lo tanto, no habría *dumping* si el producto se exporta a un valor que corresponde al costo interno.

ii) Frecuentemente las diferencias de costos de la mano de obra reflejan diferencias en sus niveles de productividad entre los distintos países.

iii) La calidad de vida de los trabajadores afecta positivamente los niveles de productividad, existiendo un círculo virtuoso calidad de vida-productividad que favorece la competitividad internacional de la economía en cuestión.

iv) Aunque en el corto plazo las disparidades en el costo de la mano de obra pueden ser muy grandes, justamente el libre comercio permitiría que en el mediano y en el largo plazo, con economías crecientemente integradas, los niveles salariales del país de menor desarrollo relativo tendieran a acercarse a los de los países de mayor desarrollo;

v) Los intereses de los trabajadores de países con desarrollo social y económico desigual no son necesariamente coincidentes y frecuentemente el argumento del *dumping* social se esgrime como un instrumento de proteccionismo en los países desarrollados, que temen la competencia extranjera y la fuga de capitales.

En las imágenes y asociaciones que se han presentado del *dumping* social, particularmente en la prensa (de los países desarrollados), es frecuentemente una mujer trabajadora, con bajo salario e inexistente seguridad social, la que reemplaza un buen puesto de trabajo en un país desarrollado. No hay ninguna prueba sólida que apoye esta visión y, dada la segregación ocupacional de las mujeres, es altamente improbable que esta situación se observe.

La validez del argumento del *dumping* social, incluidas sus dimensiones de género, resulta así bastante dudosa y parecería necesario explorar otros caminos

para analizar y, con el tiempo, regular los efectos sobre los trabajadores de la liberalización del comercio

internacional y de los procesos de integración económica.

III

Instrumentos para regular el impacto laboral y social de la integración

Chile está buscando desarrollar mecanismos de libre comercio con el NAFTA, la Unión Europea, los países del foro de Cooperación Económica del Asia-Pacífico (APEC) y del hemisferio occidental. Es muy probable que el tema laboral se incluya de algún modo en algunas de estas negociaciones. En esta perspectiva, ¿cuáles deberían ser los mecanismos para establecer y fiscalizar los estándares laborales que rijan los acuerdos?

En los países industrializados, la insistencia en estándares laborales supranacionales muchas veces obedece más a una lógica defensiva que a una vocación de solidaridad internacional. Esta postura se ha fortalecido a medida que la liberalización y globalización del comercio han ido eliminando otras barreras de protección más tradicionales, como aranceles y mecanismos para arancelarios.

Desde los países en desarrollo, interesados en el ingreso de inversiones extranjeras y en la dinamización de su sector externo, este tema se percibe de una manera bastante ambigua. Por un lado, en algunos sectores existe el interés de aprovechar la coyuntura que ofrece la negociación de acuerdos comerciales para elevar los estándares laborales nacionales. Por otro, en los gobiernos y en el empresariado hay conciencia de que el establecimiento de estándares supranacionales podría significar mecanismos proteccionistas, impulsados por los países industrializados, que actuarían en detrimento del desarrollo.

Esta variedad de enfoques se expresó últimamente en la Declaración de Singapur, en la reunión de Ministros de Comercio de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en diciembre de 1996, donde se acordó que fuera la OIT la encargada de promover el cumplimiento de las normas laborales fundamentales, evitando que el tema se incluyera, al menos por ahora, en la agenda de la OMC. Sin embargo, a pesar de las resistencias de muchos países en desarrollo, parece claro que los temas sociales y laborales, y su vinculación con

el comercio internacional, se han instalado en la agenda internacional.

A un país en desarrollo como Chile le conviene más abordar y conocer estos temas, y evitar que sean usados como instrumento de proteccionismo, que negarse a considerarlos. Por otra parte, el tenerlos en cuenta es importante para dar legitimidad social y política a los acuerdos.

En este debate, el tema del género había estado bastante ausente hasta hace muy poco tiempo. Había alguna mención de las mujeres, en tanto grupo especialmente vulnerable y discriminado, y se planteaba la necesidad de una protección especial —sobre todo, a la mujer madre— y también algunos mecanismos especiales de capacitación y promoción. Es sólo recientemente que esta visión protectora y algo paternalista empieza a ser reemplazada por una nueva conceptualización, a partir del concepto de género, en la cual la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres, y la eliminación de las barreras sociales y culturales que la impiden, pasan a primer plano. Esta perspectiva no es fácil de incorporar en el discurso reivindicativo sindical y laboralista tradicional. Algunos esfuerzos pioneros provienen de países donde se han llevado a cabo planes de igualdad de oportunidades y de la línea de trabajo de la OIT en este campo.⁹

Un punto de partida fundamental son los convenios de la OIT, organismo internacional creado específicamente para el tratamiento de estos asuntos. Por otra parte, la lógica tripartita de funcionamiento y búsqueda de acuerdos —en las asambleas están representados los trabajadores, los empresarios y los gobiernos— ofrece garantías de que estarán representados los intereses de todos los sectores.

En este sentido, se ha postulado que hay algunos estándares internacionales básicos que se consideran

⁹ Véase Ulshoefer (1994), así como otros trabajos de la OIT allí citados.

como requisitos previos para que el comercio pueda contribuir a una mejora de las condiciones de vida de los trabajadores y que están recogidos en los convenios de la OIT (Adamy, 1994): Convenio 87, de libertad de asociación; Convenio 98, sobre el derecho a la negociación colectiva; Convenio 135, sobre el fuero sindical; Convenios 29 y 105, sobre la eliminación del trabajo forzado; Convenio 138, de prohibición del trabajo infantil; Convenio 111, sobre la prohibición de la discriminación en el empleo; y Convenio 100, sobre igual pago para hombres y mujeres por trabajo equivalente.

De hecho, estos convenios han sido ratificados por la mayoría de los países y sus principios, al menos, gozan de una legitimidad internacional considerable. No obstante, existen también visiones distintas acerca de cuáles deberían ser estos estándares internacionales básicos y los mecanismos para implementarlos.¹⁰

El uso de estos convenios como reglas básicas para el comercio internacional no es tan simple como parece a primera vista. Los convenios y procedimientos de la OIT no tienen la misma aceptación y legitimidad política en todos los países. Hay países, algunos de ellos de mucho peso en el concierto internacional, que consideran la legislación laboral estrictamente como un asunto interno, de soberanía nacional.

Estados Unidos, por ejemplo, ratificó sólo 11 de los 174 convenios en los sesenta años que transcurrieron entre 1934 y 1994. La mayoría de los convenios ratificados son de importancia menor y varios tratan de asuntos técnicos. Estados Unidos no ha ratificado convenios fundamentales como el 87 (libertad de asociación) y el 98 (derecho a la negociación colectiva), aun cuando su propia legislación contempla estos derechos (Cowie y French, 1994). En algunos casos, los convenios no se suscriben o ratifican porque no se reconocen ciertos derechos (esto es muy notorio en Estados Unidos en el caso de la protección de la madre trabajadora y las licencias por maternidad). Sin embargo, en general, se trata más bien de una filosofía distinta frente a la creación de normativas generales; de una renuencia propia a incorporarse a la normativa laboral supranacional desarrollada en el marco de la OIT; y de una caracterización de estos mecanismos como demasiado burocráticos, engorrosos y poco ajustados a las realidades nacionales específicas.

En Estados Unidos, más que una normativa supranacional basada en principios universalmente reconocidos, se ha impulsado el concepto del cumplimiento de la legislación laboral nacional en los respectivos países con los que se tiene un acuerdo comercial. Se parte del principio de que es esa legislación la que mejor refleja el nivel de desarrollo de los derechos laborales y la idiosincrasia de cada país, y que son las disparidades entre la normativa y la práctica laboral las que deben ir desapareciendo. En la medida en que los acuerdos comerciales lleven a que las prácticas laborales de cada país sean examinadas con mayor detenimiento, se promovería asimismo un mayor nivel de control y fiscalización y la eliminación de estas disparidades en el campo de los derechos laborales.

En el caso de la Comunidad Europea —más tarde Unión Europea—, iniciativas como los Programas de Acción Social de 1974 y 1984, la creación del Fondo Social Europeo y el Tratado de Maastricht tuvieron como objetivo nivelar y consolidar las políticas sociales de los países miembros, algunos de los cuales estaban bastante rezagados. Sin embargo, los balances que se están haciendo en los años noventa apuntan a que los avances sociales no han ido al mismo ritmo que el progreso económico. El impulso a las políticas sociales en cada país tendría más que ver con las necesidades que han surgido de la consolidación del gran mercado europeo que con la promulgación de normas comunitarias vinculantes (Santillán, 1995).

En los instrumentos comunitarios, las mujeres forman parte de una larga lista de sectores vulnerables y discriminados de la sociedad respecto de los cuales es necesario desarrollar políticas especiales. Se han generado algunas herramientas para crear mayor igualdad de oportunidades (Weinberg, 1992), pero los escasos cambios en el empleo femenino y la mantención de la brecha salarial entre hombres y mujeres (Unión Europea, EUROSTAT, 1992), al menos en los años ochenta, parecerían indicar que aún no se ha logrado impulsar transformaciones significativas.

La Carta Social europea ha sido vista como un modelo de mecanismo regulador de los impactos laborales y sociales de la integración. Es importante tener en cuenta, sin embargo, que varios de los principales impulsores de estos mecanismos han sido los más sólidos y prósperos Estados de bienestar. Aunque es importante aprender de la experiencia europea, parece muy difícil poder imitarla.

Pensamos que los temas de género no tienen por qué quedar atrapados en este debate. Se parte de un concepto distinto —la igualdad de oportunidades en-

¹⁰ Véase French (1996), Freeman (1996), Golub (1997) y Langille (1997).

tre hombres y mujeres—, lo cual implica que más que plantear una suma de reivindicaciones (aunque también se incluyen reivindicaciones concretas) lo que se busca es deshacer los mecanismos sociales y culturales que determinan y reproducen la discriminación. Por ejemplo, en el caso de los temas vinculados a la maternidad, no se trata sólo de conseguir más guarderías in-

fantiles y mejores licencias maternales, sino de lograr un reconocimiento de la responsabilidad social por la crianza de los niños, lo cual —entre otras cosas— debería expresarse en licencias parentales. Para el logro de estos propósitos es válido tanto el concepto pragmatista anglosajón como el más principista de los estándares laborales internacionales.

IV

Comentarios finales

El debate sobre los efectos laborales de los acuerdos de integración y, de manera específica, sobre el mercado laboral femenino es aún incipiente (véase Yáñez y Todaro, 1997).

La participación de la mujer en el mercado laboral se caracteriza en Chile por una participación creciente, pero aún bastante baja para niveles internacionales, y por la concentración del empleo femenino en determinados sectores productivos.

Las estimaciones realizadas por diferentes modelos para analizar el efecto laboral de un potencial acuerdo de libre comercio para el caso de Chile señalan que el efecto neto en términos de empleo y salarios sería reducido. En general, los estudios efectuados no han tenido en cuenta la dimensión de género, la cual es importante al menos por dos razones: en primer lugar, si bien los efectos netos pueden ser bajos, se anticipa la necesidad de reasignaciones de empleo entre sectores productivos que tienen una composición de trabajadores según sexo muy distinta. En segundo lugar, algunos de los sectores más sensibles a un acuerdo de libre comercio concentran una gran proporción del empleo femenino.

En este sentido, los cambios en las demandas de empleo sectorial —derivados de los procesos de integración— significarían un primer desafío para la integración laboral femenina, por cuanto tendrían que ir contra la tendencia a ocupaciones segregadas que presenta en la actualidad la economía chilena.

Se espera asimismo que la integración regional, los nexos con países que presentan una mejor situación relativa para la mujer, y el hecho de que los acuerdos incluyan algunos temas de género, sean también factores de demostración positivos para países en desarrollo, como es el caso de Chile.

Por otra parte, si bien los temas de la mujer han estado presentes en algunos acuerdos comerciales, lo

han hecho de forma relativamente tangencial. En el acuerdo entre Estados Unidos, México y Canadá se plantean entre los principios guías la no discriminación en el empleo y la igualdad de remuneraciones (a igual trabajo) entre géneros, si bien la falta de estos principios no conlleva una sanción comercial directa. Ahora bien, los acuerdos no buscan llegar a una normativa o estándar supranacional, sino que buscan, básicamente, el cumplimiento de la respectiva legislación nacional.

Si Chile accede al NAFTA, parece poco probable que la normativa vigente en este país resulte contradictoria con los principios generales de ese acuerdo, si bien la brecha existente en Chile entre legislación y práctica de algunos de los derechos laborales de las mujeres podría ser puesta en el tapete por países desarrollados.

Es justamente desde los países desarrollados desde donde han surgido acusaciones de un posible *dumping* social por parte de los países en desarrollo, basados en las diferencias de condiciones de trabajo y legislación.

Si bien no parecen existir argumentos sólidos detrás de esta argumentación, los países en desarrollo deben reconocer que la vinculación de los temas de integración económica y efectos laborales se ha instalado en la agenda internacional, y que es preferible abordarlos para evitar que sean usados como instrumento de protección, en lugar de negarse a considerarlos.

En relación a los temas específicos de género, se debe reconocer que existe muy poca información para evaluar el efecto diferenciado de la integración económica. Por otra parte, para poder incidir positivamente en la condición y en los derechos de la mujer trabajadora, es necesario sacar la discusión de los temas estrictamente reivindicativos y superar la visión de las mujeres como grupo vulnerable que necesita una pro-

tección especial. En este sentido es importante que se plantee el principio de la igualdad de oportunidades en el debate internacional, porque ello permite ir eliminando los mecanismos que reproducen la discriminación. Por otra parte, parece necesario que la legislación de cada país, más que enfatizar y ampliar los derechos laborales de la mujer madre, procure que se generalice el concepto de derechos parentales.

Finalmente, mucha atención se ha brindado al tema de la integración como amenaza (desde la pers-

pectiva del *dumping* social). Sin embargo, la integración también plantea retos y oportunidades al mundo laboral femenino, que van desde el desafío de romper la segregación ocupacional/sectorial del empleo femenino en una coyuntura de reasignación del empleo, al efecto de demostración derivado de la integración con países que muestran un mayor avance relativo en los temas de género, hasta el efecto mismo de incluir en los acuerdos principios generales relacionados con la no discriminación y la igualdad de oportunidades.

Bibliografía

- Adamy, W. (1994): *International trade and social standards*, *Intereconomics*, vol. 29, N° 6, Baden-Baden, Nomos.
- Albuquerque, M. (1994): *Implicancias del factor laboral en un eventual Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos*, Papeles de trabajo-PEP, N° 43, Santiago de Chile, Corporación Tiempo 2000, noviembre.
- Banco Mundial (1995): *Labor and economic reforms in Latin America and the Caribbean*, *World Development Report 1995: Regional Perspectives*, Washington, D.C., junio.
- _____ (1997): *Atlas 1997*, Washington, D.C.
- Blanpain, R. (1991): *Labour Law and Industrial Relations of the European Community*, Deventer, Países Bajos, Kluwer.
- Brown, D. K. y otros (1994): *An Assessment of Extending NAFTA to Other Major Trading Countries in South America*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), febrero.
- Butelmann, A. y A. Frohmann (1992): *Hacia un acuerdo de libre comercio entre Chile y Estados Unidos*, Relaciones económicas internacionales Chile/EE.UU., N° 3, Santiago de Chile, CIEPLAN, febrero.
- Butelmann, A. y P. Meller (eds.) (1992): *Estrategia comercial chilena para la década del 90: elementos para el debate*, Santiago de Chile, CIEPLAN.
- Campero, M. P. y A. Butelmann (1992): *Medición del escalonamiento arancelario de las exportaciones chilenas a EE.UU.*, A. Butelmann y P. Meller (eds.), *Estrategia comercial chilena para la década del 90: elementos para el debate*, Santiago de Chile, CIEPLAN.
- COCHILCO (Comisión Chilena del Cobre) (1995): *Impactos del NAFTA y MERCOSUR en las exportaciones y el empleo del sector minero*, Santiago de Chile, Departamento de Estudios Generales, junio.
- Coeymans, J. E. y F. Larraín (1992): *Impacto de un acuerdo de libre comercio entre Chile y los Estados Unidos: un enfoque de equilibrio general*, *Confederación de la Producción y del Comercio: Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos*, Santiago de Chile, Confederación de la Producción y del Comercio.
- Cowie, J. y J. D. French (1994): *NAFTA's labor side accord: A textual analysis*, *Latin American Labor News*, N° 9, Florida, Florida International University.
- Coyle, A. (1995): *The European Union and equal opportunities for women*, Seminario Mulher y Mercosur, Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), mimeo.
- Doherty, W. (1992): *El intercambio comercial en el continente americano. Análisis y reacción de los sindicatos*, Washington D.C., Instituto Americano para el Desarrollo del Sindicalismo Libre (IADSL), mayo.
- Erzan, R. y A. Yeats (1992): *Free Trade Agreements with the United States: What's in it for Latin America?*, Policy research working papers, N° 827, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Escobar, L. y otros (1992): *Efectos esperados de un ALC con los Estados Unidos en los sectores textil, confecciones, cuero y calzado*, Santiago de Chile, Confederación de la Producción y del Comercio.
- Freeman, R.B. (1996): *International labor standards and world trade: friends or foes*, J. Schott (ed.), *The World Trading System: Challenges Ahead*, Washington, D.C., Institute for International Economics (IIE).
- French, J. D. (1996): *A busca de padrões de directos trabalhistas no comercio internacional*, *Estudos Avançados*, vol. 10, N° 27, São Paulo, Brasil.
- Gidenhil, E. (1995): *Economic man-social woman? The case of the gender gap in support for the Canada-United States Free Trade Agreement*, *Comparative Political Studies*, vol. 28 N° 3.
- Golub, S. (1997): *Are international labor standards needed to prevent social dumping?*, *Finance and Development*, vol. 34, N° 4, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI)/Banco Mundial.
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas) (varios años): *Encuesta del trimestre octubre-diciembre*, Santiago de Chile.
- Joekes, S. (1993): *The Influence of International Trade Expansion on Women's Work*, Organización Internacional del Trabajo (OIT), Interdepartamental Project on Equality for Woman in Employment, Ginebra, noviembre.
- Kapstein, E. B. (1997): *Racing to the bottom? Regulating international labor standards*, *Internationale Politik und Gesellschaft*, N° 2.
- Langille, B. A. (1997): *Eight Ways to think about international labour standards*, *Journal of World Trade*, vol. 31, N° 4, Ginebra, Kluwer Law International.
- López, C., M. Pollack y M. Villareal (eds.) (1992): *Género y mercado de trabajo en América Latina*, Santiago de Chile, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALCOIT).
- Mizala, A. y P. Romaguera (1996): *Flexibilidad laboral y mercado del trabajo en Chile*, Colección *Estudios CIEPLAN*, N° 43, Santiago de Chile, CIEPLAN.
- _____ (1997): *Estándares laborales y protección potencial ¿Amenazas para Chile?*, R. Fischer (ed.), *Las nuevas caras del proteccionismo*, Santiago de Chile, Dolmen-CEA.

- Mizala, A., P. Romaguera y P. Henríquez (1998): *Oferta laboral y seguro de desempleo: estimaciones para la economía chilena*, Documento de trabajo, N° 28, Centro de Economía Aplicada (CEA), Santiago de Chile, Universidad de Chile.
- Muchnik, E. y otros (1992): *Efectos esperados de un ALC con los Estados Unidos en los sectores agropecuario y agroindustrial chilenos*, Santiago de Chile, Confederación de la Producción y el Comercio.
- Nielsen, R. y E. Szyszczak (1991): *The Social Dimension of the European Community*, Copenhagen, Handelshojskldens Verlag.
- OIT (1994): Working party on the social dimensions of the liberalization of international trade, *The Social Dimensions of the Liberalization of World Trade*, Ginebra, noviembre.
- Prechal, S. y N. Burrows (1990): *Gender Discrimination Law of the European Community*, Worcester, Dartmouth Publishing Company.
- Santillán, S. (1995): Los mercados laborales: pérdidas y ganancias en el proceso de integración, trabajo presentado en el seminario sobre La dimensión social de la integración regional, Santiago de Chile, Unión Europea/Grupo de Río, Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR).
- Unión Europea, EUROSTAT (Oficina de Estadística) (1992): *Les femmes dans la Communauté Européenne*, Bruselas.
- Ulshoefer, P. (1994): *Igualdad de oportunidades para las mujeres en los años 90: desafíos para la legislación del trabajo, la seguridad social y las relaciones laborales*, Santiago de Chile, OIT.
- Valdés, R. (1992): Una metodología para evaluar el impacto cuantitativo de una liberalización comercial: aplicación al ALC entre Chile y EE.UU., A. Butelmann y P. Meller (eds.), *Estrategia comercial chilena para la década del 90: elementos para el debate*, Santiago de Chile, CIEPLAN.
- Valdés, T. y E. Gomáriz (coords.) (1995): *Mujeres latinoamericanas en cifras, Tomo comparativo*, Santiago de Chile, Instituto de la Mujer, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Weinberg, P. D. (comp.) (1992): *Integración y formación. Lecciones de la experiencia comunitaria europea y las perspectivas para el MERCOSUR*, Montevideo, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (España)/OIT, Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (CINTERFOR).
- Yaksic, A. (1994): TLC con USA y sus impactos posibles en los trabajadores temporeros agrícolas, Santiago de Chile, mayo, mimeo.
- Yáñez, S y R. Todaro (1997): Globalización, reestructuración competitiva y empleo femenino en Chile, S. Yáñez y R. Todaro (eds.), *Sobre mujeres y globalización*, Santiago de Chile, Centro de Estudios de la Mujer (CEM).

Evolución macroeconómica *del Paraguay 1989-1997:* burbuja de consumo *y crisis financiera*

Stéphane Straub

*Asesor del Ministro
Secretario Ejecutivo
de Planificación,
Presidencia de la
República del Paraguay*

El artículo examina la evolución macroeconómica del Paraguay después de 1989, fecha crítica pues marca el retorno a la democracia y el viraje hacia una liberalización de la economía. El proceso de estabilización emprendido entonces se tradujo en una evolución favorable de las variables monetarias, pero no así de la inversión y del crecimiento del producto. La combinación de cuantiosas entradas de capitales y el aumento excesivo de la demanda agregada generó un creciente desequilibrio externo reflejado en una burbuja de consumo interno. El comercio no registrado, característica peculiar de la economía paraguaya, incide en la evolución del cuadro macroeconómico y al parecer ha contribuido a agravar las tendencias mencionadas, pues también hasta 1994 hubo déficit en ese comercio. En el sector financiero el proceso de liberalización no se acompañó de un fortalecimiento de la supervisión bancaria. En este contexto permisivo, el sector financiero contribuyó a la burbuja de consumo de los años noventa, a través de la proliferación de actividades riesgosas, de préstamos vinculados y del rápido crecimiento de un sector financiero informal o "negro". La fragilización resultante de muchas entidades financieras explica que una conjunción de perturbaciones internas y externas provocara en 1995 una crisis financiera que tuvo efectos recesivos sobre toda la economía. El descuido de elementos tan fundamentales como la vigilancia del exceso de gasto y la modernización de la supervisión bancaria, y la opción equivocada por un modelo importador y de comercio informal, facilitaron el aprovechamiento de una cuasi renta de privilegio por determinados grupos de interés y la formación de burbujas de consumo que contribuyeron a la crisis. Se precisa entonces una política macroeconómica sostenible y orientada al crecimiento, sobre la base de un proceso de innovación genuino.

I

Introducción

La evolución económica del Paraguay después del retorno a la democracia en 1989 muestra rasgos favorables. En todos los años noventa, el país mantuvo un balance fiscal satisfactorio. La inflación se redujo progresivamente hasta alcanzar una tasa de un solo dígito en 1996, subió el nivel de las reservas internacionales y bajó la deuda pública externa hasta representar en 1996 alrededor del 14% del producto interno bruto (PIB), el menor nivel relativo en América Latina. En cambio, fue escaso el crecimiento del producto y se estancó el PIB per cápita.

Paralelamente, fueron apareciendo varios problemas, como ocurría en otros países de la región. En el plano macroeconómico, la menor tasa de inflación se logró gracias a una política de vigilancia de la masa monetaria y de ancla cambiaria, acompañada de una estrategia de austeridad fiscal, pero se descuidaron aspectos tan fundamentales como la demanda agregada, variable que registró tasas elevadas de crecimiento en el período. Esta situación generó desequilibrios externos crecientes, con un crecimiento medio anual de las importaciones muy superior al de las exportaciones. Estas importaciones, por su parte, se componían en proporción cada vez mayor de bienes de consumo.

Como corolario, en la primera parte de la década hubo una creciente entrada de capitales volátiles. En estas condiciones, en que al aumentar la demanda interna caía el ahorro interno, reemplazado progresivamente por el ahorro externo, se estancó la formación bruta de capital fijo y resultó insostenible el nivel de absorción alcanzado.

La sección II de este artículo analiza esta evolución y el comportamiento de las principales variables macroeconómicas; muestra cómo los elementos mencionados han contribuido a la formación de una burbuja de consumo, volviendo inevitable una contracción futura, como la que ocurrió en 1995.

En la sección III, se examina la tesis según la cual el exceso de bienes importados y la aparente diferencia entre el gasto interno y el PIB serían en realidad consecuencia del comercio de reexportación tradicional del Paraguay, en el cual se registraban los bienes importados para su posterior venta al exterior pero no se registraban esas reexportaciones. Se muestra que las distintas estimaciones disponibles invalidan en gran

parte esta explicación, y que incluso parece haberse dado también un déficit en el comercio no registrado, al quedarse una parte de las importaciones no registradas en el país en vez de ser reexportadas, alimentando así la burbuja de consumo interno.

La sección IV examina las condiciones del sistema financiero resultantes de la liberalización iniciada a principios de los años noventa. Esta liberalización se llevó a cabo en un contexto de débiles normas de regulación prudencial y escasa eficacia en la supervisión de su cumplimiento, con un Banco Central que gozaba de poca autonomía *de facto*. En ese medio, proliferaron las prácticas fraudulentas y los malos manejos administrativos, amparados en la escasa fiscalización ejercida por las autoridades de tutela. A la vez, la situación dicotómica del sistema financiero, en el que coexistían entidades sanas y eficientes con otras cuyas prácticas no respondían a las normas de buen manejo, se tradujo en el mantenimiento de altas tasas de interés durante todo el período y en el racionamiento del crédito a una parte del sector productivo, específicamente a las empresas pequeñas y medianas no vinculadas con algún grupo bancario.

El fenómeno de burbuja de consumo se reflejó en la esfera financiera en una bonanza de crédito (sin juzgar del sentido de causalidad entre los dos fenómenos) que alcanzó a todo el sistema financiero, aunque más marcadamente al segmento de la banca de capital nacional. La situación fue agravada por importantes entradas de capital atraídas por las altas tasas de interés vigentes. Por la debilidad de los controles, éstas alimentaron el auge del crédito al consumo, a actividades financieras especulativas y de corto plazo, a operaciones en el sector informal y a la especulación inmobiliaria, entre otros, lo que generó una concentración excesiva de la actividad económica en sectores de alto riesgo y escasa generación de valor agregado. Esta acumulación de carteras riesgosas, facilitada por la garantía implícita del Estado a los depósitos y la escala que alcanzaron las malas prácticas, parecen ser responsables en gran parte de las quiebras bancarias ocurridas a partir de 1995.

En la medida en que las entidades tenían una situación patrimonial debilitada por numerosas operaciones riesgosas, no registradas —generalmente realizadas a tasas de interés muy elevadas—, por préstamos

vinculados, etc., fueron las primeras en verse afectadas por una serie de sucesos en 1995, entre los cuales figuraron la caída de los precios internacionales de la soja, la reversión parcial de los flujos de capitales y un escándalo financiero interno. La crisis financiera iniciada en 1995 es considerada como un proceso de saneamiento en el que un choque externo impuso al sistema bancario una tensión excesiva y lo llevó a una ruptura de sus eslabones más frágiles, en este caso las actividades de alto riesgo y/o ilegales. A través de su impacto sobre el sistema de crédito informal, esa crisis financiera repercutió sobre toda la economía y generó un ajuste recesivo importante.

A la luz de lo analizado, se plantean a modo de conclusión las líneas directrices de un programa de

política macroeconómica sostenible para el Paraguay, orientado no sólo a la estabilización, sino también al crecimiento. Por último, se advierte, como base para un futuro análisis, que el fenómeno de burbuja observado puede caracterizarse como consecuencia del aprovechamiento de lo que Nochteff (1996) llama "cuasi rentas de privilegio", sistema en el que grupos de interés dominantes aprovechan su influencia en las instituciones para perpetuar esas rentas en los distintos niveles (sistema importador de contrabando y reexportación, especulación financiera e inmobiliaria). Este fenómeno frenó en muchos casos la búsqueda de cuasi rentas tecnológicas que hubiesen impulsado el desarrollo a base de la innovación y la generación de ventajas competitivas genuinas.

II

Escenario macroeconómico de los años 90

Entre 1989 y 1997 la evolución de los indicadores macroeconómicos en el Paraguay muestra el resultado de la política de estabilización iniciada en el nuevo ambiente de liberalización y de saneamiento que acompañó el retorno a la democracia. En particular, durante el período, el manejo fiscal fue satisfactorio (el déficit del gobierno central nunca superó 0.8% del PIB, mientras que el sector público no financiero se mantuvo superavitario en todo el período) y la tasa de inflación se redujo progresivamente luego del máximo que alcanzó en 1990 (cuadro 1).

Varios sectores de la economía fueron liberalizados. El tipo de cambio, hasta entonces múltiple y sujeto a manipulaciones políticas, fue reemplazado por un tipo de cambio único flotante. Las tasas de interés fueron liberadas y se autorizaron las operaciones en moneda extranjera. El manejo de la política monetaria fue saneado, eliminándose después de 1990 el redescuento automático a determinados sectores¹ (el algodón en particular) y la posibilidad de un financiamiento monetario del sector público. Durante el período se acumularon reservas internacionales que a fines de 1996 sumaban 1 062 millones de dólares —equivalentes a 2.4 meses de importaciones de bienes y

servicios— y se redujo el peso de la deuda pública externa; en 1997 ésta llegó a 14% del PIB, cifra muy baja para los estándares de la región (cuadro 1). A pesar de estos indicadores favorables, el crecimiento real de la economía fue insuficiente; promedió 3.1%, cifra apenas superior al crecimiento poblacional estimado entre 2.7 y 3%, con lo que el PIB per cápita se estancó.

La política monetaria aplicada a partir de 1991 podría describirse como de "bianclaje": en la cantidad de dinero y en el tipo de cambio. El esquema del Banco Central apunta —sin gran éxito— a mantener un crecimiento moderado de los agregados monetarios (cuadro 2) y a la vez a un tipo de cambio administrado (*dirty float*). Esta política terminó haciendo más hincapié en el segundo elemento, ya que a las autoridades monetarias les era difícil vigilar la masa monetaria en una economía con ingentes operaciones financieras no registradas, parcialmente dolarizada y sin posibilidades reales de controlar los movimientos de divisas dentro y fuera del país. En consecuencia, el anclaje parcial del tipo de cambio se tradujo en una importante diferencia entre las variaciones de los precios de los bienes transables y de los no transables y en una apreciación cambiaria importante (cuadro 3).

La política fiscal fue utilizada principalmente como sostén de la estrategia monetaria, con superávits forzosos congelados en el Banco Central, lo que explica los buenos resultados presupuestarios. Sin embar-

¹ Sin embargo, la supresión del redescuento no fue total, pues como se explica en la sección IV, hasta 1994 rigió un mecanismo de redescuento indirecto a través de la reducción de encajes, ligado al financiamiento del algodón.

CUADRO 1

Paraguay: Indicadores generales, 1989-1996
(Millones de dólares corrientes, salvo indicación contraria)

| | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| PIB | 4 115 | 5 285 | 6 254 | 6 447 | 6 841 | 7 857 | 8 970 | 9 686 | 10 029 |
| PIB (millones de dólares de 1982) | 6 614 | 6 818 | 6 987 | 7 113 | 7 407 | 7 636 | 7 996 | 8 097 | 8 311 |
| PIB per cápita (dólares de 1982) | 1 618 | 1 616 | 1 612 | 1 597 | 1 619 | 1 625 | 1 656 | 1 634 | 1 634 |
| Crecimiento del PIB (%) | 5.8 | 3.1 | 2.5 | 1.8 | 4.1 | 3.1 | 4.7 | 1.3 | 2.6 |
| Sup. (+)/def.(-) fiscal del gob. central | 100 | 158 | -19 | -18 | -48 | 75 | -25 | -76 | -0.8 |
| En % del PIB | 2.4 | 3.0 | -0.3 | -0.3 | -0.7 | 1.0 | -0.3 | -0.8 | -0.8 |
| Sup.(+)/def.(-) fiscal del sector público no financiero | 79 | 276 | 98 | 60 | 83 | 191 | 228 | 167 | ... |
| En % del PIB | 1.9 | 5.2 | 1.6 | 0.9 | 1.2 | 2.4 | 2.5 | 1.7 | ... |
| Reservas monetarias | 427 | 675 | 975 | 611 | 698 | 1 044 | 1 107 | 1 062 | 800 |
| Deuda externa | 2 076 | 1 670 | 1 637 | 1 249 | 1 217 | 1 240 | 1 328 | 1 336 | 1 413 |
| Deuda/exportaciones de bienes y servicios (%) | 148 | 89 | 81 | 66 | 44 | 36 | 30 | 32 | 37 |
| Inflación (%) | 28.5 | 44.1 | 11.8 | 17.8 | 20.4 | 18.3 | 10.5 | 8.2 | 6.2 |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras oficiales del Banco Central y del Ministerio de Hacienda del Paraguay.

CUADRO 2

Paraguay: Evolución de los agregados monetarios e inflación, 1989-1996
(Variación interanual a diciembre, en porcentajes)

| | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 |
|----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Base monetaria | 27.2 | 21.4 | 25.7 | 31.2 | 16.8 | 27.4 | 23.0 | 3.2 |
| M1 | 46.1 | 27.6 | 27.4 | 28.5 | 19.3 | 32.8 | 20.3 | 2.0 |
| M2 | 41.5 | 28.1 | 35.4 | 28.4 | 15.3 | 38.5 | 34.8 | 13.3 |
| M3 | 75.6 | 36.0 | 41.1 | 39.8 | 28.7 | 28.7 | 22.9 | 21.9 |
| Inflación | 28.5 | 44.1 | 11.8 | 17.8 | 20.4 | 18.3 | 10.5 | 8.2 |

Fuente: Elaboración propia con cifras del Banco Central del Paraguay.

CUADRO 3

Paraguay: Evolución de los precios relativos, 1990-1996
(Bienes transables/bienes no transables, 1990=100)

| | |
|------|------|
| 1990 | 100 |
| 1991 | 95.2 |
| 1992 | 93.8 |
| 1993 | 91.1 |
| 1994 | 88.6 |
| 1995 | 87.4 |
| 1996 | 80.0 |

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central del Paraguay.

go, esto se logró a costa del recorte sistemático de las inversiones en infraestructura, que se convirtieron en la variable de ajuste del gasto fiscal. Al no haber adoptado el país una política decidida de privatización o de tercerización de las obras públicas, se agravó aún más el rezago en cuanto a infraestructura, lo que probable-

mente contribuye a explicar el lento crecimiento observado en lo que va de los años noventa.² Paralelamente, el país no fue ajeno al proceso de retorno del financiamiento externo que se daba en toda la región (Ffrench-Davis, 1996; Aninat y Larraín, 1996): a partir de 1990 se registraron importantes entradas de capitales, principalmente de corto plazo (cuadro 4, línea 9). A la vez hubo una marcada reducción del ahorro interno (en especial de los hogares), lo que desembocó en un fuerte crecimiento del gasto de consumo, con un alto componente de bienes importados.

Parte de la afluencia de capitales descrita alimentó la acumulación de reservas. La tasa de inversión se estancó alrededor de su nivel inicial de 23% del PIB durante todo el período; además, su composición —con excesivo predominio de la construcción— hizo

² Véase un examen de la situación de la infraestructura en el continente en Banco Mundial, 1996.

CUADRO 4

Paraguay: Indicadores macroeconómicos, 1989-1996

| | A. En millones de guaraníes de 1982 | | | | | | | |
|--|-------------------------------------|---------|---------|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 |
| 1. Producto interno bruto | 899 500 | 927 317 | 950 208 | 967 312 | 1 007 377 | 1 038 547 | 1 087 409 | 1 101 |
| 2. Ingreso nacional bruto | 865 321 | 899 381 | 913 048 | 925 581 | 967 657 | 1 001 577 | 1 044 539 | 1 066 832 |
| 3. Consumo (4+5) | 669 245 | 753 036 | 780 600 | 836 997 | 881 575 | 999 299 | 1 034 007 | 1 059 270 |
| 4. Público | 64 639 | 66 707 | 80 047 | 86 288 | 90 847 | 94 382 | 105 772 | 116 349 |
| 5. Privado | 604 606 | 686 329 | 700 553 | 750 709 | 790 728 | 904 917 | 928 235 | 942 921 |
| 6. Inversión | 200 747 | 219 175 | 238 030 | 222 482 | 227 557 | 237 699 | 254 588 | 254 311 |
| 7. Exceso de gasto sobre el PIB (3+6-1) | -29 508 | 44 894 | 68 422 | 92 167 | 101 755 | 198 451 | 201 186 | 212 423 |
| 8. Exceso de gasto sobre el INB (3+6-2)=11 | 4 671 | 72 830 | 105 582 | 133 898 | 141 475 | 235 421 | 244 056 | 246 749 |
| 9. Afluencia neta de capitales | 36 437 | 111 342 | 151 037 | 81 823 | 154 169 | 278 748 | 238 549 | 241 671 |
| 10. Cambios en las reservas | 31 766 | 38 512 | 45 455 | -52 075 | 12 694 | 43 327 | 5 782 | -5 078 |
| 11. Ahorro externo (9-10)=8 | 4 671 | 72 830 | 105 582 | 133 898 | 141 475 | 235 421 | 244 056 | 246 749 |

| | B. En porcentajes del PIB | | | | | | | |
|--|---------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 |
| 1. Producto interno bruto | 158 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| 2. Ingreso nacional bruto | 96.2 | 97.0 | 96.1 | 95.7 | 96.1 | 96.4 | 96.1 | 96.9 |
| 3. Consumo (4+5) | 74.4 | 81.2 | 82.2 | 86.5 | 87.5 | 96.2 | 95.1 | 96.2 |
| 4. Público | 7.2 | 7.2 | 8.4 | 8.9 | 9.0 | 9.1 | 9.7 | 10.6 |
| 5. Privado | 67.2 | 74.0 | 73.7 | 77.6 | 78.5 | 87.1 | 85.4 | 85.6 |
| 6. Inversión | 22.3 | 23.6 | 25.1 | 23.0 | 22.6 | 22.9 | 23.4 | 23.1 |
| 7. Exceso de gasto sobre el PIB (3+6-1) | -3.3 | 4.8 | 7.2 | 9.5 | 10.1 | 19.1 | 18.5 | 19.3 |
| 8. Exceso de gasto sobre el INB (3+6-2)=11 | 0.5 | 7.9 | 11.1 | 13.8 | 14.0 | 22.7 | 22.4 | 22.4 |
| 9. Afluencia neta de capitales | 4.1 | 12.0 | 15.9 | 8.5 | 15.3 | 26.8 | 21.9 | 21.9 |
| 10. Cambios en las reservas | 3.5 | 4.2 | 4.8 | -5.4 | 1.3 | 4.2 | 0.5 | -0.5 |
| 11. Ahorro externo (9-10)=8 | 0.5 | 7.9 | 11.1 | 13.8 | 14.0 | 22.7 | 22.4 | 22.4 |

Fuente: Elaboración propia con cifras de cuentas nacionales y balanza de pagos.

que la eficiencia de la formación bruta de capital fijo fuera baja, según muestra la elevada relación capital-producto incremental de 9.5 para el período 1990-1996 y de 6.9 si se exceptúan los dos años de crecimiento más bajo (Moon, 1997), que casi equivale al de países desarrollados.³ Cabe señalar que los grandes inversores institucionales (el Instituto de Previsión Social y las otras cajas de pensiones) han dirigido tradicionalmente la mayoría de sus fondos a empresas inmobiliarias, contribuyendo así a limitar los recursos para inversiones productivas.

Es muy probable que la política de estabilización y el sesgo contra la producción local de bienes transa-

bles, que resultaba de la tendencia a la sobrevaluación cambiaria, además de frenar la formación de capital fijo hayan generado una importante subutilización de la capacidad productiva existente y explique en parte las mediocres tasas de crecimiento del sector secundario durante el período.

Otro rasgo característico del proceso de estabilización fue la falta de seguimiento de la evolución de la demanda agregada y, por lo tanto, de la brecha gasto-producto en los últimos años. Esta última exhibió grandes fluctuaciones con relación al PIB y también al ingreso nacional bruto (INB), variable que representa la suma de que disponen los agentes de un país para gastar en un período determinado.

El rápido aumento de la brecha gasto-producto en los años noventa indica que no se vigiló suficientemente la evolución del gasto interno y su compatibilidad con la política económica del país. Así, entre 1990 y

³ Una relación capital-producto incremental más elevada significa que es necesaria una formación bruta de capital más importante para elevar el crecimiento del PIB en un monto determinado. El valor observado en el caso del Paraguay es superior al de otros países con un nivel de ingreso similar.

1995 el consumo interno creció 37.3%, cifra que resulta de ponderar el crecimiento del consumo privado (35.2%) y el del consumo público (58.6%), mientras que el PIB crecía sólo en 17.3%.⁴

Como consecuencia de la apreciación cambiaria y del importante aumento de la demanda, hubo un creciente déficit en el comercio registrado. Durante el período 1989-1995, las importaciones crecieron en promedio 23% al año, mientras que las exportaciones mostraban un decrecimiento tendencial del 2%. Este fenómeno es similar a lo acontecido en América Latina en general, ya que gran parte de la recuperación de la demanda en la región en los años noventa fue satisfecha por mayores importaciones. De hecho, los países que no hicieron tempranamente las correcciones adecuadas, como Argentina y México, tuvieron luego ajustes recesivos traumáticos (Ffrench-Davis, 1996).

Más interesante aún es lo sucedido con la composición de las importaciones. A partir de 1990, ésta se modificó sensiblemente y la participación de las importaciones de bienes de capital disminuyó, de 47.6% en ese año, a 32.3% en 1996, mientras que la participación de las importaciones de bienes de consumo se elevó de 26.4 a 44.6% en el mismo período (cuadro 5)

Sin embargo, las características propias del comercio exterior paraguayo, que en los años noventa incluyó una proporción cada vez mayor de comercio no registrado, llevó a muchos observadores a subestimar los efectos de la situación descrita en el desempeño macroeconómico del país. Prevalció la noción de que el exceso de gasto observada o, lo que es lo mismo, los déficit comercial y corriente⁵ eran sólo aparentes y estaban en realidad compensados por un superávit en el comercio no registrado.

CUADRO 5

Paraguay: Composición de las importaciones por tipo de bienes, 1990-1996
(Porcentajes del total)

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 |
|--------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Bienes de consumo | 26.4 | 32.1 | 42.5 | 42.5 | 43.4 | 46.8 | 44.6 |
| No duraderos | 20.6 | 25.1 | 29.2 | 29.5 | 30.9 | 34.3 | 36.4 |
| Duraderos | 5.8 | 7.0 | 13.3 | 13.0 | 12.5 | 12.5 | 8.3 |
| Bienes intermedios | 26.0 | 24.8 | 24.9 | 23.0 | 21.3 | 18.1 | 23.0 |
| Bienes de capital | 47.6 | 43.1 | 32.6 | 34.5 | 35.3 | 35.0 | 32.3 |

Fuente: Elaboración propia con cifras del Banco Central del Paraguay.

III

Déficit externo y comercio no registrado: una apreciación

El comercio exterior del Paraguay se ha caracterizado en las últimas décadas por su importante componente de comercio no registrado. A la situación geográfica particular de mediterraneidad del país se suman otros factores para explicar la aparición de este tipo de comercio: por ejemplo, estrecha relación con el Brasil,

altos niveles arancelarios sin que éstos se acompañen de una política de sustitución de importaciones, tipos de cambio múltiples y un poder político complaciente, en la dictadura, con ciertos grupos de interés (Masi, 1995). El intercambio no registrado, que en los años setenta y ochenta consistía principalmente en impor-

⁴ En este caso se ha considerado el subperíodo 1989-1995, porque la crisis financiera ocurrida en mayo de 1995 modificó las tendencias del consumo y de la inversión y llevó a una caída del crecimiento global en 1996.

⁵ Las identidades contables de las cuentas nacionales dan cuenta de que el déficit comercial es igual al exceso de gasto con respecto al PIB, mientras que el déficit en cuenta corriente corresponde al exceso de gasto con respecto al ingreso nacional bruto (INB).

taciones de contrabando desde el Brasil, se amplió a mitad de este último decenio con la aparición del llamado comercio de reexportación, sustentado en la alta protección existente en Brasil y Argentina ante las importaciones de productos terminados como alcoholes, cigarrillos, artículos electrónicos, perfumes, calzado deportivo, etc. Esto generó una nueva corriente de triangulación de productos provenientes de los países asiáticos y en menor medida de los Estados Unidos, los que son reexportados a los países vecinos. Asimismo, debido a los altos impuestos internos brasileños, se suele introducir en Paraguay mercadería (cigarrillos, ropas, etc.) desde Brasil para su posterior reexportación por los *sacoleiros* a ese mismo país.⁶

En 1989 se validó oficialmente el modelo reexportador informal, disponiendo rebajas arancelarias a los llamados "bienes de turismo" y en 1991, en el marco de la reforma tributaria, se otorgó un IVA preferencial a estos mismos productos (2% en vez del 10% uniforme vigente). Finalmente, en 1995 se incluyó un gran número de estos "bienes de turismo" en las listas de excepciones del MERCOSUR, que para el Paraguay constan de 399 productos cuyos aranceles deben converger en un plazo de 5 a 10 años hacia el arancel externo común de 10%.

En lo que toca al impacto macroeconómico de esta situación, cabe intentar una estimación de los flu-

jos de comercio no registrados, considerando estimaciones dadas a conocer por el Banco Central del Paraguay y elaboradas sobre la base de cifras de la Dirección de Comercio del Fondo Monetario Internacional (cuadro 6). Al aislar en la fuente oficial el balance del comercio no registrado se ve que, contrariamente a lo que suele creerse, este rubro tuvo déficit entre 1989 y 1993, y sólo exhibió un saldo claramente positivo a partir de 1995.

La conclusión es polémica, pues prevalece la noción de que el comercio no registrado ha sido tradicionalmente superavitario. Sin embargo, además de las estimaciones mencionadas, dos hechos apoyan la idea de que el comercio no registrado fue deficitario hasta 1994 y de que esto se revirtió a partir de 1995. En primer lugar, 1995 marcó el inicio del ciclo recesivo en Paraguay (es decir, el momento en que la demanda interna se contrae y se reduce por lo tanto la demanda de importación) y del Plan Real en Brasil, que generó un auge de consumo (entre otros, de bienes importados) a través de la estabilización de precios y la apreciación de la moneda local. En segundo lugar, es hecho conocido que gran parte de las importaciones no registradas desde el Brasil corresponden a "contrabando" de productos alimenticios, de higiene, insumos para la construcción, etc., destinados al consumo interno y que este comercio prosperó principalmente hasta 1994 gracias a las condiciones cambiarias favorables, y disminuyó apreciablemente después del ajuste de la moneda brasileña en el marco del Plan Real (véase el anexo).

De confirmarse, el hecho de que una parte de las importaciones no registradas fuera consumida en el

⁶ Se llama *sacoleiros* a las personas que cruzan a pie el Puente de la Amistad entre Ciudad del Este (Paraguay) y Foz de Iguazú (Brasil) llevando las mercaderías en grandes bolsas. El movimiento incesante de los *sacoleiros* da cuenta de gran parte de las "reexportaciones" hacia el Brasil.

CUADRO 6

Paraguay: Comercio registrado y no registrado

| | A. En millones de dólares corrientes | | | | | | | | | |
|--|--------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|--|
| | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | |
| 1. Exportaciones registradas | 1 009.4 | 958.7 | 737.1 | 656.6 | 725.2 | 816.8 | 919.3 | 1 043.4 | 1 088.6 | |
| 2. Importaciones registradas | 660.8 | 1 193.4 | 1 275.4 | 1 237.1 | 1 477.5 | 2 140.4 | 2 782.2 | 2 850.5 | 2 957.1 | |
| 3. Exportaciones no registradas | 170.6 | 407.5 | 372.4 | 397.6 | 1 103.4 | 1 464.9 | 2 111.1 | 1 723.3 | 1 554.8 | |
| 4. Importaciones no registradas | 355.1 | 442.4 | 592.2 | 688.2 | 1 240.3 | 1 411.3 | 1 689 | 1 345.1 | 1 080 | |
| 5. Déficit comercial no registrado (3-4) | -184.5 | -349.9 | -219.8 | -290.6 | -136.9 | 53.6 | 422.1 | 378.2 | 474.8 | |

| | B. En porcentajes del PIB | | | | | | | | | |
|--|---------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|--|
| | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | |
| 1. Exportaciones registradas | 24.5 | 18.1 | 11.8 | 10.2 | 10.6 | 10.4 | 10.2 | 10.8 | 10.9 | |
| 2. Importaciones registradas | 16.1 | 22.6 | 20.4 | 19.2 | 21.6 | 27.2 | 31.0 | 29.4 | 29.5 | |
| 3. Exportaciones no registradas | 4.1 | 7.7 | 6.0 | 6.2 | 15.5 | 17.8 | 23.3 | 17.8 | 15.5 | |
| 4. Importaciones no registradas | 8.6 | 8.4 | 9.5 | 10.7 | 18.0 | 17.9 | 19.2 | 13.9 | 10.8 | |
| 5. Déficit comercial no registrado (3-4) | -4.5 | -0.7 | -3.5 | -4.5 | -2.5 | - | 4.2 | 3.9 | 4.7 | |

Fuente: Banco Central del Paraguay, sobre la base de la Dirección de Comercio del Fondo Monetario Internacional.

país en vez de destinarse a la reexportación sería coherente con la tesis del auge de consumo que surge del análisis de otros datos macroeconómicos. En efecto, si el mismo comercio no registrado se mantuvo deficitario en la primera parte de los años ochenta, la opción de las autoridades económicas por validar el modelo importador (con su componente adicional de reexportación) sobre todo a través de ventajas arancelarias y fiscales, pero también mediante la sobrevaluación de la moneda nacional, contribuyó a agravar los desequilibrios macroeconómicos generados por el crecimiento del consumo y el exceso de absorción interna. Además, el excesivo énfasis en el aprovechamiento de las desventajas competitivas de los países vecinos (proteccionismo, altos impuestos internos) por determinados grupos de interés se realizó a expensas del aprovechamiento de las ventajas comparativas propias, lo que contribuyó al escaso dinamismo de las unidades productivas locales.

El agotamiento del modelo importador a partir de 1995 con la entrada en vigor del MERCOSUR y el proceso de convergencia arancelaria, así como el progresi-

vo bloqueo impuesto por las autoridades brasileñas y argentinas al comercio fronterizo, ha puesto al país ante el desafío de cambiar radicalmente su orientación de política económica hacia un esquema compatible con el fomento de una estrategia exportadora.⁷ Este proceso debe ser impulsado por los principales agentes económicos, pues no será automático. Parece inevitable que el proceso de convergencia arancelaria que se inició en 1995 lleve a la desaparición del comercio no registrado de reexportación, al ir reduciendo las diferencias de aranceles sobre bienes terminados en los distintos países del MERCOSUR. Sin embargo, Herken Krauer (1995), argumenta que dadas las características relativamente erráticas del proceso de integración (como la permanencia de barreras no arancelarias y las modificaciones especiales del arancel externo común), los factores determinantes del comercio seguirán siendo la tasa de cambio real, las barreras no arancelarias y la inestabilidad financiera y monetaria de los países miembros, por lo que el comercio de reexportación del Paraguay contaría aún con una base firme, aunque quizá sus márgenes de ganancia bajarían.

IV

Evolución macroeconómica y sistema financiero

Entre 1988 y 1992 se llevó a cabo en Paraguay un programa de reforma financiera orientado a liberalizar el sistema, pero que contempló sólo algunas de las medidas aplicadas en otros procesos de reforma en América Latina (cuadro 7).

Dos aspectos merecen consideración. En primer lugar, de las ocho medidas enumeradas en el cuadro 7 se aplicaron la liberalización de las tasas de interés y la reducción de los encajes legales. En segundo lugar, la secuencia de las medidas fue claramente inadecuada:⁸ mientras se liberalizaban estas variables financieras (a las que debe agregarse el tipo de cambio y la posibilidad de realizar operaciones en moneda extran-

jera), no se avanzaba en el proceso de saneamiento y supervisión de un sistema financiero hasta entonces marcado por graves distorsiones estructurales, entre ellas la costumbre de trabajar "sin riesgo" gracias a los redescuentos automáticos del Banco Central, y la formación de grandes carteras vinculadas en los principales grupos financiero-industrial-comerciales (Duarté-Giménez, 1997). En este contexto de rápida liberalización sin un fortalecimiento concomitante de la supervisión prudencial, se gestaba la futura crisis financiera de 1995.⁹

La débil supervisión ejercida por la superintendencia de bancos en el período mencionado permitió que se elevara mucho el riesgo de las carteras de la mayoría de las entidades bancarias, plasmado en el rápido crecimiento del número de entidades y del monto del crédito global al sector privado. Entre 1989

⁷ El compromiso de integración asumido por el país incluye evidentemente la obligación de aplicar políticas de control de las actividades ilícitas, pues seguir apostando paralelamente a un modelo de comercio informal generaría la oposición de los socios del MERCOSUR e imposibilitaría el desarrollo de tal modelo exportador.

⁸ Véase un examen de los procesos de reforma financiera en América Latina después de 1988 y una evaluación de la secuencia de tales reformas en BID, 1996.

⁹ La segunda crisis financiera, de 1997, es considerada aquí como una continuación de lo ocurrido en 1995, debido a que no se tomaron las medidas de saneamiento oportunas.

CUADRO 7

Paraguay: Medidas de reforma financiera entre 1988 y 1995

| Liberalización de las tasas de interés | | Cambio en los encajes ^a | | % del crédito dirigido que se mantiene | Privatización del mercado de préstamos (bancos estatales) |
|--|---------|--|-------------------|--|---|
| Pasivas | Activas | Moneda local | Moneda extranjera | | |
| Sí | Sí | Menor | Igual | Subsiste en parte | No |
| Mayor independencia del Banco Central | | Mejoramiento de la regulación del mercado de capital | | Mejoramiento de la regulación bancaria | Mejoramiento de la supervisión bancaria |
| No ^b | | Sí ^c | | No ^d | No ^e |

^a El encaje legal en moneda nacional fue reducido progresivamente, pasando del 42% en 1989 al 25% en 1994 (y 18% para los bancos que se comprometían a utilizar el diferencial para dar créditos al sector algodonero). Dicho nivel fue luego mantenido hasta 1996.

^b A la fecha el Banco Central del Paraguay no tiene independencia legal ni técnica.

^c Cabe notar que si bien existe la ley y a la fecha cotizan unas 60 empresas en el mercado bursátil, el movimiento de este mercado abarca esencialmente instrumentos del mercado de dinero.

^d La nueva ley de bancos fue adoptada sólo en 1996, después de la crisis financiera de 1995.

^e La supervisión bancaria necesita una reestructuración mayor, según la evaluación del BID (1996). A la fecha, esta aseveración aún es válida.

y 1994 se abrieron 13 nuevos bancos y 38 financieras, atraídos por la alta rentabilidad que las tasas libres dejaban entrever.¹⁰ En los primeros años hubo una concentración excesiva de riesgos en el sector exportador de soja y algodón, que llevó a un serio deterioro de las carteras activas durante tres años consecutivos de malas cosechas y precios internacionales deprimidos, lo que se complicó además por la creciente sobrevaluación de la moneda local con respecto al dólar. La necesaria reorientación de las actividades de crédito hacia otros sectores se vio retardada por una práctica perniciosa de la banca central, que, a pesar de haber eliminado oficialmente el redescuento dirigido, introdujo la reducción de encaje ligada al financiamiento del sector algodonero, perpetuando así el sistema anterior.

Los bancos que reorientaron sus carteras de crédito lo hicieron concentrándose en las actividades más lucrativas y a la vez más riesgosas: el crédito al con-

sumo y las tarjetas de crédito, contribuyendo así a la burbuja de consumo de los años noventa. A la vez, el sistema financiero "negro" creció aceleradamente, merced a los escasos controles del ente de supervisión bancaria y de las autoridades tributarias. Una parte cada vez mayor de los depósitos captados se destinó a actividades ilícitas de alto rendimiento, como el contrabando, o a préstamos a tasas usurarias a comercios que trabajaban en actividades ilícitas ("en negro"). Como consecuencia, hubo fuertes alzas en las tasas de interés tanto pasivas como activas, impulsadas por la necesidad de captar cada vez más depósitos para financiar dichas actividades de alto riesgo. La garantía estatal implícita a los depósitos sirvió de acicate.

Este comportamiento se dio en la mayoría de los bancos y financieras de capital nacional. Sus malas prácticas de gestión (incluidas tanto la simple ineficiencia como las operaciones que escapaban a la legalidad) las llevaron a captar clientes —que eran más riesgosos— a tasas cada vez más elevadas, con el consiguiente deterioro de sus carteras activas. Además, parte de los recursos se prestaba a personas o empresas vinculadas a los dueños de los bancos involucrados, sin aplicar criterios de evaluación de proyectos, por lo cual muchas de estas entidades acumularon pérdidas importantes.

¹⁰ El sobredimensionamiento del sistema financiero es más evidente si se considera que en 1994 había una entidad financiera (incluyendo bancos y financieras) por cada 47 000 habitantes. A dicha fecha (antes de la crisis financiera) existían 34 bancos y 65 financieras, a los que se sumaban varias cooperativas de ahorro y crédito, compañías de ahorro y préstamos para la vivienda, etc.

El sistema financiero estaba marcado, sin embargo, por una clara dualidad, ya que por otro lado hubo entidades, principalmente sucursales de bancos de capital extranjero, que supieron adecuarse a las circunstancias gracias a un mejor manejo administrativo, y limitaron tradicionalmente su oferta de crédito a clientes de primer nivel (empresas grandes, operaciones de comercio exterior con su país de origen). Este hecho, junto a la concentración de la banca nacional en actividades especulativas o de financiamiento del consumo, hizo que un gran segmento del sector productivo —las pequeñas y medianas empresas, sobre todo las que no estaban vinculadas a algún grupo financiero— tuviera poco acceso al crédito bancario durante el período considerado.

La teoría económica relativa al funcionamiento de los mercados financieros analiza los motivos que hacen del mercado del dinero un mercado complejo, en el cual el precio (la tasa de interés) no siempre se ajusta para equilibrar la oferta y la demanda y en el que pueden producirse equilibrios racionados (Stiglitz y Weiss, 1981). Existen en él efectos de “selección adversa” e “incitativos”, que implican que las tasas de interés canalizan información relacionada no sólo con los niveles de la oferta y de la demanda, sino también con la calidad de los clientes. Esto se traduce en que la rentabilidad crece con la tasa de interés (aunque más lentamente) hasta un cierto nivel, más allá del cual la rentabilidad esperada decrece. De manera coherente con este fenómeno debido al efecto de selección adversa —los clientes dispuestos a pagar una tasa más elevada son los más riesgosos—, las entidades financieras racionales limitan su oferta de crédito, aunque exista demanda insatisfecha.

Además, debido a una situación de oligopolio tácito en el mercado financiero paraguayo, los bancos de capital extranjero no redujeron apreciablemente sus tasas, sino que las ubicaron sólo un poco por debajo de las que aplicaban los intermediarios financieros más ineficientes o riesgosos, con lo cual lograron alta rentabilidad. De esta forma, las tasas de interés medias anuales se mantuvieron muy elevadas durante el período: tasas pasivas negativas y tasas activas reales que oscilaban entre 10 y 20%, con diferencias de entre 15 y 20%.

Por esta dicotomía del sistema y por la especialización de las instituciones bancarias, se vio racionado el crédito a determinados sectores, mientras se acrecentaba mucho para otras actividades de mayor rentabilidad, como el comercio, las finanzas y diversos negocios informales. Entre 1989 y 1995 se registró así

un crecimiento rápido pero no desmesurado del crédito global, de 10.8 a 19.7% del PIB. La sostenibilidad de este crecimiento se aprecia mejor al relacionarlo con el grado de penetración de la actividad financiera. En términos reales, la razón entre la tasa de crecimiento del crédito y la tasa de crecimiento del PIB fue de 6.2 para el período (cuadro 8); esta cifra es algo superior a las registradas en otros países con un grado de penetración similar, como Argentina y Colombia (*The Economist*, 1997, p. 19).

Sin embargo, como se mencionó antes, el crecimiento del crédito fue más pronunciado en la banca privada nacional que en la banca extranjera y la banca pública, con tasas medias anuales de 32.2%, 14.4% y 14.7%, respectivamente, en términos reales. Si se considera sólo la banca privada de capital nacional, la razón era de 10.4, nivel comparable al de México en el mismo período y muy superior al que se considera sostenible.

Por otro lado, las ingentes entradas de capitales registradas en el período fueron sólo parcialmente esterilizadas y alimentaron el auge del crédito de corto plazo a actividades de alto rendimiento, así como una sostenida afluencia de recursos hacia el sector inmobiliario.¹¹ Una serie de decisiones de política económica tomadas a destiempo, como en particular la de liberar los fondos de las entidades públicas anteriormente depositados en el Banco Central sin regular adecuadamente las condiciones en que se colocarían, contribuyó a agravar la situación, pues dichos recursos se dirigieron a las entidades que ofrecían las tasas más elevadas.

CUADRO 8

Paraguay: Razón entre la tasa de crecimiento del crédito y la tasa de crecimiento del PIB, 1989-1995

| | |
|--------------------|------|
| Banca nacional | 10.4 |
| Banca extranjera | 4.6 |
| Banca pública | 4.7 |
| <i>Total banca</i> | 6.2 |

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central del Paraguay.

¹¹ Véase un análisis de la relación entre corrientes de capitales y sector financiero en Folkerts-Landau y otros, 1995.

V

Conclusión: Burbuja de consumo y crisis financiera

En 1995, una conjunción de acontecimientos sometió a las entidades financieras más expuestas a una tensión excesiva. Entre éstos se puede mencionar la evolución desfavorable de los precios internacionales de la soja, que causó grandes pérdidas en algunas entidades excesivamente comprometidas en el financiamiento de la cosecha, y la reducción de las entradas de capitales luego de la crisis mexicana. Asimismo, en el orden interno, actuó como catalizador de la crisis el descubrimiento de un importante desfalco en la bóveda del Banco Central, originado en el desvío de fondos correspondientes al encaje legal de los bancos comerciales y en el cual habrían estado complicados representantes de dichas entidades privadas.

Bancos que a través de operaciones no registradas, actividades especulativas y préstamos vinculados habían acumulado pérdidas que sobrepasaban —en algunos casos varias veces— su patrimonio, se encontraron en situación de iliquidez y debieron enfrentar corridas de depositantes. El que se llegara a esta situación se debió en gran medida a fallas de la supervisión, ya que los balances de algunos de los bancos que debieron entonces ser intervenidos no habían sido aprobados por varios años, sin que se tomaran medidas al respecto.

Gavin y Hausmann (1995) interpretan las crisis financieras de muchos de los países latinoamericanos como el resultado de una perturbación de origen macroeconómico en condiciones de debilidad del sistema financiero, que hace que la “cadena” (el sistema) se rompa en su “eslabón” más frágil (los bancos afectados). En el caso del Paraguay, la fragilidad en cuestión resultaba principalmente de actividades de alto riesgo, ilícitas (“en negro”) y de préstamos vinculados. A la luz de lo expuesto se puede sostener, sin embargo, que la crisis financiera de 1995 fue el síntoma del reventón de una burbuja de consumo, en gran parte vinculada al crecimiento del sector informal y de actividades financieras ilícitas, y alimentada por importantes entradas de capitales.

El corte en la cadena de pagos y créditos que siguió a los problemas financieros de 1995 se debió esencialmente al bloqueo del uso del cheque adelantado

como instrumento de intercambio comercial y de crédito informal. En efecto, el cheque adelantado, entonces ilegal, se había convertido en el principal instrumento de crédito alternativo por la fuerza ejecutiva que le daba la pena de prisión ligada a la emisión de cheques sin fondos. A la vez, las entidades financieras habían desarrollado un mercado negro de redescuento de dicho instrumento a través de sus compañías financieras vinculadas. La caída de varios de los bancos activos en este negocio y la desconfianza del público en el sistema bancario se tradujeron entonces en un corte abrupto de dichas operaciones, que profundizó el impacto recesivo de la crisis.

En cuanto al contexto macroeconómico prevaiente, al parecer las malas políticas, en el sentido de dejar crecer exageradamente el gasto por un lado y de descuidar la supervisión bancaria en un contexto de liberalización financiera por el otro, prepararon el terreno para tal crisis. Finalmente, la opción equivocada por un modelo importador y de triangulación comercial, permisivo para el comercio no registrado, contribuyó a profundizar los desequilibrios mencionados, lo que después de la crisis financiera de 1995 resultaría en un considerable ajuste recesivo. Las fallas de política económica que revela el comportamiento de las variables entre 1989 y 1995 apuntan a la necesidad de plantear una estrategia macroeconómica sostenible y orientada al crecimiento (CEPAL, 1995).

Además de sanear el sistema financiero y reforzar la supervisión bancaria, requisitos previos a toda estrategia macroeconómica sostenible, es necesario vigilar con más atención el gasto interno y regular adecuadamente los flujos de capitales. Asimismo, es preciso mejorar las estadísticas económicas (específicamente las del sector externo), condición ineludible e íntimamente ligada a una opción diferente de modelo económico.

En cuanto al fenómeno de las burbujas examinado aquí, queda pendiente un análisis más detallado de su aspecto organizacional-institucional (véase Nochteff, 1996). En efecto, en cada uno de los mercados mencionados dicho fenómeno aparece ligado al aprovechamiento de cuasi rentas de privilegio por grupos que disfrutaban de protecciones. Así, la persistencia de un

modelo importador con importantes componentes de contrabando y reexportación —de contramano con la orientación declarada de liberalización y orientación exportadora—, se basó en la preservación de los beneficios de algunos agentes particulares y se realizó a expensas de un mayor aprovechamiento de las ventajas comparativas propias (Herken Krauer, 1995). Asi-

mismo, durante varios años se ampararon numerosas prácticas inadecuadas en la esfera financiera, a pesar de existir indicios claros de su existencia, dando lugar a elevadas ganancias para determinados grupos económicos y al crecimiento de carteras de crédito en actividades no sostenibles, todo lo cual desembocó finalmente en la crisis financiera de 1995.

Anexo

El problema de las estadísticas en el Paraguay y el caso del sector externo

La poca fiabilidad de las estadísticas económicas en el Paraguay es un obstáculo para el análisis sistemático del desempeño de la economía paraguaya, pues obliga a recurrir, como en el presente artículo, a múltiples fuentes, no todas coherentes entre sí, y a llenar algunos vacíos con estimaciones.

En el sector monetario se dispone de una relativa abundancia de datos. Sin embargo, el elevado porcentaje de actividad no registrada, que quedó de manifiesto después de la crisis financiera de 1995, hace pensar que los indicadores monetarios sólo reflejan una parte de la realidad. Se sabe, por ejemplo, que muchas entidades financieras captaban tres tipos de depósitos: “blancos” (con recibo oficial y asiento en la contabilidad del banco), “grises” (con recibo oficial pero no registrados en la contabilidad) y “negros” (sin recibo formal ni asiento contable), lo que a su vez se reflejaba en tres tipos de libros contables correspondientes a cada nivel de depósitos (Banco Mundial, 1996). Se presume que con la desaparición de varios bancos muy activos en el mercado negro, esta situación habría mejorado después de 1995. El indicador más confiable es sin duda el índice de precios al consumidor, cuya base se renovó en 1995. No puede decirse lo mismo de los indicadores de agregados monetarios, debido a los problemas de registro en las fuentes del sistema financiero.

En cuanto al sector real y a las cuentas nacionales, existen registros sistemáticos, pero son muy imprecisos debido a las aproximaciones en su proceso de elaboración. La actividad no registrada de muchos agentes económicos que se ha descrito explica en parte su reticencia a proporcionar datos a las instituciones públicas. Como resultado, si bien el sistema de las cuentas nacionales se rige por procedimientos adecuados —desde 1997 se trabaja con el sistema de cuentas nacionales 1993, versión 4, de las Naciones Unidas—, carece en muchos casos de insumos confiables en la

forma de datos empíricos. Se estima que tradicionalmente el producto interno bruto se ha subestimado mucho, en montos que, según las fuentes que se utilicen, varían entre 30 y 60%.

Pero los datos que deben mirarse con mayor cautela son sin duda los del sector externo, por la ya larga tradición del país como centro del comercio no registrado en el cono sur latinoamericano. Los problemas surgen tanto por el no registro como por el subregistro del valor de las mercaderías declaradas. La única fuente disponible para tratar de corregir estas deficiencias son las estimaciones realizadas por la Dirección de Comercio del Fondo Monetario Internacional y publicadas por el Banco Central del Paraguay (cuadro 6). La metodología consiste en cruzar las informaciones oficiales paraguayas (los registros de aduanas) con datos oficiales de exportaciones al Paraguay e importaciones desde el Paraguay de los principales socios comerciales (Brasil, Argentina, Estados Unidos, Japón, la provincia china de Taiwán, etc.), con el fin de estimar las posibles omisiones y subestimaciones sobre la base de las discrepancias que se observen. Estos datos son los que se utilizan en la elaboración de las cuentas nacionales. Sin embargo, en el proceso sufren ajustes que hacen que, por ejemplo, el déficit externo (calculado tanto con referencia al PIB como al INB) no sea coincidente según se consideren las cifras de la balanza de pagos o las de las cuentas nacionales.

En el cuadro 4 se presenta una elaboración propia que intenta superar estas dificultades metodológicas. Se ha ajustado la parte inferior del cuadro, estimando el cambio de las reservas en guaraníes constantes a partir de su valor en dólares corrientes (sobre la base del tipo de cambio vigente y el índice de precios implícitos del PIB), y deduciendo a continuación la magnitud de la afluencia de capital

a partir de este valor y del ahorro externo resultante de las cuentas nacionales (parte alta del cuadro). Se trata inevitablemente de una aproximación, pues no resulta factible el método recomendable, que consistiría en computar independientemente las dos partes del cuadro para comprobar la coincidencia.

En cuanto a la magnitud del comercio no registrado, el estudio de dichas estimaciones arroja como primera conclusión que la magnitud del comercio no registrado en Paraguay es descomunal: por ejemplo, en 1994 las exportaciones e importaciones no registradas estimadas representaban 179 y 66% de las exportaciones e importaciones registradas, respectivamente.

Por otro lado, según las mismas estimaciones, el balance del comercio no registrado fue deficitario entre 1989 y 1993, equilibrado en 1994 y superavitario a partir de 1995 (cuadro 6). Este resultado, crucial para el análisis macroeconómico, puede ser explicado intuitivamente por una serie de factores. En primer lugar, gracias a las condiciones cambiarias que prevalecían, el "contrabando" de productos brasileños destinados al consumo interno paraguayo (alimentos, productos de higiene, insumos para la construcción, etc.) tuvo su auge en el período que culminó en 1994 (cuando se revirtió la sobrevaluación del guaraní con respecto a la moneda brasileña con la introducción del Plan Real en ese país), lo que es coherente con el hecho de que parte de las importaciones no registradas quedaba en el país y no era reexportada. En segundo lugar, el año 1995 trajo consigo importantes cambios

en las economías paraguaya y brasileña. En Paraguay se abrió un ciclo netamente recesivo, lo que redujo la capacidad del país de absorber importaciones. En Brasil, el inicio del Plan Real generó un auge de consumo y una apreciación de la moneda nacional, en tanto que la balanza comercial, superavitaria desde hacía años, se tornó deficitaria. Claramente, parte de las importaciones adicionales del Brasil provino del Paraguay, no siempre en forma declarada. No obstante, junto con el plan de estabilización basado en el tipo de cambio se inició en 1995 el calendario de convergencia arancelaria del MERCOSUR; con esto los aranceles medios brasileños experimentaron fuertes reducciones, lo que probablemente significó un aumento considerable de las importaciones desde fuera de la zona. Estos factores tienden a reforzar la tesis de que las condiciones macroeconómicas vigentes entre 1989 y 1994 reforzaban el sesgo consumista de la economía paraguaya, y de que sí existió un déficit, que sólo se revirtió después de 1994.

Sobre la base de este análisis, tanto las estimaciones disponibles como la evolución de las variables macroeconómicas sugieren que hasta 1994 el comercio no registrado contribuyó a agravar el exceso de absorción interna descrito en el artículo, respaldando la tesis de una burbuja de consumo interno. Por último, cabe señalar que a partir de 1995 el superávit no registrado representó sólo una pequeña fracción del déficit registrado, manteniéndose entonces un importante exceso de absorción.

Bibliografía

- Aninat, E. y C. Larraín (1996): Flujos de capitales: lecciones a partir de la experiencia chilena, *Revista de la CEPAL*, N° 60, LC/G.1943-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Banco Mundial (1996): *Paraguay. The Role of The State*, Report 15044-PA., Washington D.C.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1996): La reforma financiera, *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1996*, capítulo 4, Washington, D.C.
- Campos, L. (1995): *Costo del dinero en el Paraguay: de la administración burocrática de las tasas a su liberalización. Efectos sobre el mercado*, serie Estudios, N° 10, Asunción, Centro Paraguayo para la Promoción de la Libertad Económica y de la Justicia Social (CEPRO), diciembre.
- CEPAL (1995): *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, LC/G.1800/Rev.1-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.95.II.G.6.
- CEPRO (1994a): *Proyecto de Carta Orgánica del Banco Central del Paraguay: comentarios críticos y propuestas*, Asunción.
- _____ (1994b): *Proyecto de Ley General de Bancos, Financieras y Otras Entidades de Crédito: análisis crítico y comentarios*, Asunción.
- _____ (1995): *Informe económico 1994*, Asunción, julio.
- _____ (1996): *Informe económico 1995*, Asunción, julio.
- Duarte-Giménez, G. (1997): Medidas equivocadas para una crisis mal comprendida, *Suplemento económico del diario ABC color*, Asunción, agosto.
- Ffrench-Davis, R. (1996): Políticas macroeconómicas para el crecimiento, *Revista de la CEPAL*, N° 60, LC/G.1943-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- Folkerts-Landau, D. y otros (1995): Effects of capital flows on the domestic financial sectors in APEC developing countries, M. Khan y C. Reinhart (eds.), *Capital Flows in the APEC Region*, Occasional paper, N° 122, Washington D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Gavin, M. y R. Hausmann (1995): *The Roots of Banking Crises: The Macroeconomic Context*, Working paper series, N° 318, BID, Washington, D.C.
- Gavin, M., R. Hausmann, R. Perotti y E. Talvi (1996): *Managing Fiscal Policy in Latin America and the Caribbean: Volatility*,

- Procyclicality, and Limited Creditworthiness*, Working paper series, N° 326, BID, Washington, D.C.
- Held, G. (1994): ¿Liberalización o desarrollo financiero?, *Revista de la CEPAL*, N° 54, LC/G.1845-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- Herken Krauer, J.C. (1995): *Hacia una economía política de la integración en el Mercosur*, serie Estudios, N° 8, Asunción, CEPPEPRO, octubre.
- Larraín, C. (1994): Modernización de la supervisión bancaria, *Revista de la CEPAL*, N° 54, LC/G.1845-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- Masi, F. (1995): *Paraguay y el Mercosur: posibilidades en un mercado ampliado*, Asunción, Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya (CADEP), agosto.
- Moon, H. (1997): Paraguay's march toward 21st century. A proposal for Paraguay's 5 year development plan, Asunción, julio, mimeo.
- Nochteff, H. (1996): La experiencia argentina: ¿Desarrollo o sucesión de burbujas?, *Revista de la CEPAL*, N° 59, LC/G.1931-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- Rojas-Suárez, L. y S. Weibrod (1995): *Financial Fragilities in Latin America. The 1980s and 1990s*, Washington, D.C., FMI, octubre.
- Stiglitz, J. y A. Weiss (1981): Credit rationing in markets with imperfect information, *The American Economic Review*, vol. 71, N° 3, Menasha, Wisconsin, American Economic Association.
- Straub, S. (1996): Resultados económicos del año 1995, *Revista enfoques*, N° 7, Asunción, CEPPEPRO, julio.
- The Economist* (1995): Latin American finance. A survey, vol. 337, N° 7944, Londres, 9 de diciembre.
- _____ (1997): Banking in emerging markets. A survey, vol. 343, N° 8012, Londres, 12 de abril.

Estrategias de las *empresas mexicanas* en sus procesos de *internacionalización*

Alejandra Salas-Porras

*Facultad de Ciencias
Políticas y Sociales,
Universidad Nacional
Autónoma de México*

Casi el 60% de los grupos no financieros más grandes de México desarrollan por lo menos dos tipos de actividades en los mercados transnacionales. En este artículo se describen y analizan diversas trayectorias y estrategias de internacionalización de las empresas mexicanas. Este impulso a la internacionalización se da en el marco de una economía abierta orientada a la exportación y de la creciente integración con los Estados Unidos y Canadá. Diversos factores nacionales e internacionales, y otros propios de las empresas, influyen en las estrategias elegidas y sus resultados. El artículo consta de una introducción (sección I) y seis secciones en las que se examinan los distintos caminos seguidos por las empresas mexicanas para convertirse en transnacionales. En ellas se identifican las empresas que han establecido filiales en países desarrollados (sección II). Se pasa revista a las que han recurrido a alianzas estratégicas que podrían llevarlas a convertirse en empresas transnacionales, y se destacan algunos casos sobresalientes de este tipo (sección III). Se describe la presencia de empresas mexicanas en los mercados de valores internacionales y la interacción que ella supone con las instituciones financieras mundiales (sección IV). Se analizan las estrategias seguidas por algunas empresas mexicanas para articular redes globales de comercio (sección V). Se examina la rápida expansión de las soluciones y estrategias que aplican las empresas para lograr una posición mundial (sección VI). Y por último se formulan algunas conclusiones en las cuales se evalúan las trayectorias y preferencias de las empresas mexicanas en su afán de convertirse en empresas transnacionales, los obstáculos que tuvieron que superar y las consecuencias de su gestión internacional (sección VII).

I

Introducción

El presente artículo describe el proceso que han seguido las empresas mexicanas en su intento por actuar en el escenario internacional, es decir, por llegar a un estado en que su gestión se verá reglamentada, moldeada y modificada no sólo, o no fundamentalmente, por el devenir nacional. Ejerce creciente influencia sobre su estructura organizacional y su gestión empresarial la mayor interacción y retroalimentación con las instituciones y agentes transnacionales que operan a través de las redes manufactureras, financieras, comerciales y empresariales que han logrado un alcance mundial.

Se pretende en este artículo averiguar qué empresas mexicanas se han convertido en empresas transnacionales y qué estrategias adoptaron para conseguirlo; cómo los empresarios mexicanos, en virtud de su gestión y estrategias transnacionales se convierten en actores del mercado mundial y modifican las limitaciones estructurales que constriñen el alcance de su gestión y de su organización empresarial; en qué medida superan esas limitaciones; y por qué reformaron sus estrategias sólo al terminar el decenio de 1980, cuando otros países de industrialización reciente (como los tigres asiáticos, por ejemplo) habían hecho grandes adelantos en este sentido en una época anterior (Tseng, 1994). En otras palabras, se trata de averiguar qué fuerzas pusieron en marcha este proceso.

Todo el artículo está enfocado desde el punto de vista del agente: un agente que está bien informado sobre el significado de la actual coyuntura, y sobre los costos y posibilidades que implica la transición a una situación global. A este mismo nivel se plantearán otros asuntos: cómo los empresarios mexicanos desafían y reaccionan ante las formas, condiciones y reglas que rigen su interacción con el sistema mundial; cómo expresan y activan una motivación estratégica y consciente de ingresar al mercado internacional, para interactuar y competir con fuerzas globales, planificar su gestión y, en forma creciente, su misma estructura organizacional.

Dado este enfoque, la definición de las empresas transnacionales empleada en este artículo por fuerza debe subrayar el fundamento estratégico en que descansa la gestión global, y al mismo tiempo debe ser operativo. Así, para los fines del presente análisis, la empresa transnacional se define como una compleja organización comercial que ha ampliado su ámbito de

gestión a varios países aplicando por lo menos dos de las estrategias siguientes:

i) Manejo de filiales: generalmente para conquistar una posición mundial en determinados productos, para ganarle a la competencia y al mismo tiempo para defender sus propios mercados de importaciones masivas o dumping. Este nuevo énfasis en el posicionamiento en el mercado y cotejo con normas internacionales de excelencia será de primordial importancia al planificar el crecimiento. Por lo tanto, las empresas mexicanas que lleguen al mercado global deben medir su grado de competencia y mejorarlo, no con relación a las normas nacionales, sino frente a sus competidores mundiales más cercanos.

ii) Alianzas estratégicas: combinaciones múltiples y diversificadas con las empresas transnacionales de los países desarrollados y en vías de desarrollo, lo que implica segmentación, especialización, redistribución sectorial y/o geográfica de los mercados; combinación de redes de distribución, administración tecnológica, y conocimientos de comercialización; e intercambio de ejecutivos y directores. La naturaleza del enlace va más allá de la que exigía el *joint venture*, o las licencias de tecnología o comercialización de los decenios de 1960 y 1970.

iii) Colocación de acciones y otros valores en los mercados extranjeros, lo que exige, por una parte, refinados sistemas de información y comunicación con los inversionistas institucionales, la banca de inversiones, los corredores de la bolsa y otros agentes especializados, y, por la otra, una actitud más abierta hacia el público en general y los inversionistas en particular (acreedores, gerencia, clientes, consumidores, empleados y accionistas).

iv) Creación de redes: redes de distribución o comercialización establecidas por la empresa para promover y comercializar sus propios productos u otras exportaciones mexicanas, sobre todo a los Estados Unidos, pero también a otros países industrializados. Ya no dependen de agentes o corredores para exportar y han logrado una gran diversificación de sus ingresos.

Muchas empresas mexicanas grandes y pequeñas están explorando caminos para abrir nuevos mercados y es difícil en este momento predecir si tendrán éxito. Con el criterio de la diversificación en los mercados ex-

tranjeros (en por lo menos dos tipos de actividades) he intentado verificar que efectivamente están afianzadas en la economía mundial y que están más profundamente comprometidas con las reglas del mercado global.

Todas estas actividades presuponen una interacción intensa y la planificación colectiva con los agentes mundiales de los países capitalistas avanzados. El intercambio de informaciones y la comunicación con los clientes, proveedores, inversionistas, acreedores, socios y aliados comerciales hacen que sea muy complejo el proceso de planificación y toma de decisiones colectivo, pero es un proceso necesario. Esta interacción, por su parte, influye sobre la gestión y promueve estrategias y modalidades de comportamiento muy difundidas entre los países capitalistas avanzados. Sin embargo, y como veremos más adelante, suscita dificultades y contradicciones que exigen respuestas sofisticadas, planificación a corto y mediano plazo y una

vigilancia meticulosa de todas sus actividades en México y en el extranjero. En otras palabras, en vez de la reacción espontánea a las señales del mercado y a la política pública, se da un proceso cada vez más complejo de planificación y toma de decisiones estratégicas. Sin este proceso, no sería posible integrar las actividades nacionales y transnacionales, ni coordinar las alianzas y redes empresariales internalizadas y externalizadas.¹ No sería ni siquiera posible vigilar todas sus actividades ni mucho menos cumplir las normas de su nuevo medio global. En este proceso de planificación colectiva estratégica en que se basa su acción transnacional radica, en mi opinión, la principal diferencia con respecto a cualquier otra participación anterior por estas empresas en los mercados internacionales y no, como dice Peres Núñez (1993, p. 56) en un viraje desde el comercio exterior y el endeudamiento hacia la inversión extranjera directa.²

II

Establecimiento de filiales

Desde el decenio de 1970 las empresas mexicanas han ampliado sus operaciones hacia otros mercados del tercer mundo, en una estrategia predominantemente defensiva, destinada a proteger los mercados de exportación, dar un alivio a la contracción de la demanda en México, diversificar las fuentes de ingreso externo o por lo menos reducir la dependencia de un solo país. En el decenio de 1990, en cambio, las empresas penetraron en los mercados industrializados y rápidamente lograron afianzarse con un alto ranking en sus campos de operación específicos. El cuadro 1 muestra que de los 60 grupos no financieros más grandes³ sólo trece tienen filiales operativas (es decir, con actividades que rinden valor agregado) en los países industrializados, aunque muchas más tienen perspectivas o buscan posibilidades de crecimiento por medio de fusiones y adquisiciones.

Sería difícil seguir la evolución de cada caso. He preferido examinar tres casos claves en mayor detalle (Vitro, Cemex y Televisa) por distintas razones: todos manifestaron su intención de internacionalizarse e informaron sobre las medidas que tomarían para lograr ese objetivo; todas han seguido estrategias muy agresivas para ampliar sus actividades hacia otros países, ganar una posición internacional e integrar sus operaciones para aprovechar la sinergia y ventajas específicas de la empresa; y una gran proporción de sus ingresos y valor agregado se origina en el exterior.⁴

Vitro se expandió al mercado de los Estados Unidos con la adquisición de Anchor Glass y Latchford Glass en 1989 y se convirtió en el segundo mayor pro-

¹ Es decir, vinculaciones con compañías que pertenecen o no a la empresa.

² Como se verá más adelante, se ha modificado dramáticamente el tipo de inserción de las empresas mexicanas en los mercados internacionales. Aunque anteriormente no faltaba la inversión extranjera, se orientaba más bien a los países de menor desarrollo relativo, o en la forma de inversiones indirectas o en bienes raíces, a los países capitalistas avanzados.

³ A fin de examinar los principales medios de desarrollo de las grandes empresas y las estrategias que siguieron para internacionalizarse, preparé una lista de los grupos no financieros más grandes del país y otra de los 15 grupos financieros más importantes, medidos por las ventas y activos (principales criterios usados para ordenar los grupos no financieros y financieros, respectivamente). La lista se preparó sobre la base de los ingresos por ventas y los activos de 1994 consignados en *Expansión 500*, la bolsa de valores mexicana y los informes anuales de las empresas.

⁴ A menos que se especifique otra cosa, la información proviene de entrevistas (véase la lista de entrevistas al final del artículo), informes de asambleas anuales y circulares de ofrecimiento.

ductor de contenedores de vidrio de ese país, con una participación del 40 por ciento de las ventas totales de Vitro en 1990, 59 por ciento en 1992 y 56 por ciento en 1993. La transacción significó para el grupo aprender nuevas y sofisticadas reglas de juego. En México las adquisiciones se suelen dar a través de negociaciones amistosas. Era la primera vez que una empresa mexicana intentaba la compra hostil de una firma estadounidense y, según los analistas de Wall Street, el precio fue "más que generoso", sobre todo si se considera que Anchor había reportado pérdidas el año anterior y que la industria del vidrio estaba en crisis, frente a la fuerte competencia de los contenedores de plástico.⁵ Durante las negociaciones los altos ejecutivos de Vitro manifestaron su deseo de convertirse en empresa transnacional: "Si queremos seguir siendo una empresa fabricante de vidrio, como lo hemos sido por 80 años, no podemos ya contentarnos con una fuerte base de mercado nacional y alguna actividad exportadora", dijo Ernesto Martens, Gerente General, antes de concluir el negocio (*The New York Times*, 1989 y *Wall Street Journal*, 1989). Sin embargo, para 1997 había fracasado el proyecto y Vitro tuvo que vender sus inversiones en Anchor y replegarse al mercado mexicano.

La expansión de Cemex al mercado internacional se logró también principalmente por medio de adquisiciones. En 1995 las ventas generadas fuera de México (sumando las exportaciones y el ingreso de operaciones internacionales) representaban casi la mitad del ingreso total de Cemex. En 1989 el grupo compró varias compañías en Texas y California que le significaron conquistar una décima parte del mercado de esos estados occidentales. En 1992 Cemex pagó 1 850 millones de dólares por las dos fábricas más grandes de cemento de España —La Valenciana y Sansón— que representaban un 28 por ciento del mercado español.

Los círculos allegados a las bolsas de valores internacionales —sobre todo los que vigilaban las acciones latinoamericanas— consideraron que esta adquisición era muy riesgosa porque la compañía tenía escasa experiencia en las operaciones de ultramar y significaba aumentar su deuda a largo plazo en 760 millones de dólares y los créditos inmediatos en 1 350 millones.

Los inversionistas estadounidenses y europeos, que recientemente habían adquirido acciones de Ce-

mex, protestaron de una decisión que consideraban arbitraria y unilateral, de la que no se les había informado debidamente en anteriores prospectos y presentaciones. Dos días después de anunciar la operación, el precio de las acciones de Cemex cayó en 17 por ciento.⁶ La decisión de los agentes de los mercados de valores de deshacerse de las acciones de Cemex indujo a los más altos ejecutivos de la compañía a organizar varias presentaciones para demostrar que su estrategia era racional y prometedora. Sin embargo, la comunidad comercial siguió dudando por algún tiempo de la capacidad empresarial de Cemex para operar en los mercados europeos (entrevista 2).

A pesar de la desconfianza y oposición de la comunidad del mercado de valores, la gerencia de Cemex siguió adelante con una estrategia agresiva. De 1993 a 1996 el grupo amplió su gestión considerablemente en América del Sur y Central. Hacia 1996 su esfera de influencia abarcaba 20 países (véase el cuadro 1). Como motivo de esa estrategia agresiva, estaba nuevamente la decisión de Cemex de convertirse en empresa transnacional y al mismo tiempo defender sus mercados tanto dentro como fuera de México. "La industria mundial del cemento se concentra cada día más y tenemos que estar con la vanguardia", señaló Lorenzo Zambrano, Gerente General y principal accionista (*Financial Times*, 1992). La demanda espectacular de bonos Cemex en mayo de 1993⁷ demostró que a la postre la estrategia del grupo fue aprobada por la comunidad financiera mundial.

Televisa, la compañía de televisión y medios de comunicación, también tuvo que pelear su ingreso al mercado de los Estados Unidos. Los primeros dos intentos —Spanish International Network (SIN) y The National— fueron infructuosos. En 1986 se acusó al grupo de prácticas ilícitas. Tuvo que afrontar una compleja disputa legal. La Comisión Federal de Comunicaciones de los Estados Unidos alegaba que la compañía violaba disposiciones sobre propiedad extranjera.⁸ Emilio Azcárraga Milmo vendió las estaciones a Hallmark Cards Inc., quienes acordaron mantener la misma estructura de administración. El grupo se vio así obligado a retirarse, parcial y temporalmente al menos, de la red televisiva en español de los Estados Unidos.

⁶ Véase *Euromoney* (1993) y *Financial Times* (1992).

⁷ Véase la sección sobre los mercados mundiales de valores.

⁸ La legislación de los Estados Unidos prohíbe que más de un 20 por ciento del capital de una estación de televisión sea de propiedad extranjera.

⁵ La oferta original era de 251.4 millones de dólares y el costo final llegó a 390 millones por el capital y 460 millones por la deuda (un total de 900 millones incluyendo a Latchford Glass).

CUADRO 1

México: Filiales en otros países de empresas mexicanas

| Grupo | Filial | País | Año | Procedimiento |
|---------------|--------------------|-----------------|------|------------------------|
| Vitro | Anchor (100%) | Estados Unidos | 1989 | Compra hostil |
| | Latchford (100%) | Estados Unidos | 1989 | Adquisición |
| Carso- Global | International | Estados Unidos | 1996 | Fusión y adquisición |
| Telecom | Wireless | España | | |
| | Prodigy | | | |
| Cemex | Sunbelt | Estados Unidos | 1989 | Adquisición |
| (20 países) | Pacific Coast | Estados Unidos | 1989 | Adquisición |
| | La Valenciana | España | 1992 | Adquisición |
| | Sansón | España | 1992 | Adquisición |
| | Vencemos | Venezuela | 1994 | Adquisición |
| | Bayano | Panamá | 1994 | Adquisición |
| | Diamante | Colombia | 1996 | Adquisición |
| | Samper | Colombia | 1996 | Adquisición |
| Visa | Coca-Cola (51%) | Argentina | 1994 | Adquisición |
| Ica | Rodio | España | | Adquisición |
| Televisa | Univisión | Estados Unidos | | |
| | Galavisión | Estados Unidos | | |
| | Televisine España | España | | |
| | Cía. Peruana | Perú | | |
| | Telev. Argentina | Argentina | | |
| | Telev. Bolivia | Bolivia | | |
| | Telev. Chile | Chile | | |
| | Venevisión | Venezuela | | |
| Bimbo | Baird's, QFS (50%) | Estados Unidos | 1994 | Adquisición |
| | Salimentos Alesa | | | |
| | Bimbo | Chile | | |
| | Bimbo | Costa Rica | | |
| | Bimbo | Argentina | | |
| | Bimbo | Honduras | | |
| | Marinela | El Salvador | | |
| | | Venezuela | | |
| | | América Central | | |
| Gruma | Maseca | Estados Unidos | | Planta nueva |
| Imsa | Acumulad Fulgor | Venezuela | 1993 | Adquisición |
| | Acumulad Indust | Venezuela | 1993 | Adquisición |
| | Durex Indust | Brasil | 1994 | Planta nueva |
| | Stabilit | Argentina | | |
| | IMSA | Chile | | |
| | Enermex | Brasil | | |
| Dina | | | | |
| Synkro | Kayser-Roth | Estados Unidos | 1993 | Adquisición apalancada |
| | Modecraft | Argentina | 1993 | Adquisición |
| Iusacell | | | | |
| Herdez | Festin Food | Estados Unidos | 1990 | Adquisición |

Fuentes: *América Economía* (1993-1994), Infosel, Reuters y memorias anuales de las compañías inscritas en la Bolsa de Valores de México.

Poco tiempo después, Televisa intentó nuevamente penetrar en el mercado televisivo de los Estados Unidos, pero esta vez con un aliado distinto. Asociada con Jerrold Perrenchio, de California (que compartiría 75 por ciento de los canales de televisión y 50 por ciento de la red) y Gustavo Cisneros (presidente de Venevisión), que tendría la misma participación que Televisa, la compañía logró la aprobación de la Comisión Federal de Comunicaciones (*Expansión*, 1992).

Univisa controla la distribución de las ventas internacionales de los programas de Televisa en español,

lo que implica que el grupo soslayó las restricciones sobre la propiedad de extranjeros en los Estados Unidos al vender sus programas a un grupo de canales sobre los cuales ejerce control empresarial. Así, aunque fueron parcial y temporalmente impedidos de manejar estaciones de televisión, el grupo maniobró de tal forma que a la postre recuperó y fortaleció su participación en el mercado televisivo en español de los Estados Unidos. Hoy este imperio de los medios de comunicación cubre un 90 por ciento de la red de habla hispana de Norteamérica, más un 18 por ciento del

mercado español y, con una serie de *joint ventures* ha ingresado a los mercados de Chile, Perú, Argentina y Venezuela (véase el cuadro 1). Es el primer productor del mundo de programas de televisión de habla hispana (entrevista N° 7).

Otras empresas mexicanas tienen filiales que operan en los Estados Unidos u otros países industrializados aunque no han alcanzado posiciones importantes. Las que han logrado transnacionalizarse, han tenido que luchar por avanzar y defender su lugar en el mercado nacional e internacional; han tenido que emplear distintas estrategias de inversión; negociar con

distintas reglas; aprender prácticas financieras, jurídicas y fiscales diferentes; y operar en un marco institucional mucho más agresivo y estrictamente reglamentado.

Y aunque contarán con el asesoramiento de equipos especiales de consultores y consejeros financieros, la gestión ha sido compleja y peligrosa. Los nuevos proyectos han exigido muy poca nueva inversión mexicana real (a veces nada), pero como enseña el fracaso de Vitro en la industria del vidrio estadounidense, los nuevos empresarios se están jugando los recursos acumulados en un largo período histórico.

III

Del *joint venture* convencional a la alianza estratégica

No existe aún acuerdo en torno a la definición de una alianza estratégica. Siendo una de las nuevas prácticas más características de la acción global, es necesario identificar algunos de sus rasgos más sobresalientes para poder evaluar el grado en que las alianzas mexicanas han sido realmente estratégicas.

La bibliografía sobre el tema tiende a enfatizar la cooperación, la colaboración y la complementariedad como los principios que orientan la formación de este tipo de alianza. Se supone que las redes de alianzas estratégicas son autorreguladas y no jerárquicas, que el conflicto casi no se da, considerándose anormal y raro cuando aparece (Alter y Hage, 1993; pp. 189-195). La escasa atención que prestan los investigadores al conflicto puede tener su origen en parte en el hecho de que todos los autores se han concentrado en las alianzas estratégicas entre empresas transnacionales con sede en países capitalistas desarrollados. Es probable que éstas negocien en condiciones de igualdad. Por lo tanto, sería difícil a estas alturas llegar a una definición que incluya las particularidades de las alianzas entre empresas de países avanzados y de países de industrialización reciente, ya que este tipo de alianzas es un fenómeno relativamente reciente y rápidamente cambiante entre empresas de distinto tamaño y poder. No obstante, pueden señalarse algunas de las características más importantes de las alianzas estratégicas, a saber: i) una combinación de ventajas y activos; ii) un proceso gradual, y a menudo en numerosas etapas, de deliberación para generar consenso, un fuerte sentido de interés

común y aplicación de prácticas activas y colectivas de administración; y iii) la necesidad de lograr el control y la adaptación locales al medio económico y cultural nacional (Alter y Hage, 1993 y Lorange y Roos, 1992).

En el caso particular de las alianzas de empresas mexicanas, la red de compañías aliadas es muy dinámica y contradictoria como se verá más adelante. Sin embargo, la necesidad de lograr ventajas complementarias acerca mucho más a las empresas nacionales y extranjeras; el socio mexicano generalmente busca ser más activo en el ámbito internacional, ganar acceso a los mercados externos y a la tecnología de punta, en tanto que el socio extranjero busca aprovechar el potencial de crecimiento mexicano (Jurgensen, 1993).

Algunas de las alianzas estratégicas más importantes llevadas a cabo por empresas mexicanas recientemente revelan no sólo el alcance de la relación, sino la fuerza —y, como se verá, también las debilidades— de los nuevos agentes transnacionales mexicanos. Muestran también una redistribución sectorial y una segmentación de mercados de creciente importancia a la luz del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) y la formación del mercado regional norteamericano.

Como se aprecia en el cuadro 2, el número de alianzas ha crecido rápidamente en los últimos años. Sin embargo, sólo pocas tienen un perfil estratégico nítido, como un acuerdo de objetivos múltiples, combinando la manufactura, la distribución, la comercialización, la inversión y los recursos organizacionales.

CUADRO 2

México: Alianzas estratégicas de empresas mexicanas

| Grupo mexicano | Socio(s) | Origen | Año | Sector |
|--------------------|-----------------------------|----------------|-------------------|--------------------|
| Telmex | Southwest Bell ^a | Estados Unidos | 1991 | Comunicaciones |
| | France Telecom ^a | Francia | 1991 | Comunicaciones |
| | Sprint ^a | Estados Unidos | 1996 | Multimedios |
| Cifra | Wal-Mart ^a | Estados Unidos | 1991 | Comercio minorista |
| Vitro | Ford | Estados Unidos | | Vidrio |
| | Pilkington | Estados Unidos | | Vidrio |
| Famosa | Owens | Estados Unidos | | Equipos |
| Vitrocrista | Corning ^{a,b} | Estados Unidos | 1991 ^a | Eq. eléctricos |
| Vitrocrista | WTI ^a | Estados Unidos | 1992 | Eq. para el hogar |
| Acros | Whirlpool ^a | Estados Unidos | 1992 | Cont. de aluminio |
| | American Silver | Estados Unidos | 1991 | Petroquímica |
| Cydsa | Pechiney | Francia | 1994 | |
| | BF Goodrich | Estados Unidos | | |
| | Royal Plastics | | | |
| | Mitsubishi | | | |
| | Bayer | | | Medio ambiente |
| San Marcos | Allied Signal | | | |
| | Dora Oliver | | | |
| | Crown Crafts | Estados Unidos | 1993 | |
| Carso | Modine | | | |
| Nacobre | Philip Morris | Estados Unidos | 1993 | Tabaco |
| Ciatam | General Tire | Alemania | 1993 | Neumáticos |
| Euskadi | Continental AG | Canadá | | Minería |
| Frisco | Placer Dome | | | |
| Cemex | Mobley's Environ't | | 1992 | Energía |
| | Scancem | | 1993 | Dist. de cemento |
| Alfa | MANGHH | Estados Unidos | 1980 | Tecnología |
| | Shaw | Estados Unidos | 1994 | Alfombras |
| | AT&T | Estados Unidos | 1995 | Comunicaciones |
| | Payless Cashways | Estados Unidos | 1993 | Dist. minorista |
| Sigma | Oscar Mayer | Estados Unidos | 1993 | Distribución |
| | Sodima | Francia | 1993 | Yogurt |
| Petrocel | Himont | Estados Unidos | 1992 | Petroquímica |
| | Eastman Chemical | | 1995 | Productos químicos |
| Alpek | Akzo | Estados Unidos | 1975 | Fibras sintéticas |
| | Dupont | Dinamarca | 1976 | Fibras sintéticas |
| | Basf | Alemania | 1975 | Petroquímica |
| | Celanese | México | | Petroquímica |
| | Amoco | Estados Unidos | 1987 | Petroquímica |
| Hylsa | Worthington | | 1994 | Acero |
| | Metecno | España | 1993 | Acero |
| Ademsa | Bekaert | Bélgica | 1993 | Metales |
| Gigante | Flemming | Estados Unidos | 1992 | Dist. minorista |
| | Carrefour | Francia | 1994 | |
| Radio Shack | Tandy | Estados Unidos | | Dist. minorista |
| Visa | | | | |
| Femsa | Coca-Cola ^a | Estados Unidos | 1993 | Bebidas |
| Femsa | Miller Brewing | Estados Unidos | 1993 | Cerveza |
| Comercial mexicana | Price Club | Estados Unidos | 1991 | Dist. minorista |
| Ica | ABB | | | |
| | Knoll Int. | Estados Unidos | 1993 | Construcción |
| | Fluor Daniel | Estados Unidos | 1992 | Ingeniería |
| | General Electric | Estados Unidos | 1992 | Hidroenergía |
| | Con Perini ^a | Estados Unidos | 1992 | Almacenam. agua |
| | O&G Ind. | Estados Unidos | | |
| | GEC Alsthom | Francia | 1992 | Termoenergía |
| | Duro Felguera | España | 1992 | Bienes de capital |
| | WMX Tech | Estados Unidos | 1992 | Medio ambiente |
| | Gral des Eaux | Francia | | Medio ambiente |
| | Souletanche | Francia | 1994 | Construcción |
| | Bechtel | Estados Unidos | | Construcción |
| | Florida Roads ^a | | | |
| | Sheraton | Estados Unidos | | Hoteles |

(Continúa en página siguiente)

Cuadro 2 (continuación)

| Grupo mexicano | Socio(s) | Origen | Año | Sector |
|----------------|------------------------------|-------------------------|---------|---------------------|
| Televisa | Megavisión | Chile | 1991 | TV medio |
| | Venevisión | Venezuela | 1991 | TV medio |
| | Cía. Argentina | Argentina | 1992 | TV medio |
| | Cía. Peruana | Perú | 1992 | TV medio |
| | TCI | Estados Unidos | 1993 | TV cable |
| | Discovery Comm ^a | Estados Unidos | 1993 | TV programación |
| | Sociedad Europa ^a | | 1993 | Transmisión |
| | News Corp. | Australia | 1993 | TV programación |
| | Hearst ^a | Estados Unidos | 1993 | Publicación revista |
| | Pan Am Sat ^a | Estados Unidos | 1992 | Satélite |
| | QVC Network | | 1993 | Telemarketing |
| | Fox Broadcasting | | 1994 | |
| | Aeroméxico | Air France ^a | Francia | 1993 |
| Gdmodelo | Anheuser-Busch ^a | Estados Unidos | 1993 | Cerveza |
| | Bambrini ^a | Estados Unidos | | Distribución |
| Bimbo | Sara Lee ^a | Estados Unidos | 1992 | Distribución |
| | Baird's Bak ^a | Estados Unidos | 1994 | Alimentos |
| Desc Spicer | Dana Corp. ^a | Estados Unidos | 70-93 | Repuestos autom. |
| | Kelsey Hayes | | | Metal |
| | GKN | | | Repuestos autom. |
| | GM | | | Repuestos autom. |
| | TRW | | | Repuestos autom. |
| | Cabot | | | |
| Liverpool | K-Mart | Estados Unidos | 1993 | Dist. minorista |
| Trmsa | JB Hunt ^a | Estados Unidos | 1992 | Transporte |
| Imsa | Nicholas Plastics | Estados Unidos | 1993 | Repuestos autom. |
| | Durlex Ind. | Brasil | 1994 | Repuestos autom. |
| Aty | Car Sprint | | | |
| Ahmsa | | Holanda | | |
| Ggnex | Pepsico | Estados Unidos | | Bebidas |
| | Natural Beverage | Canadá | 1993 | Distribución |
| | Seagrams | Canadá | 1993 | Bebidas |
| Sidek | Holiday Inn | Estados Unidos | 1992 | Turismo |
| Situr | Diamond Resorts | Canadá | 1992 | Inmobiliario |
| | Club Robinson | Alemania | 1992 | Turismo |
| | Caribbean Villas | R. Dominicana | 1992 | Turismo |
| | Bel-Air | Estados Unidos | 1992 | Turismo |
| | Thomas Cook | Reino Unido | 1993 | Turismo |
| Sidek | Trafalgar House | Reino Unido | 1992 | Construcción |
| Gmd | Benito Roggio | Argentina | 1993 | Construcción |
| Elektra | Western Union | Estados Unidos | 1994 | Servicios |
| Tv azteca | NBC | Estados Unidos | 1994 | TV programación |
| Bi | Underwater Inv. | Estados Unidos | 1994 | Petróleo |
| | Lyonnaise Eaux | Francia | | Tratamiento de agua |
| | Kellog ^a | Estados Unidos | 1989 | Construcción |
| Iusacell | Bell Atlantic | Estados Unidos | 1993 | Telecomunicaciones |
| Herdez | Gilroy Foods | | 1992 | Transporte |
| | Heinz | Estados Unidos | 1994 | Alimentos |
| Geupec | Pepsico | Estados Unidos | 1992 | Bebidas |
| San Luis | Triangle Springs | Estados Unidos | 1993 | Repuestos autom. |
| | Cambior | Canadá | 1993 | Minería |
| | Teck | Canadá | 1993 | Minería |
| | Hillsborough | Canadá | 1993 | Minería |
| Banacci | | | | |
| Accival | Swiss Bank Corp. | Suiza | 1993 | Corretajes |
| | MCI | | 1995 | Telecomunicaciones |
| | Aegon NV | NVS | 1995 | Seguros |
| GFB | GTE | | | Telecomunicaciones |
| GSERFIN | GE | Estados Unidos | 1992 | Leasing |

Fuentes: Jurgensen (1993), *América Economía* (1993-1994), Memorias anuales y circulares de ofertas de empresas; revistas en bibliografía.

^a Alianza que permitió a grupos mexicanos expandir sus operaciones a mercados internacionales.

^b Esta alianza abortó en diciembre de 1993.

Entre los más importantes destacan Vitro-Corning, Cifra-Walmart y Modelo-Anheuser Busch.

A pesar de su fracaso transcurridos dos años, la alianza Vitro-Corning podría considerarse un paradigma por diversos motivos: fue concebida en términos más igualitarios, se transformó rápidamente en un ejemplo que otros empresarios mexicanos trataban de emular y significó un proceso gradual de negociaciones que duró meses y que fue precedido por una interacción intensa y contactos previos más tradicionales.

Un análisis más de cerca de sus características muestra que, a diferencia de los tradicionales *joint ventures* del decenio de 1970, que generalmente daban acceso o facilitaban la entrada de una empresa transnacional al mercado mexicano, la alianza Vitro-Corning fue un *joint venture* doble. Ambas compañías intercambiaron activos en sus inversiones en la industria del vidrio para el consumo. Aparte mejorar la posición de Vitro en el mercado de los Estados Unidos, la alianza era complementaria en otros aspectos. No había mucha sobreposición de productos similares, lo que permitía segmentar los mercados de acuerdo con los niveles de ingreso y preferencias de los consumidores. La combinación de las redes de distribución y conocimientos de comercialización se suponía de beneficio para ambas partes. Ninguna de estas empresas había desarrollado sistemas de distribución internacional debido a las barreras comerciales prevaletes hasta el decenio de 1990. Por último, pero también importante, se acordó el intercambio de directores y ejecutivos de alto nivel.

Aunque Vitro ha participado al menos en otras dos alianzas estratégicas con el concepto de doble *joint venture*, y en nueve *joint ventures* de corte tradicional, el fracaso de la alianza estratégica Vitro-Corning muestra algunas de las grandes dificultades de tratar de acceder a la red de empresas globales. Según los ejecutivos de Corning, la separación se debió a distintas filosofías de administración de la empresa (*Business Mexico*, 1994). Pero Adrián Sada G., Presidente del Directorio de Vitro en ese entonces, atribuyó el fracaso al hecho de que "el TLC no favorece a los fabricantes mexicanos de productos de vidrio para la mesa y la cocina" (Vitro, 1993; p. 4). La alianza entonces se redefinió para cubrir solamente aspectos de comercialización.

Bleeke y Ernst (1991, p. 129) prevén problemas en alianzas estratégicas entre empresas de tamaño y fuerza muy distintas:

Cuando un socio es débil, administrar la alianza parece ser una distracción demasiado grande del

objetivo de introducir mejoras en otras partes del negocio. Cuando las sociedades no equilibradas tienen éxito suele deberse a que el socio fuerte aporta la capacidad crucial para el éxito de la sociedad; arrastra tras de sí por un tiempo al socio más débil antes de absorberlo o encontrar otro socio.

Aún siendo importante que los socios tengan capacidades o habilidades complementarias, el equilibrio de fuerzas es también importante, sobre todo en las sociedades en que uno aporta el producto y el otro el mercado. Cuando un socio aporte el producto y la tecnología y el otro el acceso al mercado apetecido, a menudo hay una gran dosis de suspicacia por ambas partes. Cada socio teme que el otro usurpe la ventaja de su propiedad.

La suerte de las alianzas Vitro-Corning y Cifra-Wal-Mart parecen confirmar esta opinión. El primero de estos casos ha sido ya analizado. En el último, el socio más fuerte (Wal-Mart) se apoderó del socio más débil seis años después de haber comenzado la alianza. En 1991, Cifra, el vendedor minorista más grande de México, hizo equipo con Wal-Mart, el minorista más grande de los Estados Unidos. La unión abarcaba diversos proyectos en ambos países (entrevista 5). En 1997, los socios mexicanos acordaron vender su participación mayoritaria con el argumento de problemas en el traspaso generacional de la familia.

Modelo y Anheuser-Busch, cerveceros líderes en México y los Estados Unidos, respectivamente, juntaron fuerzas en abril de 1993. La unión incluía cuatro áreas: i) Adquisición por Anheuser-Busch de un 17 por ciento del capital accionario de Modelo, con opción de adquirir hasta el 30 por ciento; ii) Modelo seguiría siendo importador y distribuidor exclusivo de Budweiser y otras marcas de la cervecería estadounidense; iii) Anheuser-Busch nombraba a tres directores en el directorio de Modelo y un representante de Modelo se integraba al directorio de Anheuser-Busch; y iv) intercambio de personal ejecutivo y de administración entre las empresas, especialmente en las áreas de comercialización, planificación y finanzas.⁹ El futuro de esta alianza no está decidido, pero muchos temen que Anheuser finalmente asuma el control por la vía de la compra.

El cuadro 2 muestra la cantidad creciente de asociaciones que han formado los grupos mexicanos, cada una de las cuales puede corresponder a distintos tipos

⁹ Véase *Business Mexico* (1993, p. 64) y *Latin American Newsletters* (1993).

de acuerdos. No obstante, los casos analizados con mayor detalle muestran la naturaleza de la red global. Las alianzas estratégicas juntan a dos o más empresas globales en una red empresarial. Es posible que cada una cumpla una función distinta. Algunas organizaciones pueden tomar posiciones centrales, en tanto que otras permanecen en un plano marginal, en particular respecto de la toma de decisiones que afectan la arti-

culación y la dinámica de la red. De esta forma, la colaboración y la integración de las múltiples y muy diferenciadas funciones operan sólo después de un complejo proceso de negociación normado por un marco institucional global. No todos los agentes participan de la misma forma en la formulación de las normas globales que diseñan y restringen las opciones estratégicas.

IV

Expansión a los mercados financieros internacionales

En el decenio de 1980, la mayor parte de las empresas latinoamericanas no podía participar en los mercados financieros internacionales, salvo para renegociar deudas, convertir deudas en aportes de capital y, posteriormente, para recomprar sus propios títulos de deuda a determinadas tasas de descuento. Sin embargo, todas estas negociaciones implicaban un proceso de aprendizaje sobre cómo maniobrar en los circuitos financieros mundiales, abriendo el camino a operaciones más agresivas y sofisticadas en el decenio de 1990.

Sin embargo, antes de que los grupos pudieran emprender negociaciones, debían ser afianzados por el gobierno mexicano. El gobierno, mediante un mecanismo muy complejo —Ficorca—,¹⁰ respaldaba la deuda externa privada.¹¹ La mayoría de los grandes grupos —especialmente los de Monterrey— habrían caído en la morosidad si no es por la intervención del gobierno.¹² En la segunda mitad del decenio se ofreció a las empresas privadas la oportunidad de adquirir títulos de deuda pública con atractivos descuentos. En abril de 1987, el gobierno mexicano autorizó a los inversionistas privados mexicanos para comprar en el

mercado secundario deuda pública para prepagar su propia deuda externa. La deuda externa mexicana fue adquirida en 50 a 60 por ciento de su valor y fue recomprada por el gobierno en pesos en cerca del 90% de su valor. Si se usaba para prepagar deuda en Ficorca se tomaba a su valor nominal (100 por ciento). Algunos grupos sacaron pingües ganancias de esta situación y otras innovaciones de reducción de deuda.

La apertura de la economía mexicana al exterior y, luego, las negociaciones para formar el NAFTA, obligaron a muchas empresas a fortalecer su posición. Para ser capaces de defender sus mercados en México, tenían que crecer, ser más competitivas, más eficientes y más productivas. Una nueva ola de fusiones, reordenamientos e inversión en las nuevas tecnologías para reducir costos significaron también reorganizaciones de la estructura de capital y un mayor acceso a los mercados internacionales de valores. Esto, con el tiempo, dio una mayor familiaridad con los estándares internacionales de presentación, contabilidad e información.

Las primeras incursiones en los mercados internacionales de valores entre 1989 y comienzos de 1992, tuvieron por objetivo los mercados accionarios. Desde abril a junio de 1992, según algunos analistas, la mayor parte de las emisiones de acciones que circulaban en los mercados internacionales en forma de ADR y GDR¹³ (American Depositary Receipts y Global Depo-

¹⁰ El fideicomiso —Ficorca— fue un mecanismo para que, una vez alcanzado un acuerdo con instituciones de crédito extranjeras para definir las condiciones de pago, las empresas inscritas en el programa tuvieran derecho a adquirir las divisas necesarias para el pago del capital y los intereses con tipos de cambio fijos subvencionados. El programa Ficorca ofrecía distintas opciones para la compra de divisas destinadas a pago de intereses y capital.

¹¹ Garrido y Quintana (1987) cuantificaron la transferencia total de fondos del Ficorca a grupos privados.

¹² Alfa y Moctezuma, de hecho estuvieron en mora por un atraso excesivo en llegar a acuerdo con sus acreedores. Al comenzar las negociaciones, los acreedores de Alfa eran 170, lo que hizo que el proceso fuera muy lento.

¹³ ADR y GDR son certificados que circulan en los mercados bursátiles internacionales que representan el patrimonio accionario de una empresa. Las acciones se depositan en una institución neutral, habitualmente Nafinsa, que emite certificados que representan esa masa accionaria. El titular de un certificado tiene derecho a dividendos, pero no tiene derecho a voto en las asambleas de accionistas.

sitory Receipts) se fue a pique por saturación del mercado. Pero a fines de 1992 se utilizaba ya una gran variedad de complejos instrumentos accionarios y de deuda. La participación en ferias internacionales y presentaciones a analistas de mercado y administradores de fondos se convirtieron en parte de una nueva función de promoción y planificación financiera. Se crearon equipos de administración especializada de promoción financiera en las estructuras empresariales.

El cuadro 3 muestra que entre 1989 y 1992, más de 35 empresas mexicanas entraron al mercado accionario con ADR o GDR. Sólo 20 de estas compañías estaban plenamente registradas en la Comisión de Bolsa y Valores de los Estados Unidos.¹⁴ Los restantes comercian fuera de la bolsa en los mercados institucionales (cajas de pensiones y seguros), donde están protegidos de compras hostiles, adquisiciones apalancadas y otras estrategias agresivas de inversión (Mac Kee, ed., 1989).

Diversos grupos mexicanos (Femsa, Vitro e ICA) utilizaron ADR y GDR para financiar adquisiciones o programas de inversión; otros grupos los usaron para reorganizar intereses de propiedad; durante el proceso de reprivatización de los bancos, los créditos puente fueron pagados parcialmente con el producto de ofertas secundarias o primarias (de ADR y GDR); y el gobierno usó también este mecanismo para complementar el programa de privatización de Telmex (Salas-Porras, 1997).

La mayor parte de la expansión a mercados internacionales, ya por adquisiciones, *joint ventures* o alianzas estratégicas, ha sido llevada a cabo con escasa o ninguna inversión. Hubo que idear operaciones financieras muy sofisticadas, incluida la reconversión de deudas a precios fuertemente castigados, para reordenar

los intereses de propiedad a nivel internacional.¹⁵ Y algunas empresas mexicanas gozaban de una posición favorable por diversas razones: i) el NAFTA había cambiado radicalmente la percepción de riesgo respecto de México; ii) los inversionistas internacionales comenzaron a interesarse por los títulos latinoamericanos porque ofrecían en promedio rentabilidades superiores; iii) la mayoría de los grupos mexicanos que operaban en los mercados internacionales lograron bajos índices de endeudamiento con relación al capital el decenio de 1980; y iv) algunos grupos tenían un gran potencial de liquidez.

En 1993, muchos analistas e inversionistas consideraban a México en términos más favorables que al resto de América Latina. La excelente acogida de todas las emisiones de deuda lanzadas entre 1992 y 1993 confirma esta apreciación. La mayor parte de las emisiones que se muestran en el cuadro 4 debieron aumentar la oferta inicial, fueron suscritas con creces y valuadas a tasas relativamente bajas considerando las condiciones de mercado para los países de alto riesgo. Sin duda, la más grande y reciente emisión fue la de Cemex, en mayo de 1993. La demanda fue tan alta que la oferta inicial tuvo que ser aumentada de seiscientos a mil millones de dólares. Esta y otras emisiones lanzadas en 1991 y 1992 (véase el cuadro 4) lograron cubrir las necesidades financieras derivadas de sus recientes adquisiciones en México (Empresas Tolteca, en 1989 y Cementos Hidalgo, en 1993) y en España (La Valenciana y Sansón, en 1992) y los nuevos proyectos de inversión citados anteriormente.¹⁶ Cemex no habría sido capaz de comprometerse en estas multimillonarias transacciones internacionales si su apalancamiento hubiese sido alto y su potencial de autofinanciamiento bajo. Sin embargo, también lo cierto era lo contrario. A pesar de todas las emisiones de títulos de deuda en 1993, a fines de año su tasa de endeudamiento (coeficiente entre pasivos totales y activos totales) era sólo del 50 por ciento y la generación de fondos líquidos representaba el 30 por ciento de las ventas (cociente entre fondos líquidos provenientes de ingresos netos y ventas netas).

¹⁴ Sólo las compañías registradas pueden operar directamente en la Bolsa de Valores de Nueva York. No todos los grupos mexicanos cumplen los requisitos de información de la Comisión de Bolsa y Valores de los Estados Unidos en cuanto, por ejemplo, al número y frecuencia de informes, historia de operaciones en los últimos cinco años, y destino del producto de la emisión de nuevas acciones o títulos. Las compañías registradas en la Bolsa de Nueva York están sujetas a normas más rigurosas para asegurar un menor riesgo a los inversionistas individuales que no pueden operar con valores fuera de bolsa. Por ello, las empresas con registro pleno tienen acceso a fondos de inversionistas individuales que le dan a los mercados institucionales mayores posibilidades de comercialización. Sólo los inversionistas institucionales pueden operar en el mercado de valores fuera de bolsa, el que tiene menor liquidez. Las transacciones de mercado fuera de bolsa se realizan a través de una red telefónica y computacional que une a los corredores (casas de corredores o bancos de inversión) que negocian acciones y bonos fuera de una bolsa organizada. (Downes y Goodman, 1995).

¹⁵ Según Michalet (1991, pp. 43), el proceso de globalización es diferente del proceso multinacional, entre otras razones porque "...el rediseño de la industria mundial no está dando origen a un proceso de acumulación de capital. A diferencia del período previo, la inversión extranjera directa constituye principalmente un cambio en la propiedad y el control de compañías existentes."

¹⁶ Para la licitación española, JP Morgan negoció un préstamo de empalme de mil seiscientos millones de dólares con el Citibank.

CUADRO 3

México: Emisiones de valores internacionales por empresas mexicanas

| Nombre | ADR/GDR ^a | Fondo neutral | Bolsa de Valores de Nueva York | NASDAQ ^b |
|-------------|----------------------|---------------|--------------------------------|---------------------|
| Telmex | X | X | X | |
| Cifra | X | X | | X |
| Vitro | X | X | X | |
| Carso | X | X | | |
| Cemex | X | X | | X |
| Visa | | | X | |
| Alfa | X | X | | |
| Comercial | X | | | |
| Gigante | X | | | |
| ICA | X | X | X | |
| Televisa | X | | X | |
| Gmodelo | | | | |
| Bimbo | | X | | |
| Desc | X | X | X | |
| Soriana | | X | | |
| Gruma | X | | X | |
| Acromex | X | | | |
| Gimmex | | X | | |
| Kimberly | X | X | | |
| La Moderna | X | | X | |
| Liverpool | X | | | |
| TMMSA | X | X | X | |
| IMSA | | | | |
| Aty | X | | X | |
| Nadro | | | | |
| Tribsa | X | | X | |
| GMD | X | | X | |
| Cydsa | | | | |
| Ahmsa | | | | |
| CMA | X | | | |
| Chedraui | | | | |
| Sidek | X | | X | |
| Dina | X | | X | |
| Peñoles | | X | | |
| Apasco | X | X | | X |
| Ggemex | X | | X | |
| Continental | | | | |
| Elektra | X | | X | |
| BI | X | | X | |
| Synkro | X | | X | |
| Lala | | | | |
| Gis | | | | |
| Bachoco | | | | |
| P Hierro | | | | |
| Benavides | | | | |
| Syr | X | | | |
| Copamex | | | | |
| Hermes | | | | |
| Gidusa | X | | X | |
| Iusacell | X | | X | |
| Gherdez | X | | X | |
| Tamsa | X | | | |
| Argos | | | | |
| Coppel | | | | |
| Geupec | | | | |
| Posadas | X | | | |
| San Luis | X | | | |
| Ponderosa | X | | | |
| Canada | | | | |
| Ceramic | X | | X | |

Fuentes: BMV/AMIB, (1995-1996); Banamex-Accival, Semana Bursátil.

^a ADR/GDR: American Depository Receipts y/o Global Depository Receipts.

^b NASDAQ: National Association of Security Dealers Automated Quotation.

CUADRO 4

México: Instrumentos de deuda para los mercados internacionales de valores
(Millones de dólares)

| | | | | | |
|-----------|-------------------|-----|-----------|----|-----|
| Carso | ECP ^a | 300 | Citicorp | 97 | |
| Cemex | ECP | 425 | | 92 | |
| Visa | | | | | |
| Alfa | ECP | 100 | Lazard | 92 | 550 |
| Ica | Eurobond | 225 | Citicorp | 93 | 200 |
| Televisa | Euronote | 100 | Merril | 92 | |
| Desc | ECP | 100 | Citicorp | 92 | |
| Gruma | Euronotes | 125 | Lehman | 93 | 415 |
| Aeromex | Fixed rate notes | 100 | Citicorp | 92 | |
| Liverpool | ECP | 100 | Chemical | 92 | |
| Cydsa | Term note progr | 250 | Citicorp | 92 | |
| Apasco | Eurobond | 50 | | 92 | |
| Iusacell | Eurobond (3 años) | 45 | JP Morgan | 92 | 610 |

Fuente: *International Financial Review* (1992 y 1993).

^a ECP: Eurotítulos comerciales.

La evolución desde la negociación y contratación de créditos privados con bancos e instituciones financieras a la emisión de diferentes y complejos instrumentos accionarios y de deuda como medio para obtener fondos externos, demoró diez años (de 1982 a 1992). Las relaciones múltiples y las contradicciones con numerosos agentes del mercado mundial de valores —agentes más importantes, inversionistas institucionales, banqueros de inversión, administradores de fondos, corredores, etc.— presionó a los grupos y los

obligó a cambiar sus estructuras, costumbres y estrategias empresariales. Las prácticas de presentación, contabilidad e información se hicieron más abiertas. Algunos grupos reorganizaron su estructura por sectores para responder a las necesidades de algún fondo de pensiones que invertía con criterios sectoriales. La estrategia de corto plazo de la comunidad del mercado internacional obligó a los grupos mexicanos a presentar información y estados financieros trimestrales.

V

Redes de distribución

Este es quizás el aspecto en que las grandes empresas mexicanas han estado trabajando por más tiempo. A pesar de ello, no siempre han tenido buenos resultados en la construcción de sus propias redes. El éxito depende no sólo de la calidad de los productos, sino también de la capacidad de administración para coordinar tareas cada vez más complejas de producción, promoción, comercialización y distribución. Más aún, se necesitan equipos profesionales especializados para manejar los esquemas jurídicos e institucionales externos y transnacionales (acuerdos comerciales del Organismo Mundial del Comercio, del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y otros).

Hasta el decenio de 1980, las exportaciones manufactureras dependían fundamentalmente de la situa-

ción del mercado interno. Si la demanda se deprimía, los grupos buscaban canales para orientar sus excesos de producción. A partir de la segunda mitad del decenio de 1980, las estrategias de comercio exterior entre los grupos manufactureros se volvieron cada vez más agresivas. Una mayor parte de la capacidad productiva se orientó directamente a los mercados externos y una mayor interacción entre productores y consumidores —particularmente empresas transnacionales en los sectores automotriz y electrónico— llevó a los productores a expandir su red y luego a seguir a sus clientes a otros países.

Como puede apreciarse en el cuadro 5, varias empresas mexicanas aumentaron considerablemente la participación de sus exportaciones en sus ingresos to-

tales. Muy pocos grupos, no obstante, articularon un sistema de distribución internacional que incluyera transporte (barcos, camiones, terminales, centros de distribución, etc.), bodegas, comercialización, agentes de promoción y representantes legales. Entre las más importantes están Televisa, Cemex y Modelo. Desde la perspectiva del agente, las experiencias de Cemex y Modelo son particularmente esclarecedoras ya que debieron enfrentar a poderosos intereses que trataban de evitar su crecimiento en los mercados de los Estados Unidos y Europa. Para hacerlo, tuvieron que aprender desde las muy sofisticadas leyes antidumping y las normas del GATT hasta reglas menos formales y trucos comerciales.

En 1988, siete productores de cemento de Texas, Nuevo México, Florida y Arizona, comandados aparentemente por una filial de la empresa transnacional suiza Holderbank, se quejaron ante la Comisión Fede-

ral de Comercio de los Estados Unidos de que los estaban afectando las importaciones de cemento de bajo precio provenientes de México. La Comisión impuso aranceles compensatorios que fluctuaban del 50 al 58 por ciento. Las exportaciones mexicanas de cemento a los Estados Unidos cayeron de 3.5 millones de toneladas a menos de un millón y Cemex salió muy perjudicada ya que le correspondía cerca del 90% de ese total. Fracasaron diversos intentos de anular la sentencia hasta que, en julio de 1992, un jurado internacional dictaminó que los Estados Unidos habían violado el código antidumping del GATT. Los representantes comerciales de los Estados Unidos ofrecieron a México suspender la sanción si México retiraba la queja ante el GATT, mantenía sus exportaciones a los Estados Unidos dentro de ciertos límites y precios y abría su propio mercado a las importaciones de cemento. Las sanciones han sido reducidas gradualmente, aunque no han sido eliminadas (entrevista 2).

CUADRO 5

México: Exportaciones, redes de distribución y acuerdos comerciales de las empresas

| Grupo | Gastos/ventas 1993 (%) | Redes comerciales y mercados |
|------------|------------------------|--|
| Telmex | 20.3 | |
| Vitro | 22.0 | ICI America, Pilkington Bros. Acuerdo con GM |
| Carso | 16.2 | |
| Cemex | 11.5 | Sunbelt, Distribution Centres, Marine Terminals |
| Visa | 2.7 | Representantes en los Estados Unidos |
| Alfa | 21.4 | Eastman Chemical, acuerdo "just in time" con Ford |
| Ica | 6.8 | ICA Tech, ICA Construction, Tremec Trading Co. |
| Televisa | 22.5 | Galavisión, sociedad europea |
| Gmodelo | 8.8 | Moctezuma Imports, Gambrius |
| Bimbo | 1.1 | Sara Lee |
| Desc | 21.3 | Chemtec, Housmex, acuerdos "just in time" con GM |
| Gmexico | 55.4 | Minera México International, Western Copper Supplies |
| Kimberly | 3.1 | Comercio intercompañía con empresa matriz |
| La Moderna | 20.0 | Medio y lejano oriente |
| Celanese | 32.3 | Comercio intercompañía con empresa matriz |
| Tmmsa | 40.3 | The Texas-Mexican Railway Co., Cardiff, Marine |
| Imsa | 12.2 | Representantes |
| Tribasa | 1.0 | |
| Cydsa | 26.1 | Rayon Yarn, Intermex, Jansen, Veratec (fibras) |
| Ahmsa | 3.9 | |
| Cma | 61.7 | Acuerdos con agentes de viajes |
| Sidek | 3.3 | Pacific Steel Inc., acuerdos con agentes de viajes |
| Dina | 30.8 | Acuerdo con M. Benz |
| Peñoles | 41.0 | General Products Co., Pañoles y Chemicals |
| Bi | 13.0 | Acuerdo con Kellog y representantes en los EE.UU. |
| Synkro | 66.0 | Filiales en EE.UU. y representantes en A.Latina |
| Gis | 15.4 | Representantes |
| Bachoco | 20.4 | |
| Herdez | 3.0 | Festin Food |
| Tamsa | 71.4 | ITL, TAMSA Inc. Tamtrade |
| Argos | 8.4 | |
| Posadas | 12.1 | |
| San Luis | 74.5 | Acuerdos de mercado |

Fuentes: *Expansión* (1994); BMV (1994)

La proximidad geográfica de Cemex con los Estados Unidos representaba una ventaja competitiva —particularmente al considerar los costos de transporte—, lo que sin duda era un problema para los patrocinantes de la demanda legal (la transnacional suiza Holderbank y la francesa Lafargue, la más grande y la segunda del mercado, respectivamente). En el transcurso de la disputa legal, que duró más de dos años y que todavía no termina totalmente, Cemex se ha visto obligada a encontrar nuevos mercados en Japón, Singapur, y otros países del Sudeste Asiático, Europa y América Latina, diversificando su red de representantes comerciales y agentes.

En el caso de Modelo se destacan las nuevas estrategias que han debido poner en práctica las empresas mexicanas para expandirse a los mercados del mundo desarrollado. Entre 1986 y 1987, la marca Corona Extra, de Modelo, llegó a ser la segunda cerveza importada de mayor venta en los Estados Unidos.

Esta marca mexicana desplazó a Heineken del primer lugar en California, Texas y Colorado. Muy pronto después de que Corona era reconocida como la segunda mejor cerveza importada, comenzó a correr en todo el país el persistente rumor de que la cerveza estaba contaminada. Este rumor afectó algunos mercados regionales claves. Después de intentar otras estrategias, el representante de Modelo en los Estados Unidos presentó una demanda por tres millones de dólares contra Luce & Sons, Inc., el distribuidor de Heineken responsable de difundir el rumor. La disputa se resolvió cuando Luce acordó manifestar públicamente que Corona no estaba contaminada. Entre 1986 y 1987 Corona aumentó su participación en el mercado de cerveza importada de los Estados Unidos, del 11 al 18 por ciento (contra Heineken, que bajó del 29.3 al 25 por ciento). Modelo representaba en 1992 el 69 por ciento de todas las exportaciones de cerveza de México, con ventas en 59 países.¹⁷

VI

Estrategias globales

En los casos examinados en este artículo hay un esfuerzo deliberado de las empresas por adoptar estrategias globales para convertirse en empresas transnacionales. En términos generales, esta estrategia se considera necesaria para superar, o al menos mitigar, la ineficiencia, la falta de competitividad y la escasez crónica de recursos que caracteriza a las economías cerradas, protegidas y subdesarrolladas. Al menos cuatro de los entrevistados (2, 3, 4 y 8, representantes de Cemex, Carso, Alfa y Vitro, respectivamente) relacionaron explícitamente la competitividad y la posibilidad de defensa de sus mercados (nacional y sectorial) a la adopción de estrategias globales. Según la administración de Vitro, por ejemplo, "A medida que la economía mexicana se abría, la única alternativa consistía en la expansión a los mercados externos y, simultáneamente, proteger los mercados nacionales, pero sobre la base de las reglas del juego de los mercados internacionales." (entrevista 8).

El esfuerzo de internacionalización es entonces la estrategia para sobrevivir y superar algunas limitaciones y restricciones tradicionales que caracterizan a la burguesía nacional, particularmente, su ineficiencia y

su gran dependencia del Estado. Para ser internacionales, los empresarios mexicanos tuvieron que adoptar una posición más activa, agresiva, consciente y autoanalítica. La orientación estratégica presupone que este sector de la burguesía nacional se distancie del papel que ha estado desempeñando en la economía, lo examine críticamente y procure transformarlo.

Mis entrevistas demuestran que esta planificación estratégica —distintas medidas conectadas lógicamente para lograr un resultado específico— está hoy profundamente arraigada en las prácticas empresariales. Las estrategias globales —conjuntos de medidas deliberadas para ganar o mantener una posición en el mercado mundial— han transformado la orientación predominantemente introvertida de las metapreferencias empresariales en una orientación predominantemente extravertida.

Las estrategias internacionales formuladas y puestas en marcha por los grupos mexicanos son bastante completas. Incluyen diferentes combinaciones de las

¹⁷ Véanse *Wall Street Journal*, 1987; *Journal of Commerce*, 1988 y *Latin American Newsletters*, 1993.

recetas de reestructuración¹⁸ diseñadas por las empresas multinacionales de los países desarrollados en el decenio de 1980; las nuevas formas de crecimiento por adquisición (privatizaciones, compras hostiles, adquisiciones apalancadas y adquisiciones por el personal de las empresas); posicionamiento o comparación con normas de excelencia internacionales; alianzas estratégicas y creación de redes; la utilización de nuevos instrumentos financieros (títulos comerciales, Eurobonos, opciones de compra y otros dispositivos financieros).

Las operaciones a escala internacional expanden el campo de acción no sólo porque la gerencia debe coordinar actividades en diferentes países, sino particularmente porque la competitividad y el desempeño deben ser evaluados en una escala internacional, es decir, en comparación con los resultados de competidores mundiales. Este nuevo énfasis en el posicionamiento influye sobre todo su crecimiento y sus estrategias de reestructuración. El posicionamiento en escala mundial se transforma así en uno de los objetivos principales en casi todas las áreas de la acción empresarial.

Las presentaciones a agentes de la comunidad del mercado global¹⁹ dan invariablemente gran importancia al posicionamiento en varios renglones (ingreso neto, productividad, rentabilidad de los activos, etc.). Las memorias, las circulares de ofertas, las ferias internacionales, las presentaciones y otros instrumentos de promoción financiera no pueden dejar de tocar el problema. La mayor parte de mis entrevistas muestra que el posicionamiento ha transformado a fondo la lógica de la administración estratégica en las empresas mexicanas. Una de las consideraciones más importantes que tuvo Cemex para comprar Sansón y La Valenciana en España, fue que el grupo lograría una rentabilidad sobre sus activos mayor que la de sus competidores en Europa (entrevista 2). Lorenzo Zambrano, ejecutivo máximo de Cemex, considera que para competir con empresas transnacionales de países industrializados, la gerencia mexicana debe conocerlas detalladamente,

entender sus estrategias, seguir su desarrollo en los distintos países, identificar sus áreas vulnerables y prever sus próximas movidas (IMEF, 1993; p. 10).

Las empresas no adoptan necesariamente todos los componentes de la fórmula internacional porque su situación específica o sectorial puede responder a problemas y restricciones diferentes. Las posibles combinaciones de estrategias son así múltiples. Dependen de la situación financiera de la empresa y de las características de su negocio principal, estructura de costos, estrategia histórica, etc.

Antes de la apertura, los negocios de la mayoría de las grandes empresas mexicanas podían considerarse estancados. Es decir, se trataba de firmas con activos subutilizados y administración ineficiente, según estándares transnacionales. Bajo condiciones de mercado cerrado y protegido, esas empresas sobrevivían a pesar de su pobre desempeño. Al abrirse la economía, tuvieron que adaptarse al medio ambiente de producción internacional, si querían tener éxito. Entre las estrategias más frecuentes adoptadas para superar la debilidad competitiva, se pueden citar las prescritas por los especialistas de la reestructuración clásica (Bibeault, 1982 y Slatter, 1984): i) reorientación desde el producto al mercado: adoptada por Alfa, Desc, San Luis y, en menor medida, VISA; ii) reducción de costos: adoptada en particular por Alfa, Cemex, Carso, Vitro; iii) mejoras en la comercialización: Bancomer, Modelo; iv) reducción de activos: Alfa, Cemex, Carso; v) profesionalización de los cargos ejecutivos superiores y directorios: Alfa, Carso, VISA-Bancomer.

Las recetas de reestructuración se difundieron rápidamente en el medio empresarial convirtiéndose en tema obligado entre los altos ejecutivos. Surgieron los especialistas o 'artistas' de la reestructuración, auspiciados y guiados por agentes transnacionales, consultores y bancos de inversión a medida que las restricciones internas y externas (ambientales y de administración) creaban una situación de reestructuración para la mayoría de las empresas mexicanas.²⁰ Las expectativas de éxito se relacionan estrechamente con el desarrollo previo y el apoyo de otros agentes que puedan beneficiarse del proceso.

¹⁸ Por estrategias de reestructuración yo entiendo una extensa organización empresarial que actúa en todos los niveles, financiero, tecnológico, organizacional, etc. Estas estrategias se formularon por primera vez en el decenio de 1970, pero las distintas medidas financieras y empresariales han cambiado bastante desde entonces. Entre los nuevos elementos de importancia encontramos las adquisiciones apalancadas, los bonos chatarra (de alto riesgo) para financiar adquisiciones, alianzas estratégicas y demás. Véase Bibeault (1982) y Slatter (1984).

¹⁹ Por comunidad del mercado mundial, entiendo a todos los agentes involucrados en la compra y venta de valores en los mercados transnacionales.

²⁰ Hay controversia respecto del papel que desempeñaron esos agentes en el proceso de reestructuración empresarial en los Estados Unidos y en otros países. Algunos autores (Vedder, 1989, p. 14) sostienen que contribuyeron a hacer más eficientes y productivas las empresas; otros (Bruning, 1989, p.53; Brock y Adams, 1989, pp. 34-35), piensan que fomentaron la especulación, destruyeron capacidad productiva y cortaron empleos.

Carso, como Kohlberg, Kravis, Roberts y Fortsman Little, en los Estados Unidos (Useem, 1993, p. 318), y Trafalgar House Ltd., en Inglaterra (Bibeault, 1982, p. 87), se ha especializado en la privatización y compra de grandes empresas que enfrentan dificultades de distintos tipos. La privatización de empresas estatales dio origen a un gran número de reestructuraciones porque habitualmente estaban mal administradas. Carso fue uno de los grupos que mejor aprovechó esta coyuntura. El grupo ha tenido bastante éxito en la reestructuración

de esas firmas enclenques mediante una combinación de elementos —estrategias de administración más enérgica, instrumentos financieros, reducción de costos y reasignación de activos— que a menudo se utilizan para estos propósitos. Otro especialista exitoso de la reestructuración es Lorenzo Zambrano, presidente y gerente general de Cemex, que ha reestructurado Empresas Tolteca y aplicado una estrategia similar de reducción de costos y activos en las empresas españolas Sansón y La Valenciana recientemente adquiridas.²¹

VII

Conclusiones

Efectos combinados de factores nacionales e internacionales contribuyeron decisivamente entre 1982 y principios del decenio de 1990 para promover la internacionalización de empresas mexicanas. Los factores nacionales más importantes fueron: i) la recesión de los años ochenta que obligó a los grupos a buscar y abrir nuevos mercados para sus productos; ii) la negociación de la deuda externa, Ficorca y la depreciación de la deuda mexicana que las enganchó con nuevos circuitos y agentes financieros, más sofisticados y modernos; iii) la apertura de la economía, su afiliación al GATT y al NAFTA, que se tradujo en menor protección, menos subsidios y menos transferencias; iv) la revaluación de las empresas mexicanas a la luz de las expectativas generadas por el NAFTA; v) las proyecciones de la deuda, que crearon oportunidades financieras.

Entre los factores internacionales más importantes, se pueden citar: la internacionalización de un número creciente de sectores industriales, asociaciones y redes, lo que abre nuevos espacios y nichos para las empresas transnacionales de países en desarrollo; muchas empresas transnacionales de países capitalistas avanzados desplazan la atención de las actividades tradicionales a otras de vanguardia; el desarrollo tecnológico en la informática y las comunicaciones, que hace posible una compleja combinación de operaciones productivas, financieras y de comercialización; agentes financieros que buscan y crean opciones de inversión más atractivas (especulativas) en los mercados emergentes, en un ambiente de baja de las tasas de interés;

y un marco normativo mundial más preocupado de los estándares ambientales y de calidad.²²

Como puede apreciarse en el cuadro 6, de los 60 grupos no financieros más grandes de México, 37 (esto es, casi el 60%) se han transformado en empresas transnacionales, según la definición propuesta al principio de este artículo, es decir, desarrollan por lo menos dos tipos de actividades en los mercados internacionales (véase la introducción).

La solución más común es la de alianzas estratégicas. Un estudio riguroso de la bibliografía comercial revela que 29 de los 60 grupos no financieros más grandes de México han formado alianzas estratégicas en los últimos cinco años. Pero en contados casos esas alianzas permiten a los grupos mexicanos expandir sus operaciones a los mercados mundiales, ya sea facilitando las exportaciones o en actividades que agregan valor.

La expansión a los mercados de valores es una estrategia muy difundida ya que los contratos de crédito están gradualmente desapareciendo y el mercado de capitales mexicano es incapaz de satisfacer las necesidades de capital de estos grandes grupos. De cualquier forma, no todas las empresas mexicanas tienen la capacidad de organización para cotizar en los mercados internacionales de valores, particularmente en la bolsa de valores de Nueva York. De las 60 empresas minoristas industriales más grandes, 55 están inscritas

²¹ Está planeando una estrategia similar para Cementos Samper y Diamante, dos compañías colombianas adquiridas en mayo de 1996.

²² Aunque estos problemas escapan al propósito de este artículo, hay una gran discusión a este respecto como resultado de la expansión de las maquilas, la apertura de la economía y las negociaciones del NAFTA.

CUADRO 6

México: Trayectorias al mundo internacional de empresas mexicanas

| Grupo | Sector ^a | Filiales | Valores ^b | Alianza estratégica | Exportación |
|------------|-----------------------------|----------|----------------------|---------------------|-------------|
| Telmex | Comunicaciones | | X | X | X |
| Cifra | Dist. minorista | | X | X | |
| Vitro | Vidrio | X | X | X | X |
| Carso | Muy diversificado | X | X | X | X |
| Cemex | Cemento | X | X | X | X |
| Visa | Cerveza, bebidas | X | X | X | X |
| Alfa | Acero, petroquímica | | X | X | X |
| Comercial | Dist. minorista | | X | X | |
| Gigante | Dist. minorista | | X | X | |
| Ica | Construcción | X | X | X | X |
| Televisa | Televisión | X | X | X | X |
| Gmodelo | Cerveza | | X | X | X |
| Bimbo | Alimentos | X | | X | X |
| Desc | Muy diversificado | | X | X | X |
| Soriana | Dist. minorista | | | | |
| Gruma | Alimentos | X | X | | |
| Aeromex | Aerolínea | | X | | |
| Gmexico | Minería | | | | X |
| Kimberly | Papel | | X | | X |
| La Moderna | Tabaco | X | | | X |
| Liverpool | Dist. minorista | | X | X | |
| Tmmsa | Transporte | | X | X | X |
| Uasa | Repuestos automov. | X | | X | X |
| Aty | Dist. minorista | | X | X | |
| Nadro | Petroquímica | | | | |
| Tribasa | Construcción | | X | | X |
| Gmd | Construcción | | X | X | |
| Cydsa | Petroquímica | | X | X | X |
| Ahmsa | Acero | | X | X | X |
| Cma | Aerolínea | | X | | X |
| Chedraui | Dist. minorista | | | | |
| Sidek | Acero, turismo | | X | X | X |
| Dina | Automóviles | X | X | | X |
| Peñoles | Minería | | | | X |
| Apasco | Cemento | | X | | |
| Ggemex | Bebidas | | X | X | |
| Elektra | Dist. minorista, televisión | | | X | X |
| BI | Construcción | | X | X | X |
| Synkro | Textiles | X | X | | |
| Lala | Alimentos | | | | X |
| Gis | Repuestos automov. | | | | X |
| Bachoco | Agroindustria | | | | |
| P Hierro | Dist. minorista | | | | |
| Benavides | Dist. minorista | | | | |
| Syr | Dist. minorista | | | | |
| Copamex | | | | | |
| Hermes | Metales | | | | X |
| Gidusa | Productos de madera | | | | |
| Iusacell | Comunicaciones | X | X | X | |
| Herdez | Alimentos | X | | X | X |
| Tamsa | Tubos de acero | | X | | X |
| Argos | Bebidas | | | | X |
| Coppel | | | | | |
| Geupecc | Bebidas | | | X | |
| Posadas | Turismo | | | | X |
| Sanluis | Minería | | | X | X |
| Canadá | Calzado | | | | |
| Tablex | Alimentos | | | | |
| Ceramic | Construcción | | X | X | X |

Fuentes: Cuadros previos.

^a Negocio principal.

^b ADR, ADR y/o instrumentos de deuda.

en la Bolsa de Valores de México, 35 transan en los mercados internacionales American Depository Receipts o Global Depository Receipts (ADR o GDR), sólo 20 están inscritas en la bolsa de valores de Nueva York y 13 ofrecieron otros instrumentos de deuda entre 1992 y 1993 (véanse cuadros 3 y 5).

Sólo 13 grupos tienen filiales y, con ello, actividades que generan valor agregado en su rubro en el exterior (cuadro 1). En total, 24 grupos han desarrollado acuerdos comerciales, de redes de manufactura y de mercados con empresas internacionales como clientes (véase cuadro 5). Entre los motivos identificados por Fujita (Taylor ed., 1993, pp. 11-14) para promover la inversión extranjera directa, las empresas mexicanas tienen una especial preocupación por mejorar su capacidad tecnológica y por aumentar la eficiencia con estrategias de racionalización de sus operaciones y de reducción de costos (Cemex y Vitro). Sin embargo, la búsqueda de mercados y la inversión extranjera directa en actividades orientadas a la exportación se hacen más importantes para las empresas que operan en mercados locales saturados (Televisa, Synkro, Bimbo-Baird's). La búsqueda de recursos es considerablemente menos importante para las firmas mexicanas.

En suma, la trayectoria más frecuente es una combinación de dos estrategias: expansión al mercado internacional de valores y la formación de alianzas estratégicas. Como puede apreciarse en el cuadro 6, de los 60 grupos de nuestra muestra 37 se han internacionalizado. De estas 37 empresas mexicanas, 25 combinan de alguna manera estas dos actividades. Seis grupos limitan su acción a estas áreas. A pesar de que las actividades que agregan valor no son parte de esta trayectoria, la interacción con los socios internacionales y con agentes de valores puede ser muy intensa, transformando profundamente su organización y estrategias empresariales. La mayoría de los grupos de distribución minorista más importantes han seguido esta evolución. Sólo seis grupos mexicanos combinan las 4 estrategias (cuadro 6).

Al comparar las empresas transnacionales mexicanas con las multinacionales del tercer mundo del decenio de 1960, (según Khan (ed., 1986)), se aprecian algunas diferencias considerables en cuanto a estrategias de inversión, emplazamiento, mecanismos de expansión e instrumentos de financiamiento. Mientras las últimas emplean estrategias defensivas para ampliarse a los mercados del tercer mundo y contrarrestar los efectos de las tendencias recesivas, como las medidas proteccionistas o tratan de reducir el riesgo

con la diversificación regional, las primeras utilizan estrategias agresivas para penetrar en los mercados del primer mundo.²³ Esto es, las empresas mexicanas apuntan a los mercados del primer mundo para convertirse en fuerzas internacionales en sus respectivas áreas de operación. Penetran los mercados del primer mundo, no por la vía de acuerdos con el gobierno, negociaciones o *joint ventures* con los inversionistas de esas áreas, como lo hicieron antes las empresas multinacionales (Khan, ed., 1986), sino que con medidas complejas y agresivas que comprenden adquisiciones, compras hostiles, adquisiciones apalancadas, opciones de compra, alianzas estratégicas, demandas judiciales y otras maniobras legales o financieras. Para financiar la expansión, por lo general no dependen de sus propios recursos internos. En cambio, utilizan sofisticados instrumentos financieros desarrollados por poderosos agentes transnacionales que se han convertido en un enlace clave de todo proceso de internacionalización. Las adquisiciones, las alianzas estratégicas y otros proyectos de inversión se llevan a cabo con escaso o ningún nuevo capital mexicano, sino más bien con créditos puente combinados con ofertas de ADR y GDR, eurobonos y otros instrumentos que suponen bajos índices de apalancamiento y también un elevado potencial de generación de efectivo por parte de los grupos mexicanos en el decenio de 1980.

El impulso a la internacionalización constituye la estrategia de sobrevivencia en el contexto de una economía abierta orientada a la exportación y de la creciente integración con los Estados Unidos y Canadá. Las condiciones nacionales e internacionales favorecen a aquellos grupos cuya ventaja competitiva está en bienes que demandan tecnología madura y estandarizada, donde han logrado alta productividad, principalmente aplicando estrategias de reducción de costos (Vitro, Cemex) (Taylor, ed., 1993). En otros casos, esto se logra donde por razones culturales sería muy difícil reemplazarlos (comercio minorista, programación de televisión). Y ésta es precisamente la mayor similitud con las empresas multinacionales del tercer mundo analizadas por Khan (ed., 1986).

Es así como aun cuando lleguen a ser internacionales, estas empresas de los países de menor desarrollo relativo exhiben debilidades y deficiencias. Ingre-

²³ Un estudio de Naciones Unidas (Taylor, ed., 1993) señala también la mayor proporción de inversión extranjera directa canalizada de países del tercer mundo.

san a rubros no líderes y altamente cíclicos de la economía mundial (cemento, acero, vidrio, petroquímica) donde tienen mayor posibilidad de competir a nivel mundial. La alianza estratégica Vitro-Corning, por ejemplo, estaba limitada, antes de su fracaso, a la división de artículos para el hogar y no incluyó productos de última generación como fibra óptica, donde Corning es productor de vanguardia. Pero aún en la producción de envases de vidrio tradicionales Vitro tuvo un traspíe en 1996, cuando el grupo reportó pérdidas de más de 400 millones de dólares, retirándose por completo del mercado estadounidense después de vender a Anchor.

Muy pocas empresas transnacionales mexicanas se han volcado a sectores de tecnología más avanzada. Vitro estaba produciendo maquinaria y equipos para fabricar vidrio en sus filiales de los Estados Unidos (plantas de Anchor), sin embargo, como se mencionó, tuvo que vender todos sus intereses en ese país en 1996. Cemex, ICA, BI y GMD están investigando la producción de plantas de bajo impacto ambiental; Televisa ha comprado un satélite propio que obligará al

grupo a involucrarse y asimilar la tecnología contenida en este producto. Y Carso Global Telecom empezó, en 1996, una agresiva expansión a actividades de multimedia con la adquisición de Prodigy Services.

La mejor valoración de las emisiones de deuda mexicana (eurobonos y títulos comerciales, entre otros) entre 1992 y 1994, se ha ajustado dramáticamente luego de la devaluación y colapso de diciembre de 1994. A partir de 1995, debieron ofrecerse tasas mucho más altas para compensar los mayores riesgos. Además, estos recién llegados al mercado internacional son más vulnerables a las estrategias financieras del mercado abierto e incluso de los inversionistas institucionales y de los especialistas en finanzas internacionales, que escrutan permanentemente sus decisiones y rendimientos, y pueden provocar inestabilidad en los precios de sus acciones y su situación financiera. Como suelen interesarse por la rentabilidad a corto plazo, ejercen presión sobre la empresa para que sacrifique sus estrategias de inversión de largo aliento, y promueven las prácticas especulativas.

(Traducido del inglés)

Entrevistas

- | | |
|--|--|
| <p>1. Bufete Industrial Licenciado Luis de la Mora Subdirector de Recursos Financieros</p> | <p>5. Grupo Cifra Ing. Federico Casillas Director de Relaciones con Inversionistas</p> |
| <p>2. Cemex C.P. Víctor Naranjo Director de Finanzas y Relaciones con Inversionistas</p> | <p>6. Grupo ICA Ing. Gerardo Sáez Director de Relaciones con Inversionistas</p> |
| <p>3. Grupo Carso Eduardo Valdés</p> | <p>7. Televisa Manuel Abud Director de Relaciones con Inversionistas</p> |
| <p>4. Grupo Alfa Ing. Enrique Flores Director de Relaciones con Inversionistas</p> | <p>8. Vitro Hugo Sánchez García Director de Relaciones con Inversionistas</p> |

Bibliografía

- Alter, C. y J. Hage (1993): *Organizations Working Together*, Londres, Sage Publications.
- América Economía* (1993-1994): Suplemento publicitario especial, Nueva York, World Financial Centre.
- Aronson, J. D. y P. F. Cowhey (1993): *Managing the World Economy. The Consequences of Corporate Alliances*, Nueva York: Council on Foreign Relations Press.
- Bibeault, D. B. (1982): *Corporate Turnaround. How Managers Turn Around Losers into Winners*, Nueva York, McGraw Hill Book Company.
- Blecke, J. y D. Ernst (1991): The way to win in cross-border alliances. *Harvard Business Review*, vol. 69, N° 6, Boulder, Colorado, Harvard University.
- BMV/AMIB (Bolsa Mexicana de Valores/Asociación Mexicana de Intermediarios Bursátiles) (1996): *México Company Handbook 1995-1996*, México, D. F.
- BMV (1994): *Annual Meetings Reports and Offering Circulars*, México, D.F.
- Brock, J. W. y W. Adams (1989): Merger-mania: An empirical critique. D. L. McKee (ed.), *Hostile Takeovers, Issues in Public and Corporate Policy*, Londres, Praeger.
- Bruning, E. R. (1989): The economic implications of the changing merger process, D. L. McKee (ed.), *Hostile Takeovers, Issues in Public and Corporate Policy*, Londres, Praeger.
- Business Mexico* (1993): México D.F., American Chamber of Commerce of Mexico, mayo.
- _____ (1994): México D.F., American Chamber of Commerce of Mexico, enero.
- Downes, J. J. y E. Goodman (1995): *Dictionary of Finance and Investment Terms*, Nueva York, Barrons.
- Ejca, G., C. Garrido y C. Leriche (1992): Aspectos microfinancieros del cambio estructural: la banca y la bolsa. *El cotidiano*, México D.F., Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), septiembre- octubre.
- Euromoney* (1993): Londres, Euromoney Publications, mayo.
- Expansión* (1992): vol. 24, N° 601, México D.F., Expansión S.A., 14 de octubre.
- _____ (1994): vol. 26, N° 650, México D.F., Expansión S.A., 28 de septiembre.
- Financial Times* (1992): Londres, 23 de julio.
- Garrido, C. y E. Quintana (1987): Financial relations and economic power in Mexico. R. Anzaldúa Montoya y S. Maxfield (eds.) *Government and Private Sector in Contemporary México*, California, Centre for US-Mexican Studies.
- IMEF (1993): México, D.F., Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, octubre.
- International Financial Review* (1992): Washington D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), todos los números.
- _____ (1993): Washington D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), todos los números.
- Journal of Commerce* (1998): Nueva York, Harold Gold (ed.), 19 de mayo.
- Jurgensen, E. (1993): Evolution, potential and challenges in North American cross-border mergers and acquisitions (The Mexican view), México D.F., Casa de Bolsa Vector mimeo.
- Khan, K. (ed.) (1986): *Multinationals of the South: New Actors in the International Economy*, Londres, Frances Pinter Publishers.
- Latin American Newsletters (1993): *Latin American Regional Reports, Mexico and NAFTA Report*, Londres, 15 de abril.
- Lorange, P. y J. Roos (1992): *Strategic Alliances: Formation, Implementation and Evolution*, Cambridge, Massachusetts, Blackwell Business.
- McKee, D. L. (ed.) (1989): *Hostile Takeovers. Issues in Public and Corporate Policy*, Londres, Praeger.
- Michalet, C. (1991): Strategic partnerships and the changing internationalization process, L. K. Mytelka (ed.), *Strategic Partnerships, State Firms and International Competition*, Rutherford, New Jersey, Fairleigh Dickinson University Press.
- Mytelka, Lynn K. (ed.) (1991): *Strategic Partnerships, State Firms and International Competition*, Rutherford, New Jersey, Fairleigh Dickinson University Press
- Peres Núñez, W. (1993): Internacionalización de empresas industriales latinoamericanas, *Revista de la CEPAL*, N° 49, LC/G.1757-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Salas-Porras, A. (1997): Estructuras, agentes y constelaciones corporativas en México durante la década de los noventa. *Revista mexicana de sociología*, vol. 59, N° 4, México D.F., Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Slatter, S. (1984): *Corporate Recovery: Successful Turnaround Strategies and their Implementation*, Middlesex, Penguin Books.
- Taylor R. (ed.) (1993): *Transnational Corporations from Developing Countries. Impact on Their Home Countries*. Nueva York, Naciones Unidas, División de Empresas Transnacionales y Gestión. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E.93.II.A.8.
- The New York Times* (1989); Nueva York, 30 de octubre.
- Trevor, L. B. (1989): Hostile takeovers: A US Falkland Islands where the Argentines always win, D. L. McKee (ed.), *Hostile Takeovers. Issues in Public and Corporate Policy*, Londres, Praeger.
- Tseng, C. (1994): The process of internationalisation of PRC Multinationals, H. Schütte (ed.), *The Global Competitiveness of the Asian Firm*, Nueva York, St. Martin's Press.
- Useem, M. (1993): Shareholder power and the struggle for corporate control, R. Swedberg (ed.), *Explorations in Economic Sociology*, New York, Russel Sage Foundation.
- Vedder, R. K. (1989): Three Cheers for the corporate raider, D.L. McKee (ed.), *Hostile Takeovers. Issues in Public and Corporate Policy*, Londres, Praeger.
- Vitro (1993): *Annual Meeting Report*, México D.F.
- Wall Street Journal* (1987): Nueva York, Frederick Taylor (ed.), 30 de julio.
- _____ (1989): Nueva York, Frederick Taylor (ed.), 11 de septiembre.

La regulación de la *prestación privada de* **servicios de agua potable** *y alcantarillado*

Terence R. Lee
Andrei S. Jouravlev

*División de Medio Ambiente
y Desarrollo,*
CEPAL

Desde el decenio de 1970, los gobiernos de la región han venido transfiriendo, de una forma u otra, empresas públicas y otras instituciones estatales al sector privado. La privatización ya se ha extendido a todos los sectores de la economía, incluidos los servicios de agua potable y alcantarillado. La participación del sector privado en la prestación de estos servicios puede traer consigo importantes mejoras de eficiencia, pero no garantizará por sí sola una mejora duradera del bienestar social, porque estos servicios no se prestan en un mercado competitivo. Por lo tanto, los resultados dependerán del régimen de regulación en el que actúen las industrias, régimen cuya eficacia estará determinada por la capacidad de los gobiernos de buscar y crear condiciones institucionales y regulatorias que obliguen a que las empresas proveedoras sean eficientes y se hagan eco de las necesidades de sus clientes. El presente artículo se concentra en las cuestiones que han de abordarse al preparar un marco regulatorio adecuado para el sector del agua potable y el alcantarillado.

I

Introducción

La prestación de servicios de agua potable y alcantarillado se ha caracterizado en América Latina y el Caribe por una enorme deficiencia o disfunción gubernamental. Esta es la razón fundamental del actual fenómeno tan extendido de la adopción de medidas para potenciar la participación del sector privado. Tal participación brindaría mejoras de eficiencia potencialmente importantes, pero por sí sola no garantizaría una mejora duradera del bienestar. Esto porque los servicios de agua potable y alcantarillado tienden a ser monopolios naturales cuando su prestación por una sola empresa se traduce en menores costos que si fuera prestado por dos o más compañías. En este caso, la competencia no resulta posible o entrañaría una duplicación ineficiente y prohibitivamente costosa de los activos fijos y economías de escala desaprovechadas.

En ausencia de un mercado competitivo, los resultados dependerán de la capacidad de los gobiernos de encontrar soluciones institucionales y normativas apropiadas que obliguen a que las empresas sean eficientes y se hagan eco de las necesidades de sus clientes. Entonces, es importante determinar cuáles son los rasgos que contribuyen a que se logre con ello mejorar el bienestar o se fracase en el propósito. Esto adquiere especial importancia dado que la regulación de monopolios privados no es fácil: "la regulación eficaz es forzosamente un asunto complejo, y pretender lo

contrario puede tener consecuencias perjudiciales a largo plazo para las industrias interesadas; una simplificación excesiva del marco inicial de regulación de los monopolios privatizados ... conducirá muy a menudo a la aparición de dificultades mucho más graves en un plazo más largo" (Vickers y Yarrow, 1988). A esto hay que agregar que los gobiernos de los países de la región tienen poca experiencia en este campo, puesto que al permanecer la mayoría de las empresas del sector en manos del Estado nunca desarrollaron sistemas de regulación.

El paso brusco desde la propiedad pública y el control burocrático a un monopolio privado sujeto a regulación cambia por completo las demandas sobre las instituciones gestoras del sector y exige también un minucioso replanteamiento de las políticas de gestión de los servicios de agua potable y alcantarillado. La privatización no sólo exige que el Estado se retire de muchas actividades, sino también que asuma otras nuevas, que a menudo revisten un carácter muy distinto y exigen de su personal aptitudes y conocimientos diferentes. En lo que toca a los servicios de agua potable y alcantarillado, la experiencia muestra que la privatización no se acaba simplemente con el traspaso de activos, sino que exige una actuación reguladora continua por parte del sector público.

II

El diseño de sistemas de regulación

Conviene distinguir dos modalidades amplias de regulación, a saber: la regulación estructural, que determina qué organizaciones o tipos de organizaciones pueden dedicarse a determinadas actividades, y la regulación de la conducta, que atañe al comportamiento que se permite a las organizaciones en las actividades a las que han elegido dedicarse (Vickers, 1991). Así pues, la regulación de la conducta ejerce un control directo sobre los objetivos de las empresas reguladas, mientras la estructural ejerce un control directo sobre el entorno estructural de la empresa, pero no sobre su comportamiento (Perry, 1984). Por regla general, los

monopolios naturales requerirán una combinación de esos dos tipos de regulación.

La índole de la regulación de la conducta está dictada en gran medida por la regulación estructural. Para poder reducir al mínimo las posibilidades de una disfunción o deficiencia gubernamental, la conducta debe regularse lo menos posible.

Los reguladores deben tratar de crear una estructura de recompensas que ofrezca a las empresas incentivos considerables para adoptar opciones socialmente óptimas en lugar de dedicarse a la microgestión, que no es muy distinta de la gestión de empresas de pro-

piedad estatal; convertir un monopolio público en monopolio privado altamente regulado no tiene mucho mérito. Para crear una estructura así es necesario determinar las causas precisas de las disfunciones del mercado, valiéndose de la regulación estructural para aislar aquellas actividades a las que esas disfunciones están vinculadas, y focalizando la regulación de la conducta directamente en las esferas en que las disfunciones del mercado sean más agudas. Si no se logra alcanzar este objetivo con la regulación estructural, es posible que la regulación de la conducta resulte ineficaz para contener el poder monopolístico y puede que provoque ineficiencias en la productividad y en la asignación de los recursos. Así pues, el diseño regulador correcto potencia al máximo los beneficios derivados de eliminar las disfunciones del mercado, en relación al costo de la intervención gubernamental, porque a medida que ésta aumenta los beneficios marginales de la regulación disminuyen linealmente, mientras que los costos aumentan exponencialmente (Jones, 1994).

¿En qué medida deben recurrir las autoridades públicas a la regulación estructural o a la regulación de la conducta? He aquí un problema empírico que depende forzosamente de las circunstancias específicas de cada industria, como el ámbito para el ingreso a ella y la competencia que permiten las condiciones tecnológicas y de mercado y el grado de asimetría de la información.

III

La información asimétrica

La información adecuada tiene una importancia primordial para que la regulación sea eficaz. Los organismos reguladores tropiezan con una limitación fundamental, que es la falta de información sobre los servicios públicos que regulan: "el problema de la regulación es esencialmente un problema de control con información incompleta" (Laffont, 1994). Los cuadros directivos de la compañía regulada cuentan siempre con mejor información que la entidad reguladora sobre los costos de la industria y las condiciones de la demanda, incluidos los efectos de la incorporación de nuevas tecnologías y los medios más eficientes de explotación, y también sobre el propio comportamiento de la empresa, en particular respecto al esfuerzo por reducir sus costos. Gracias a la información asimétrica las empresas pueden sacar partido a su monopolio de

Hay sectores en que la liberalización de los mercados y la reestructuración aportan presiones positivas de exposición a la competencia que evitan conductas monopólicas. En otros, se ubican las industrias, incluidos los servicios de agua potable y alcantarillado, en las cuales las posibilidades de ingreso y la competencia están limitadas por la tecnología actual en las actividades básicas de transmisión y distribución. En estas industrias, incluso si se eliminaran todos los obstáculos al ingreso, no se producirían nuevas entradas salvo a expensas de la eficiencia productiva, por la duplicación de los activos fijos a un costo prohibitivo. En las industrias que tienen un alto grado de monopolio natural, la respuesta normativa apropiada es la regulación de la conducta, en lugar de la reforma estructural y la promoción de la competencia.

Otros factores importantes son la naturaleza de los componentes de la infraestructura que definen a una empresa como monopolio natural y la velocidad de los cambios en las condiciones tecnológicas y los mercados subyacentes (Beesley y Littlechild, 1989). Allí donde los sistemas son de carácter local y el ritmo de cambio es lento, como en el caso de los servicios de agua potable y alcantarillado, existen las condiciones más prometedoras para regular la conducta. Por otro lado, si el sistema es de carácter nacional y el ritmo de cambio es rápido, tal regulación será más difícil.

información y obtener beneficios más que normales, lo que genera una pérdida global de bienestar social y una asignación ineficiente de recursos.

La existencia de asimetría de la información tiene tres repercusiones importantes:

i) las perspectivas de generar información con fines de regulación deben ser un elemento importante en las decisiones oficiales sobre la índole del régimen regulador y la estructura de la industria (Beesley y Littlechild, 1989).

ii) en lugar de utilizar métodos de mando y control, es decir, dar instrucciones a la empresa sobre todos los aspectos de su funcionamiento y exigirle que siga las órdenes que se le dan, y depender de la microgestión, el objetivo regulador debe llevar a diseñar mecanismos que incentiven a la empresa regulada a

emplear su información de superior calidad para maximizar la consecución de los objetivos de la sociedad mientras persigue su propio interés, en lugar de limitarse a extraer rentas de su monopolio de la información (Acton y Vogelsang, 1989; Sappington, 1994).

iii) los órganos reguladores deben tener acceso obligatorio a la información interna de la empresa regulada —por ejemplo, por medio de auditorías— y deben velar también por la transparencia de la información. La transparencia de las cuentas es un rasgo muy importante de la regulación en los Estados Unidos, país en el que se emplea un sistema uniforme de cuentas en el que se clasifican todas las cuentas de las empresas de servicios públicos dentro de un sistema común (Organismo Internacional de Energía, 1994).

Además, para superar las asimetrías de la información las autoridades reguladoras deben disfrutar de bastante discrecionalidad —aunque adecuadamente restringida— así como de medios administrativos y financieros considerables.

Existen varios mecanismos para obtener la información mediante los cuales los órganos reguladores pueden reducir la ventaja informativa de que disfruta la industria regulada.

Uno de ellos es el de las licencias (*franchising*) o competencia por el mercado. Cuando en el seno de una industria no resulta posible la competencia directa en el mercado, la licencia, es decir, la competencia por el derecho de ser el monopolista, es otro mecanismo para extraer información. Cuando muchos interesados que se enfrentan a los mismos costos en materia de tecnologías y de producción presentan ofertas no colusorias para tener derecho a ser el monopolista, la competencia por el mercado entre los productores *ex ante* puede disminuir la posible ventaja informativa del proveedor *ex post* a través de las condiciones competitivamente determinadas del contrato de licencia. Este enfoque se está utilizando de manera creciente en América Latina y el Caribe, siendo ejemplo de ello las concesiones y arreglos afines en Argentina y México. Sin embargo, no obstante sus muchas e interesantes características, los arreglos en materia de licencias presentan importantes limitaciones (CEPAL, 1997; Williamson, 1976). Las actividades del sector de agua potable y alcantarillado son más proclives a esas dificultades. Los obstáculos más importantes incluyen el peligro de que la licitación de la licencia deje de ser competitiva; los problemas relacionados con la visibilidad y transferibilidad de las inversiones, que pueden distorsionar tanto los incentivos para invertir como la índole de la competencia por la licencia, y las dificultades de la especificación y administración de los contratos.

Otro mecanismo es el de la competencia por referencia o comparación, que parece ser la senda más prometedora para abordar formalmente el problema de la información asimétrica en los servicios públicos privatizados en el sector de agua y alcantarillado. Denominada también competencia por comparación o competencia por el ejemplo, este método fomenta la competencia en la reducción de los costos entre monopolistas y lo hace indirectamente a través del mecanismo regulador, mediante comparaciones con el rendimiento de empresas en otros lugares. El principio básico que subyace a este planteamiento es el de desacoplar la estructura de precios de la empresa de servicios públicos de los costos que ella misma notifica y, de esa forma, limitar sus oportunidades de distorsionar sus datos sobre costos. Las oportunidades de utilizar la competencia por referencia en los servicios de agua potable y alcantarillado se derivan de que —como consecuencia de la estructura reguladora común y de muchos rasgos comunes en el entorno de explotación y en los mercados de insumos y productos de los proveedores de servicios— al fijar los precios o los niveles de calidad del servicio a que aspira una empresa, las estadísticas de rendimiento de las demás empresas suelen contener indicios informativos relacionados con las compensaciones económicas subyacentes a las que se enfrenta la directiva de la empresa en cuestión (Vickers y Yarrow, 1988). Sin embargo, no es fácil implantar la competencia por referencia. A los órganos reguladores les ha resultado difícil incorporarla explícitamente en los marcos regulatorios (Cowan, 1993; Helm, 1994), pero pese a los problemas que plantea, cada día se utiliza más, tanto en la regulación de precios como en la regulación de la calidad de los servicios.

Las ventajas de la competencia por referencia son parte del argumento en pro de que existan empresas separadas horizontalmente en lugar de una sola empresa nacional en las industrias de monopolio natural (Vickers, 1995). Las fusiones, las absorciones, los acuerdos de gestión conjunta y otros cambios de la estructura de la industria pueden afectar al órgano regulador en su capacidad de utilizar eficazmente la competencia por referencia. Esto no excluye las fusiones, pero dado que la pérdida o la degradación de los elementos de comparación, sobre todo entre empresas más grandes o más eficientes, hace menos eficaz la competencia por referencia, el órgano regulador debe tratar de introducir elementos de comparación nuevos y mejores y vincularlos a beneficios inmediatos para los clientes, sobre todo en forma de precios más bajos (OFWAT, 1995a).

IV

Regulación de conducta

Si bien, como regla general, la política más adecuada para estimular la eficiencia es la de reformas estructurales destinadas a fomentar la competencia, las características de los servicios de agua potable y alcantarillado, especialmente en los países relativamente pequeños o de bajo nivel de desarrollo económico, restringen las posibilidades de tal reestructuración. En situaciones como éstas, la regulación de conducta se convierte en el instrumento más importante, si no el único.

La regulación de conducta se preocupa de los diferentes aspectos del comportamiento de las empresas reguladas, tales como su política de precios, la calidad de sus productos y servicios, sus inversiones, etc. La misión de esta regulación es reproducir en una industria monopolística los resultados de una situación competitiva y proveer los mismos incentivos que los competidores hubieran generado en un mercado competitivo.

El enfoque tradicional de la regulación de conducta se concentra en las actividades de seguimiento, fiscalización y auditoría. Se parece mucho a la relación existente entre un ministerio y un monopolio estatal que éste administra. El enfoque más moderno privilegia la regulación a través de incentivos económicos que obliguen a las empresas reguladas a operar eficientemente.

1. La regulación de los precios

a) *La regulación explícita de los precios*

La parte más visible de la regulación de conducta quizás sea la fijación de tarifas. Hay muchos esquemas de regulación de precios, pero todos pueden clasificarse entre dos extremos opuestos: la regulación según su rentabilidad (el método tradicional de regulación de los servicios públicos en muchos países, especialmente en los Estados Unidos) y la regulación por índice de precios, que se puso en práctica en Inglaterra y Gales a mediados de los años ochenta.

En los últimos años, la regulación tradicional basada en la tasa de rentabilidad ha sido objeto de críticas por dos motivos principales: i) porque proporciona pocos incentivos para reducir los costos e innovar, y ii) porque alienta a las empresas a emplear una relación capital/trabajo ineficientemente elevada para su nivel de producción: el llamado efecto Averch-Johnson

(véase Averch y Johnson, 1962). Una serie de estudios empíricos sobre la industria del agua potable y alcantarillado de los Estados Unidos no ha podido descubrir diferencias importantes en la eficiencia relativa de las empresas privadas sujetas a la regulación por rendimiento y las empresas públicas, lo que parecería confirmar las escasas propiedades incentivadoras de la regulación por rentabilidad (véase Feigenbaum y Teeple, 1983; Byrnes, Grosskopf y Hayes, 1986; Lambert, Dichev y Raffiee, 1993).

Dejando aparte las críticas que se han vertido acerca de sus propiedades incentivadoras, la regulación de rentabilidad cuenta con algunas ventajas. Al proporcionar una garantía de una rentabilidad justa, brinda una especie de compromiso a largo plazo que resulta crucial para las inversiones con un elevado componente de costo no recuperable, como ocurre en el sector de agua potable y alcantarillado (Laffont, 1994). También define un procedimiento viable que brinda garantías a los inversionistas contra el riesgo de quiebra y facilita un sistema sólido de frenos y contrapesos. Además, es probable que la regulación por rentabilidad tenga una repercusión descendente en el costo del capital (Grout, 1995). Aunque tal vez brinde menores incentivos para reducir los costos, por regla general funciona bien ante la incertidumbre de éstos y la asimetría de la información sobre las capacidades de las empresas reguladas; de hecho, aminora la capacidad de la empresa regulada de beneficiarse de la ignorancia en materia de regulación o bruscos movimientos favorables de los costos (Schmalensee, 1989).

La regulación por índice de precios trata de evitar los problemas vinculados a la regulación por rentabilidad, sobre todo la tendencia de esta última a ejercer una presión alcista en los costos, y a la vez busca limitar el ámbito de la deficiencia regulatoria y reducir la carga de la regulación. Se afirma que el hecho de regular los precios en lugar de los beneficios aporta sólidos incentivos para mejorar la eficiencia e innovar la tecnología de producción y las ofertas de servicios, ayuda a promover la competencia y también concentra la regulación precisamente en los servicios concretos en que la disfunción del mercado y la preocupación pública son más intensas, velando de ese modo por que los consumidores estén protegidos eficazmente contra los abusos monopolísticos.

Sus deficiencias más importantes tal vez sean la dificultad de determinar los factores de ajuste de los precios y la incertidumbre asociada con el proceso, la que puede traducirse en un mayor costo de capital y desincentivar la inversión. Más importante aún es el hecho de que, con este sistema, los ingresos que una empresa regulada percibe pueden desviarse considerablemente de los niveles normales o razonables, lo que sugiere que a los gobiernos les podría ser difícil optar por la regulación basada exclusivamente en el índice de precios. Inevitablemente, en una industria monopolística con gran densidad de capital, como lo es la de agua potable y alcantarillado, las autoridades reguladoras llegaron rápidamente a la conclusión de que los controles de precios deben complementarse con una evaluación de las necesidades de gastos de capital, incluido el reconocimiento de las consecuencias financieras del gasto de capital en los ajustes de precios (Jeffery, 1994). Esto desdibuja la diferencia entre el enfoque de índice de precios y la regulación por rentabilidad.

A pesar de esto, hay motivos para preferir la regulación por índice de precios al principio, después de la privatización. Como, sobre todo, las ganancias de productividad son potencialmente mayores inmediatamente después de la privatización, sus mejores propiedades incentivadoras resultan de especial importancia durante ese período (Beesley y Littlechild, 1989). En las industrias que tienen una estructura industrial descentralizada, los motivos para preferir la regulación por índice de precios se ven reforzados por las posibilidades que tiene el organismo regulador de generar mejor información y superar la asimetría de la información mediante la competencia por referencia o comparación. Además, dado que la regulación por índice de precios sirve para controlar las empresas dominantes cuando el mercado competitivo fiscaliza sus ganancias, se ha sugerido que este tipo de regulación es más eficaz y apropiado como medida transitoria en la senda hacia la desregulación total y la plena competencia (Braeutigam y Panzar, 1993; Schmalensee, 1995).

Aunque los dos sistemas en su forma "pura" pueden parecer muy diferentes, sus calidades en cuanto a incentivos para reducir costos e invertir en forma eficiente son muy parecidas en el mundo real, donde cualquiera de ambos suele incluir ingredientes del otro que los hacen muy similares tanto en sus virtudes como en sus deficiencias. Por ejemplo, el retraso regulatorio y los ajustes automáticos de precios refuerzan los incentivos del sistema de regulación por rentabilidad y

lo hacen más parecido al de regulación por índice de precios, mientras que la necesidad de asegurar a los inversionistas una tasa de retorno razonable sobre el capital acerca el sistema de regulación por índice de precios al de regulación por rentabilidad e introduce las mismas deficiencias. Lo que importa no es cómo se llama el sistema, sino factores como la duración del período de retraso regulatorio y las expectativas que el sistema genera en los inversionistas sobre cómo y con qué van a reajustarse los precios (Jones, 1994).

El proceso de cálculo de las tarifas de los servicios de agua potable y alcantarillado que actualmente se utiliza en Chile es un buen ejemplo de un proceso que incorpora ingredientes de esquemas distintos.

Primero, la tarifa se determina sobre la base de la simulación de una así llamada "empresa modelo", que se define como una empresa diseñada con el objetivo de proporcionar los servicios de agua potable y alcantarillado en forma eficiente, considerando la normativa y reglamentación vigentes y las restricciones geográficas, demográficas y tecnológicas en las cuales deberá enmarcar su operación. Esto representa una forma de regulación por comparación, puesto que los costos son aquellos en que incurriría la empresa modelo y no los de la empresa real correspondiente, lo que, por lo menos en teoría, impide la institucionalización de ineficiencias. Si el regulador utiliza los costos efectivos de la empresa real, valida sus posibles ineficiencias y le da incentivos para manipular estratégicamente la información que entrega al regulador. Entonces, el regulador se verá obligado a utilizar otras fuentes de información que tampoco son perfectas.

Segundo, las tarifas tienen carácter de precios máximos y un período de vigencia de cinco años. Además, para hacer posible este retraso regulatorio relativamente largo, son indexadas. Estas características introducen en el cálculo de tarifas elementos de la regulación por índice de precios, puesto que las empresas pueden beneficiarse de la reducción de costos que realicen antes de la siguiente revisión periódica.

Tercero, en el esquema se incorporan ciertos elementos de la regulación por rentabilidad. Las tarifas se calculan como para generar una rentabilidad sobre activos no inferior al 7%. Además, si en la siguiente revisión periódica se demuestra que ha habido variaciones importantes en los supuestos básicos del cálculo tarifario, se pueden modificar las fórmulas tarifarias, de común acuerdo entre el regulador y la respectiva empresa.

b) *La regulación implícita de los precios u otros aspectos de conducta*

La regulación por código comercial, también denominada "regulación potencial" o "regulación por amenaza", no exige un marco regulador específico de un sector. Las empresas funcionan con entera libertad sin una regulación específica, pero los organismos reguladores vigilan y evalúan su actuación con arreglo a principios establecidos por la legislación de defensa de la competencia o la legislación antimonopolista en general; además, existe la amenaza convincente de una intervención reguladora si las empresas se comportan de forma anticompetitiva, si los precios aumentan más de lo considerado razonable o si la calidad disminuye o los consumidores no quedan razonablemente satisfechos con la calidad y precios de los productos y servicios que reciben.

Los estudios del comportamiento de empresas amenazadas de regulación (Glazer y McMillan, 1992) sugieren que:

i) Su comportamiento está determinado por el efecto marginal de los cambios de precios en la probabilidad de regulación;

ii) Un monopolio no regulado considerará la repercusión de su política de precios en la probabilidad de regulación;

iii) Como ante la amenaza de regulación un monopolio reduce el precio para impedirlo, la imposición efectiva de la regulación puede tener poco efecto en su precio o en sus ganancias previstas, y

iv) Las empresas tal vez modifiquen sus precios más como respuesta a los cambios en la probabilidad percibida o en la severidad de la regulación que a su imposición efectiva.

La aplicación de la regulación por código comercial es relativamente sencilla, es poco costosa y constituye el medio de implantar la regulación gradualmente, factores todos ellos especialmente importantes en países con poca experiencia en materia de regulación explícita. Resulta especialmente indicada cuando el costo de los errores es bajo y como medida temporal para proteger al consumidor contra el poder monopolístico hasta que se implante la competencia o una regulación efectiva. En cambio, el temor racional de que algún gobierno futuro imponga una estricta regulación de precios obligará a que las empresas no aumenten sus beneficios excesivamente, lo que puede lograrse manteniendo los precios a un nivel bajo, pero también no esforzándose demasiado y no aprovechando todas las oportunidades para reducir los costos (Jones, 1994).

2. La regulación de la calidad del servicio

a) *Diversos mecanismos para regular la calidad del servicio*

La reducción de la calidad del producto o de los niveles de servicio equivale a un aumento de precio. Sin una regulación adecuada de la calidad del servicio, la regulación de los precios puede resultar ineficaz: se puede explotar a los compradores de una forma igualmente eficaz si se les da un servicio deficiente o no apto para el consumo que si se les cobran precios excesivos (Kahn, 1988).

En la actualidad la competencia en los servicios básicos de transporte y distribución de los servicios de agua potable y alcantarillado, así como la posibilidad de sustitución de demanda, son limitadas o inexistentes en la mayoría de los casos. Además, los mercados de estos servicios se caracterizan por asimetrías de información entre los proveedores de ellos y sus clientes, y los proveedores de servicios suelen funcionar en régimen de monopolio. Por estas razones es muy poco probable que el control de precios por sí solo pueda brindar suficientes incentivos a las empresas que buscan maximizar sus beneficios como para llevarlas a opciones de calidad socialmente óptimas (Shapiro, 1983; Leland, 1979; Spence, 1975). Existe por lo tanto una sólida justificación para complementar la regulación de precios con la regulación de la calidad del servicio.

Los métodos más comunes de regulación de calidad incluyen los que se describen a continuación (Rovizzi y Thompson, 1995):

i) La divulgación de información sobre lo que se hace en materia de calidad es un método simple y barato que puede fomentar la presión del público y de los medios de comunicación sobre las empresas que tienen una actuación deficiente, pero suele facilitar pocos incentivos para mejorar.

ii) Los planes de responsabilidad civil y sistemas afines tienen importantes ventajas: pueden proporcionar sólidos incentivos a las empresas privadas para mejorar la calidad, su vigilancia y cumplimiento están descentralizados, son flexibles porque permiten a la compañía compensar los cambios de la calidad del servicio con el incremento de sus costos y los clientes reciben indemnización por mal servicio. Sin embargo, pueden resultar en elevados costos de transacción, y son más adecuados cuando se pueden verificar con facilidad los incumplimientos en materia de calidad. Parecen especialmente indicados ante cortes del suministro, racionamiento y problemas análogos. Por los costos y las dificultades de aplicación de los planes de

responsabilidad civil, son más apropiados para los grandes consumidores.

iii) Los planes de indemnización a los clientes o las normas garantizadas de cumplimiento, en cambio, suelen resultar más apropiados para la mayoría de los consumidores comunes, sobre todo cuando las faltas de calidad son fáciles de observar. Entrañan el establecimiento de normas de servicio respaldadas por un sistema de penalizaciones pecuniarias que en caso de incumplimiento se pagan al gobierno o, lo que sería preferible, directamente a los clientes afectados. En Inglaterra y Gales, por ejemplo, el Plan de Normas Garantizadas dispone que se efectúen pagos de cantidades fijas cuando la compañía no cumpla ciertas normas de servicio garantizadas (OFWAT, 1995b). El plan prevé un pago uniforme de 10 libras (unos 15 dólares) por cada incumplimiento de la norma garantizada, salvo en el caso de desbordamiento de alcantarillas, en que el pago equivale al reembolso al cliente de la cuota anual de alcantarillado. Los pagos por concepto de algunos incumplimientos del servicio se efectúan automáticamente; si no se han abonado en el plazo de 10 días laborables a partir del incumplimiento, el cliente tiene derecho a un pago suplementario. Si se trata de otro tipo de incumplimiento, el cliente debe presentar una reclamación por escrito.

iv) Las normas sobre calidad mínima del servicio, que para ser más eficaces, han de respaldarse con sanciones legales explícitas, como multas o la modificación o revocación de la licencia, o la amenaza implícita de revisar el precio regulado o imponer normas de calidad del servicio de obligado cumplimiento; y para ser eficientes, han de establecerse remitiéndose a sus beneficios y costos. Son adecuadas para aquellas situaciones en que existen asimetrías informativas entre proveedores y clientes, y cuando pequeños cambios de calidad pueden producir graves daños (Rovizzi y Thompson, 1995).

v) Finalmente, la incorporación explícita de una cierta medida de calidad del servicio en la fórmula de control de precios, o su consideración implícita en la revisión regulatoria. Este mecanismo puede incluir la adopción de medidas para reducir el precio, los beneficios o los ingresos si una empresa no cumple las metas de calidad, o la puesta en marcha de una revisión regulatoria en caso de que la calidad del servicio caiga por debajo de ciertos niveles preestablecidos. Un mecanismo de esa índole correctamente aplicado copiaría los incentivos que existen en los mercados competitivos, pero entraña una pesada carga informativa. En cualquier caso, la fijación de precios no debe ha-

cerse sin tomar en cuenta los aspectos de calidad de los productos y servicios regulados y, por ende, el regulador deberá vigilar si la empresa regulada alcanza oportunamente los niveles de calidad presupuestados en sus tarifas.

b) *El problema de la agencia común*

Cuando una empresa se enfrenta a los distintos organismos reguladores —de la calidad del servicio, de la contaminación y otros aspectos ambientales y de los precios—, cuyas preferencias respecto de las diversas medidas posibles suelen estar en conflicto, puede surgir lo que se denomina generalmente el problema de la agencia común, que puede crear tensiones entre los organismos reguladores y plantear el peligro de unos resultados antieeficientes (Baron, 1985 y 1989).

El potencial de ineficiencia pone de relieve la necesidad de una cooperación más estrecha entre los organismos reguladores, de que existan procedimientos institucionales que garanticen la adopción colectiva de decisiones, de que las atribuciones de los organismos reguladores sean compatibles, y de que se imponga al organismo regulador ambiental la obligación explícita de equilibrar los costos y los beneficios, siempre que no se pongan en peligro las obligaciones jurídicas (Cowan, 1993). En el sector de agua potable y alcantarillado en Inglaterra y Gales, la Office of Water Services (OFWAT), en su calidad de organismo regulador económico, no toma decisiones acerca de las políticas ambientales, sino que vela por que los encargados de adoptarlas cuenten con toda la información necesaria, se esfuerza por asegurar que se disponga de un cálculo de costos y que se hayan examinado suficientes soluciones y se preocupa de que las compañías puedan planificar sus programas de inversión en un clima regulador razonablemente estable (Booker, 1994). Asimismo, inculca a los organismos reguladores de la calidad la importancia que reviste el llevar a cabo un análisis económico adecuado antes de que se adopten normas más estrictas.

3. La regulación de la cantidad

Muchos bienes y servicios hídricos forman una pequeña pero indispensable parte del costo total de la amplia gama de productos en los que se utilizan, y cubren una necesidad de la que los consumidores no pueden prescindir fácilmente. Por lo tanto, las pérdidas derivadas de la disfunción del servicio pueden ser significativas en términos financieros, sociales y políticos, en relación con el costo básico de prestarlo. Por

esta razón, las empresas de servicios públicos suelen estar sujetas a obligaciones de servicio universal, o sea, de servir a todos aquellos que viven en el área cubierta, solicitan el servicio, están dispuestos a pagarlo y pueden hacerlo. Sin una obligación de esa índole, las empresas de servicios públicos no tendrían la motivación de dar servicio cuando los costos de la demanda aumentasen transitoriamente. Para las industrias de servicios públicos, este requisito significa a veces que deben hacer una inversión de capital en esferas antieconómicas o que deben mantener un tipo de servicio no rentable, pero más a menudo significa que deben ampliar su capacidad con antelación al crecimiento de la demanda (Phillips, 1993).

La obligación de servicio universal entraña que, en el caso de un servicio público esencial, el sector público no puede en ninguna circunstancia renunciar completamente a las responsabilidades que tiene respecto a su explotación en la misma medida que en otras industrias, sin poner al público en peligro. Dado que el proveedor de último recurso siempre sería el sector público, cabría que los gobiernos estudiaran la posibilidad de extender la regulación de las empresas o de renunciar a una regulación más amplia y cobrar a la empresa privatizada una prima de riesgo por concepto de seguro público que cubra los gastos imprevistos de la intervención del sector público si la empresa cae en un estado de explotación crítico (Devlin, 1993). Otra posibilidad, no tan atractiva, sería la de conservar en el sector público la capacidad de proporcionar un medio residual de realizar funciones básicas si el sector privado no cumple con las suyas.

4. Regulación de las inversiones

Muchos de los beneficios de la participación del sector privado en las empresas de agua potable y alcantarillado se deben a que ésta protege de presiones presupuestarias a inversiones necesarias, pero políticamente prescindibles. También permite aprovechar el fondo más amplio de capital privado para ayudar a financiar estas inversiones. El objetivo directo de la regulación suele ser la política de precios; no obstante, el efecto de la regulación en el bienestar social depende esencialmente del comportamiento en cuanto a las inversiones que la regulación de precios provoca en las empresas reguladas (Vickers y Yarrow, 1988). Dadas la índole y las características tecnológicas del sector es probable que las ventajas de la participación privada sean menores si no hay participación privada en la inversión.

Sólo habrá oferta suficiente de financiación privada si los inversionistas están seguros de que su inversión no va a desaparecer a través de la expropiación directa o de muchas medidas reguladoras de pequeño calibre equivalentes a una expropiación *de facto*, y de que obtendrán una rentabilidad del capital invertido que corresponda al riesgo que corren. El problema del compromiso regulatorio "se deriva de una asimetría fundamental, a saber: el precio regulado es flexible pero el capital empleado por la firma regulada no lo es" (Besanko y Spulber, 1992). Dado que la vida económicamente útil de muchos de los componentes de la infraestructura de agua potable y alcantarillado es sumamente larga y que éstos no pueden ser reubicados en otras áreas ni tienen uso alternativo, la rentabilidad de una inversión no depende tanto del marco regulatorio inicial sino que está determinada por las decisiones que el regulador toma con posterioridad a la inversión o a la privatización.

Los posibles inversionistas necesitan el compromiso estatal de que se van a respetar a largo plazo sus derechos de propiedad, las disposiciones y regulaciones que rigen las tarifas, las condiciones de ingreso en el sector y los planes de expansión. Es indispensable, por lo tanto, crear un entorno regulador estable que fomente y mantenga la inversión privada en los servicios relacionados con el agua. Si no hay un entorno regulador estable, el temor racional de un oportunismo *ex post* por parte de los gobiernos servirá de elemento disuasivo para no realizar inversiones eficientes en activos inmovilizados. El único camino seguro que conduce a la confianza del sector privado es un historial de gobierno racional comprometido con políticas que fomenten la inversión privada en servicios públicos. Estas consideraciones subrayan la necesidad de asegurar normas regulatorias transparentes y estables, y que reflejen un compromiso del Estado a reconocer al inversionista privado una rentabilidad de largo plazo aceptable. Por otra parte, el marco regulatorio debe tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a los cambios que puedan producirse en los mercados, así como en los planos económicos, institucionales, sociales y tecnológicos.

Un efecto de la privatización será el de aumentar la tasa de descuento que se aplica a los proyectos de inversión, ya que los factores de descuento utilizados por el gobierno suelen ser bajos. Esto significa que la privatización puede influir en la elección de tecnología. Si un gobierno decide utilizar las subvenciones para alentar al sector privado a que siga una senda inversora concreta, debe prestar atención a la necesidad

de velar por que las subvenciones se encaucen hacia las empresas más eficaces y no tengan una injerencia excesiva en el juego de las fuerzas del mercado.

Cuando los precios están sujetos a regulación, los organismos reguladores deben vigilar de cerca los gastos de capital y de mantenimiento de las empresas reguladas para velar por que realicen las inversiones previstas en los límites de precios en el plazo previsto y alcancen las metas de expansión, calidad y de otro tipo

para las que se ha propuesto la inversión. La necesidad de una vigilancia estrecha queda subrayada por la alta densidad de capital de la mayoría de las empresas de agua potable y alcantarillado, que deja margen para evadir las restricciones impuestas por la regulación de precios, reorganizando su perfil de inversiones para potenciar el rendimiento financiero a corto plazo a expensas posiblemente de la eficiencia y las perspectivas a un plazo más largo (Bishop y Kay, 1989).

V

Regulación estructural

Las reformas estructurales pueden tener diversos objetivos, siendo los dos siguientes los más importantes:

i) En el caso de las industrias donde la competencia es posible, fomentar dicha competencia, entendida no como un fin en sí mismo sino como un medio para lograr eficiencia económica y eliminar o reducir la necesidad de regular conducta; y

ii) En el caso de las industrias donde la competencia no resulta posible por razones tecnológicas, como la de agua potable y alcantarillado, mejorar el acceso a la información y facilitar la regulación de conducta.

En la consideración de las reformas estructurales es importante recordar que éstas no son en absoluto una panacea. Tratar de separar actividades estrechamente dependientes entre sí puede costar caro, por la pérdida de las economías de escala y de alcance, los costos del mecanismo de coordinación de la operación de redes, los costos de la reestructuración del sector y la posible pérdida de cierta internalización de externalidades. Tales costos deben ser sopesados cuidadosamente frente a los posibles beneficios del comportamiento de reducción de costos en condiciones de presión competitiva. Si esos factores revisten cierta importancia, tal vez esté justificada la continuación del monopolio integrado.

1. La reestructuración horizontal

La reestructuración horizontal se refiere a la integración o separación de procesos de producción idénticos, ya sea sobre una base territorial, o bien por categoría de servicio. Ejemplos típicos de separación horizontal son la subdivisión de empresas nacionales de agua

potable y alcantarillado en empresas regionales o municipales.

En algunos casos —por ejemplo cuando el tamaño del mercado supera con creces la escala óptima de producción y los costos de transporte son insignificantes en comparación con los de producción— la separación horizontal puede crear competencia directa. Este modelo ha sido aplicado en diversos países en el sector eléctrico, pero no es directamente aplicable al sector de agua potable y alcantarillado, donde por lo general no existen redes nacionales o regionales. Sin embargo, en algunos casos es posible establecer una competencia entre empresas regionales por grandes clientes industriales y comerciales o por el derecho de abastecer a los clientes situados en los límites de las áreas de servicio de las empresas.

Tal vez la ventaja principal de la separación horizontal, incluso cuando desemboca en monopolios locales, y salvo que no haya correlación en las condiciones de costos entre ellos, es que permite que los organismos reguladores tengan acceso a información de un grupo de proveedores independientes de servicios comparables. Esto permite realizar comparaciones útiles para fijar incentivos basados en el rendimiento relativo, y crear así oportunidades para aplicar estructuras de incentivos reguladores más eficaces basadas en pautas o referencias comparativas. Además, la existencia de varias empresas expone a la industria a la competencia entre ellas en el mercado de capitales.

La separación horizontal, sin embargo, puede significar también que los organismos reguladores se enfrentarán a la perspectiva de regular y vigilar un gran número de empresas, lo que puede plantear graves problemas administrativos.

2. La reestructuración vertical

La reestructuración vertical se refiere a la integración o separación de los diferentes procesos necesarios para poner el producto o servicio final a disposición del consumidor. Ejemplo típico de separación vertical es la división de una empresa de servicios públicos de electricidad en empresas de generación, de transmisión y de distribución independientes.

Aunque la integración vertical en mercados competitivos suele fomentar la eficiencia y aumentar el bienestar social, la integración vertical de empresas monopólicas puede constituir una preocupación para los organismos reguladores por varias razones, a saber:

i) Un monopolio natural puede, gracias a la integración vertical, ampliar su poder monopolístico a los mercados no regulados de las fases anteriores y posteriores de la producción, discriminando en su propio favor o a favor de empresas filiales, incrementando las barreras al ingreso e impidiendo el ingreso de los competidores, por ejemplo, mediante tarifas de acceso a la red prohibitivas o la discriminación en otras condiciones de interconexión, y

ii) La integración vertical suele empeorar la asimetría de la información entre el organismo regulador y las empresas reguladas, y perjudicar la calidad de la información de que dispone aquél, impidiendo una regulación eficaz de la conducta y brindando oportunidades para burlar sus efectos.

Estas consideraciones sugieren que el regulador debe tratar de identificar el o los componentes de la infraestructura que definen a una empresa como monopolio natural, y de aislar en lo posible estas actividades, que se pueden denominar monopolio natural intrínseco, de aquellas otras actividades o procesos productivos que no tienen ese carácter. Tal separación busca evitar que las empresas que integran varios segmentos de producción utilicen uno de éstos para sacar ventajas indebidas de los otros, o escondan ineficiencias transfiriéndoles ganancias de los demás.

Hasta la fecha, las reformas verticales de este tipo han sido aplicadas más extensamente en el sector eléctrico, pero no son directamente aplicables al sector de agua potable y alcantarillado, donde el margen para aumentar la competencia a través de la reforma estructural vertical es sumamente limitado —si no inexistente— por la solidez de las condiciones de monopolio natural que emanan de las redes locales establecidas de tuberías maestras de agua y alcantarillas. Los obstáculos son la necesidad de mantener una coordinación

extremadamente estrecha entre los servicios debido a la interrelación de la demanda, los elevados costos de transporte en relación con los costos de producción de agua o de tratamiento de las aguas residuales, y el hecho de que la experiencia acumulada y el equipo utilizado en una actividad sean útiles para la otra.

3. Diversificación en empresas reguladas

La diversificación de cualquiera empresa tiene muchas ventajas puesto que permite mejorar el manejo de los riesgos, compensar las fluctuaciones de la demanda, utilizar mejor la capacidad de la empresa y traer otros beneficios que pueden traducirse en menores costos y mejores servicios.

A pesar de sus beneficios potenciales, la diversificación en industrias reguladas puede constituir una preocupación para los organismos reguladores por varias razones (Armstrong, Cowan y Vickers, 1994):

i) Las dificultades con la actividad no regulada podrían afectar la capacidad de la compañía de recaudar capital y explotar la actividad regulada;

ii) En una compañía diversificada es más difícil estimar el costo de capital y si una empresa se diversifica a una actividad más arriesgada podría aumentar ese costo, y

iii) Las demandas de las actividades no reguladas podrían distraer los cuadros directivos y los recursos de las necesidades de la actividad regulada.

Además, se puede agravar la asimetría de la información entre el organismo regulador y la empresa y reducirse la capacidad del regulador de aplicar la competencia por referencia, al disminuir el número de elementos de comparación disponibles. También se deja margen para la subvención cruzada a través de la fijación de precios de transferencia en operaciones intraempresariales.

Por esas razones, las autoridades deben estar alertas al impacto de la diversificación en empresas reguladas. Al mismo tiempo, resultaría imprudente imponer una prohibición generalizada a la diversificación, ya que ésta puede dar origen a economías de escala y de alcance y a reducciones de costo. Una cuestión importante es cómo estructurar el sistema regulatorio para aprovechar las ventajas de la diversificación y evitar sus efectos no deseables. Lo esencial es asegurar la transparencia de las transacciones entre actividades reguladas y no reguladas, evitar subsidios de unas a otras y garantizar el acceso del regulador a la información necesaria para cumplir su trabajo.

VI

El panorama actual de la regulación en América Latina y el Caribe

Casi todos los gobiernos de América Latina y el Caribe han adoptado políticas de aumento de la participación del sector privado en los servicios de agua potable y alcantarillado. La índole concreta de esas políticas varía mucho de un país a otro. Solamente en algunos se ha adoptado la política de traspasar al sector privado la administración total de los servicios, normalmente bajo la forma de concesiones, como en Argentina y Bolivia. En otros países, como ha ocurrido en Chile y Venezuela, la política adoptada ha sido la de descentralización y regulación en el marco del sector público, limitándose la participación del sector privado a los arreglos contractuales de servicios de carácter más técnico.

Ahora bien, en lo que se refiere a la política reguladora, los países de América Latina y el Caribe tienen dos prioridades muy claras, a saber: el desarrollo de una capacidad reguladora eficaz y la implantación de la independencia de las autoridades reguladoras, que deberían estar exentas de una injerencia política directa. Al mismo tiempo, es menester que los encargados de definir la política reguladora sepan con absoluta claridad cuáles van a ser sus verdaderos objetivos.

No es fácil desarrollar un sistema regulatorio y ha sido necesario formular sistemas en los que se puedan incorporar rápidamente las lecciones de la experiencia, ya que no es posible predecir todos los problemas desde el comienzo. Los principales obstáculos son la falta de experiencia y una curva de aprendizaje relativamente pronunciada. Precisamente por este motivo, desde el principio, las funciones del órgano regulador deben estar claramente definidas y limitarse a las es-

trictamente necesarias. En general, ese es el motivo de que la regulación de los precios sea el enfoque básico preferido, dejando que las demás decisiones las tomen los directivos de las empresas. No obstante, la regulación de la calidad del servicio tiene su propia importancia.

Disponer de suficiente información es esencial para que la regulación sea eficaz. La senda más prometedora para que los países de la región puedan abordar el problema de la información asimétrica parece consistir en algún tipo de competencia por referencia. Las ventajas de la competencia por referencia pesan mucho en los argumentos a favor de que la estructura de los servicios de agua potable y alcantarillado esté separada horizontalmente en lugar de ser nacional.

El efecto de la regulación en el bienestar social depende de manera crucial del comportamiento inversor que ella induce en las empresas reguladas. En el mundo como un todo no hay escasez de capital para el sector; por el contrario, se puede poner en movimiento con rapidez una corriente inversionista, como lo demuestra el ejemplo del sector eléctrico. Sin embargo, para que esto ocurra, los posibles inversores necesitan no sólo el compromiso estatal de que se van a respetar a largo plazo sus derechos de propiedad, sino también que se cree un entorno regulador estable que fomente y mantenga la inversión privada en los servicios relacionados con el agua. Como se dijo más atrás, el único camino seguro para ganar la confianza del sector privado es un historial de gobierno racional comprometido con políticas que fomenten la inversión privada en servicios públicos.

Bibliografía

- Acton, J. P. e I. Vogelsang (1989): Introduction, *The RAND Journal of Economics*, vol. 20, N° 3, Lawrence, KS.
- Armstrong, M. S. Cowan y J. Vickers (1994): Regulatory reform: Economic analysis and British experience, *MIT Press Series on the Regulation of Economic Activity*, N° 20, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Averch, H. y L. Johnson (1962): Behavior of the firm under regulatory constraint, *The American Economic Review*, vol. 52, N° 5, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Baron, D. (1985): Noncooperative regulation of a nonlocalized externality, *The RAND Journal of Economics*, vol. 16, N° 4, Lawrence, KS.
- _____ (1989): Design of regulatory mechanisms and institutions, R. Schmalensee y R. D. Willig (eds.), *Handbook of Industrial Organization*, vol. 2, Handbook in economics, book 10, Amsterdam, Países Bajos, Elsevier Science Publishers.
- Beesley, M.E. y S.C. Littlechild (1989): The regulation of privatized monopolies in the United Kingdom, *The RAND Journal of Economics*, vol. 20, N° 3, Lawrence, KS.
- Besanko, D. y D. Spulber (1992): Sequential-equilibrium investment by regulated firms, *The RAND Journal of Economics*, vol. 23, N° 2, Lawrence, KS.
- Bishop, M. y J. Kay (1989): Privatization in the United Kingdom: Lessons from experience, *World Development*, vol. 17, N° 5, Oxford, Reino Unido, Pergamon Press.
- Booker, A. (1994): British privatization: Balancing needs, *American Water Works Association Journal*, Denver, Colorado, AWWA, marzo.
- Braeutigam, R. y J. Panzar (1993): Effects of the change from rate-of-return to price-cap regulation, *The American Economic Review. Papers and Proceedings of the Hundred and Fifth Annual Meeting of the American Economic Association*, vol. 83, N° 2, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Byrnes, P., S. Grosskopf y K. Hayes (1986): Efficiency and ownership: further evidence, *The Review of Economics and Statistics*, vol. 68, N° 2, Amsterdam, Países Bajos, Elsevier Science Publishers, B.V.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1997): *Participación privada en la prestación de los servicios de agua. Modalidades para la participación privada en la prestación de los servicios de agua*, vol. 1, LC/R.1576, Santiago de Chile.
- Cowan, S. (1993): Regulation of several market failures: the water industry in England and Wales, *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 9, N° 4, Londres, Oxford University Press.
- Devlin, R. (1993): Las privatizaciones y el bienestar social, *Revista de la CEPAL*, N° 49, LC/G.1757-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- Feigenbaum, S. y R. Teeple (1983): Public versus private water delivery: a hedonic cost approach, *The Review of Economics and Statistics*, vol. 65, N° 4, Amsterdam, Harvard University.
- Glazer, A. y H. McMillan (1992): Pricing by the firm under regulatory threat, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 107, N° 3, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Grout, P. (1995): The cost of capital in regulated industries, M. Bishop, J. Kay y C. Mayer (comps.), *The Regulatory Challenge*, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.
- Helm, D. (1994): Price limits do not hold water, *The Times*, Londres, Times Newspapers, 29 de julio.
- Jeffery, J. (1994): Privatization in England and Wales, *American Water Works Association Journal*, Denver, Colorado, AWWA, marzo.
- Jones, L. (1994): Appropriate regulatory technology: The interplay of economic and institutional conditions, *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1993*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Kahn, A. (1988): *The Economics of Regulation: Principles and Institutions*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Laffont, J. (1994): The new economics of regulation ten years after, *Econometrica*, vol. 62, N° 3, Evanston, Illinois, Econometric Society.
- Lambert, D., D. Dichev y K. Raffiee (1993): Ownership and sources of inefficiency in the provision of water services, *Water Resources Research*, vol. 29, N° 6, Washington, D.C., American Geophysical Union.
- Leland, H. (1979): Quacks, lemons, and licensing: a theory of minimum quality standards, *Journal of Political Economy*, vol. 87, N° 6, Chicago, Illinois, The University of Chicago.
- OFWAT (Office of Water Services) (1995a): Looking forward from the periodic review: OFWAT publishes 1994 annual report, *Press Notice*, N° 14, Birmingham, OFWAT, 21 de junio.
- _____ (1995b): OFWAT publishes consultation paper on compensation following 1995 drought, *Press Notice*, N° 40, Birmingham, OFWAT, 20 de diciembre.
- Organismo Internacional de Energía (1994): *Electricity Supply Industry: Structure, Ownership and Regulation on OECD Countries*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Perry, M. (1984): Scale economies, imperfect competition and public policy, *The Journal of Industrial Economics*, vol. 32, N° 3, Oxford, Reino Unido, Basil Blackwell.
- Phillips, C. (1993): *The Regulation of Public Utilities: Theory and Practice*, Arlington, Virginia, Public Utilities Reports, Inc.
- Rovizzi, L. y D. Thompson (1995): The regulation of product quality in the public utilities, M. Bishop, J. Kay y C. Mayer (comps.), *The Regulatory Challenge*, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.
- Sappington, D. (1994): Designing incentive regulation, *Review of Industrial Organization*, vol. 9, N° 3, Países Bajos, Kluwer Academic Publishers.
- Schmalensee, R. (1989): Good regulatory regimes, *The Rand Journal of Economics*, vol. 20, N° 3, Lawrence, KS.
- _____ (1995): What have we learned about privatization and regulatory reform?, *Revista de Análisis Económico*, vol. 10, N° 2, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano de Doctrina y Estudios Sociales (ILADES).
- Shapiro, C. (1983): Premiums for high quality products as returns to reputations, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 98, N° 4, John Wiley & Sons.
- Spence, M. (1975): Monopoly, quality, and regulation, *The Bell Journal of Economics*, vol. 6, N° 2, Nueva York, American Telephone and Telegraph Company.
- Vickers, J. (1991): Government regulatory policy, *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 7, N° 3, Londres, Oxford University Press.
- _____ (1995): Concepts of competition, *Oxford Economic Papers*, vol. 47, N° 1, Londres, Oxford University Press.
- Vickers, J. y G. Yarrow (1988): Privatization: An economic analysis, *MIT Press Series on the Regulation of Economic Activity*, N° 18, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Williamson, O. (1976): Franchise bidding for natural monopolies – in general and with respect to CATV, *The Bell Journal of Economics*, vol. 7, N° 1, Nueva York, American Telephone and Telegraph Company.

Promoción de *la calidad para mejorar* la competitividad

Hessel Schuurman

*Ex Experto Asociado
ONUDI/CEPAL,
División de Desarrollo
Productivo y Empresarial,
CEPAL*

El autor se propone demostrar la importancia que reviste la calidad para las estrategias nacionales dirigidas a mejorar la productividad y la competitividad en América Latina. En mercados cada vez más globalizados y liberalizados, la calidad es fundamental y, por lo tanto, la aplicación estratégica de técnicas de gestión de la calidad ayuda significativamente a mejorar el desempeño competitivo de los países, los sectores económicos y las organizaciones. Puesto que la competitividad contribuye al desarrollo sostenible, convendría difundir tales técnicas y aplicarlas ampliamente desde una perspectiva nacional. Ultimamente los gobiernos latinoamericanos han puesto en marcha numerosos programas para promover y apoyar la difusión de las técnicas de gestión de la calidad. Así, este tema tendrá una incidencia cada vez mayor en los objetivos de desarrollo social y económico de los países de la región. Se observa, sin embargo, que la introducción de innovaciones en materia de gestión total de la calidad no ha sido fácil ni rápida: por ejemplo, en América Latina las normas ISO 9000 para los sistemas de calidad no se han difundido con la misma celeridad que en otras regiones del mundo. Para el autor, el nivel de conciencia de la calidad en la región se ha visto afectado por las características de los mercados, las dificultades de acceso a los recursos, las prácticas de gestión tradicionales y las condiciones macroeconómicas, factores que pueden vincularse con las disfunciones de mercado que se producen dentro de las empresas, entre éstas y en los mercados de factores. En consecuencia, varios gobiernos han optado por promover las técnicas de gestión de calidad para realizar los ajustes necesarios ante las fallas de mercado. El artículo concluye con una reseña de las actividades realizadas en algunos países de América Latina para intensificar la difusión de los sistemas de gestión de la calidad establecidos en las normas ISO 9000.

I

Introducción

Se entiende por calidad de un producto o servicio el conjunto de propiedades y características que le confieren la aptitud para satisfacer necesidades expresas o implícitas. En consecuencia, la gestión de la calidad en una organización entraña la internalización del concepto de "satisfacción del cliente". Además, como los defectos de calidad pueden mermar considerablemente los recursos de una organización y reducir su rendimiento, el logro de la calidad entrañará el "perfeccionamiento continuo" de las actividades de la organización que incidan en la calidad. El resultado de este perfeccionamiento puede ser una mejor calidad de los productos, menos desperdicio y menos reprocesamiento o mejores condiciones de trabajo en las actividades secundarias. Es más, en lo que toca a asegurar calidad al cliente se ha pasado de la sola inspección del producto final al control de los procesos operativos, y luego al de la fase de diseño del proceso o producto. En consecuencia, la gestión de la calidad no es un asunto secundario que atañe exclusivamente a departamentos especializados de una organización, sino que tiene que ver con la gestión de la organización en su conjunto.

La gestión total de la calidad es una concepción de la gestión que apunta a mejorar el rendimiento de una empresa cumpliendo ciertos objetivos vinculados con la satisfacción del cliente y el mejoramiento continuo. En la gestión total de la calidad se hace hincapié,

entre otras cosas, en la utilización de métodos de medición y seguimiento, el mejoramiento de las comunicaciones entre las distintas áreas funcionales y de las relaciones, el cumplimiento de las normas de calidad y el desarrollo de los recursos humanos (Rauter, 1992). A fin de que una organización sea eficaz (dé satisfacción al cliente) y eficiente (esté en mejoramiento continuo), se ha elaborado y aplicado una amplia gama de técnicas de gestión de la calidad que incorporan los principios de gestión total de la calidad recién enunciados. Estos principios pueden orientar la aplicación de las diversas técnicas de gestión en la materia.

La calidad se ha convertido en uno de los aspectos fundamentales de la competencia que impera en los mercados en esta época de globalización y liberalización, por lo que la aplicación de la gestión de la calidad contribuye eficazmente a lograr un desempeño competitivo. La competitividad puede definirse como la capacidad de un país o de una organización de generar proporcionalmente más riqueza que sus competidores en el mercado mundial, como señala *The World Competitiveness Report* de 1995.¹ En las dos secciones siguientes se examinarán diversos aspectos de la gestión de la calidad y la competitividad en los planos nacional, sectorial y empresarial.

II

Gestión de la calidad y competitividad en los planos nacional y sectorial

A nivel nacional, la competitividad puede analizarse aplicando el enfoque utilizado en el *World Competitiveness Report*. En su versión de 1995 este informe incluye una lista de 48 países, clasificados según su nivel de competitividad, calculada utilizando factores como la solidez de la economía nacional, la aplicación de políticas de gobierno propicias, la infraestructura existente, etc. Siguiendo la metodología del informe, los aspectos vinculados con la calidad se incluyen de preferencia en el factor "gestión" (o sea, si las empre-

sas se administran con criterios innovadores, rentables y responsables) y, en menor medida, en el factor "ciencia y tecnología" y el factor "humano" (o sea, la capacidad científica y tecnológica y los resultados obtenidos mediante la investigación básica y aplicada; y la disponibilidad de recursos humanos y su nivel de capacitación). La calidad puede considerarse entonces como

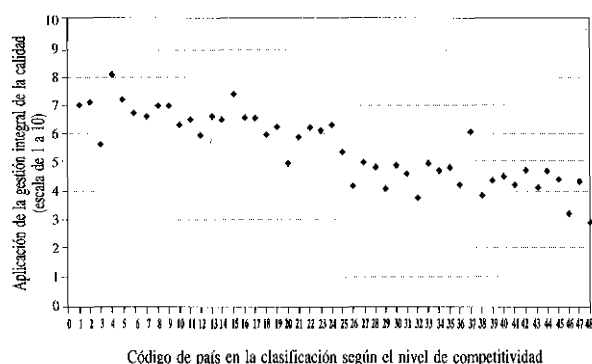
¹ Foro Económico Mundial, Instituto Internacional para el Desarrollo de la Capacidad de Gestión, 1995.

un factor que contribuye a la competitividad de un país.² Por ejemplo, se ha determinado que las técnicas de gestión de la calidad han contribuido significativamente al éxito económico de las empresas japonesas pues permiten que sus procesos de producción sean más flexibles, productivos y competitivos.

En el gráfico 1 se muestra la relación entre la gestión total de la calidad y la competitividad. En el eje de las abscisas se indica el código de los países clasificados en función de su competitividad global, conforme a los cálculos consignados en el *World Competitiveness Report* de 1995. Se solicitó a los directivos de empresas de todos los países participantes que evaluaran el uso de la gestión total de la calidad en su país mediante una escala de uno a diez. Los resultados se indican en el eje de las ordenadas. La tendencia global (media lineal) de la relación entre la gestión total de la calidad y la competitividad indica que en los países que se consideran más competitivos se está aplicando cada vez dicha gestión.³ La relación no lineal entre la competitividad y la gestión total de la calidad obedece a que indudablemente esta última no es el único factor que determina la competitividad internacional.

GRAFICO 1

Gestión integral de la calidad y competitividad



² A fin de determinar la medida en que la calidad contribuye a la competitividad, el autor ha analizado las cifras que figuran en los cuadros del *World Competitiveness Report* y ha estimado que los factores vinculados con la gestión de la calidad pueden contribuir aproximadamente en un 12% al valor total asignado a la competitividad de los países en la clasificación mencionada. Nótese que esta cifra es el resultado de un ejercicio muy rudimentario y por lo tanto es simplemente indicativa.

³ El lector puede encontrar los nombres de los países que corresponden a los códigos utilizados en el gráfico 1 en la publicación del Foro Económico Mundial, Instituto Internacional para el Desarrollo de la Capacidad de Gestión, 1995, o en el artículo publicado por Schuurman (1997a).

El mejoramiento del desempeño competitivo global de los sectores económicos de un país no se limita a determinadas empresas de esos sectores. También es el resultado de aplicar la gestión de calidad en toda la cadena de producción y de suministro de bienes. Por ejemplo, en el desempeño competitivo de una empresa puede influir el desempeño competitivo de sus proveedores o de otros subcontratistas y de la mayor o menor comunicación con éstos (constituido por los eslabonamientos ascendentes y descendentes entre los mismos sectores o entre sectores conexos). Por lo tanto, en las teorías sobre el desarrollo industrial competitivo se hace hincapié en la promoción de la reorganización dentro de la empresa y la creación de redes empresariales. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos señala que el éxito económico de tales redes empresariales no se ha debido al acceso ventajoso a factores de producción, como mano de obra, capitales y/o tierra baratos, sino a una organización económica y social muy eficaz de dichas redes (OCDE, 1993).

Los principios de la gestión total de la calidad que parecen contribuir en mayor medida a la internalización de los problemas de calidad en la cadena de producción son los siguientes: la comunicación y difusión de información, la medición y el seguimiento y el cumplimiento de estándares de calidad.⁴ A fin de enfrentar las presiones crecientes que impone la competitividad global, las grandes empresas definen sus áreas básicas de actividad (conforme a sus ventajas competitivas) y con frecuencia subcontratan o tercerizan todas las demás. De este modo, las grandes empresas comienzan a depender cada vez más de los proveedores y, en consecuencia, tratan de asegurarse de que éstos sean confiables, de mejorar la comunicación y de establecer relaciones duraderas con ellos. Mediante la internalización de la gestión de calidad en la cadena de producción se podrá, entre otras cosas, reducir el costo de las transacciones, lograr mayor flexibilidad e introducir innovaciones en materia de calidad en todo un sector económico, contribuyendo así a mejorar su desempeño competitivo. Por ejemplo, la empresa Xerox (fotocopiadoras) capacitó a determinados proveedores en los métodos de procesos estadísticos y en las técnicas de gestión de calidad operacional. Merced a ello, en un período de dos años los costos netos de producción se redujeron en 10%, el volumen de productos que

⁴ La medida en que el rubro calidad contribuye a la competitividad de los sectores industriales puede determinarse mediante el análisis de la competitividad desarrollado por Porter, 1980.

no cumplieran con las especificaciones disminuyó en 93% y el costo del desarrollo de nuevos productos y

el tiempo empleado en ello se redujeron en 50% (Burnt, 1990).

III

Gestión de la calidad y competitividad a nivel de empresas

El factor decisivo en la competitividad de una empresa es su capacidad para integrar el mejoramiento de la calidad (fundamental para lograr la satisfacción del cliente) con medidas dirigidas a aumentar la rentabilidad (que interesa a los directivos). En las economías abiertas, las empresas relativamente más competitivas amplían su participación en el mercado porque los consumidores están satisfechos con determinadas características de sus productos o servicios.⁵ La satisfacción del cliente puede vincularse con uno o más atributos de los productos o servicios provistos por una organización (Pandora, 1989), a saber:

i) *Un precio razonable*: el precio del producto debería adecuarse a la necesidad que de él tiene el cliente.

ii) *Un producto bueno*: la calidad del producto debe ser confiable o cumplir con especificaciones pre-determinadas.

iii) *Un plazo de entrega razonable*: el cliente debe recibir el producto en un plazo determinado, de lo contrario el producto no tiene ningún valor.

iv) *Un producto único en su género*: todos aspiran a adquirir un producto o servicio que sea algo distinto o que satisfaga estrictamente las necesidades personales. Esto exige que los fabricantes sean capaces de satisfacer esa demanda de productos diversos.

v) *Un producto nuevo*: los consumidores cambian los productos viejos que poseen las características enunciadas por otros mejores, más rápidos, que estén de moda, más modernos, más resistentes, que contengan los materiales más modernos, etc.

En consecuencia, el desempeño competitivo de las empresas en los mercados de consumo (globales) estará determinado por su capacidad de atender simultá-

neamente a los factores que inciden en la competencia, como la eficiencia, la calidad, los plazos de entrega, la flexibilidad y la capacidad innovadora (Fleury, 1995; Maas, 1992; Pandora, 1989).⁶ Veremos a continuación que es posible aplicar técnicas de gestión de calidad a cada uno de los factores que inciden en la competencia. Dicho en forma más sencilla, es posible que para lograr mayor competitividad baste que la empresa aplique el concepto de mejoramiento continuo a los parámetros que determinan los factores de competencia pertinentes.

1. Eficiencia: un precio razonable

En tanto factor de competencia, la eficiencia o el precio exigen que la función de producción —es decir, la relación matemática entre las cantidades de insumos y productos— sea lo más eficiente posible en función del costo. Por ejemplo, la optimización del capital y de la productividad del trabajo han llevado a introducir economías de escala con las que se trata de lograr el máximo de eficiencia reduciendo al mínimo los costos de producción unitarios. Con respecto a la gestión de la calidad y la eficiencia se podría pensar, entre otras cosas, en minimizar el volumen de materiales de desecho y la cantidad de unidades del producto que no cumplen con las especificaciones, disminuir los tiempos de espera (tiempos muertos) de los materiales y productos y reducir el volumen de existencias (de materiales o productos).

Para aumentar la eficiencia de la producción se han aplicado diversos conceptos de gestión. Los de principios del siglo XX son bien conocidos y se utili-

⁵ La satisfacción del consumidor reviste especial importancia en los mercados en que la oferta supera la demanda. En los mercados globales, prácticamente saturados de productos y servicios, los consumidores pueden elegir lo que desean.

⁶ Es preciso tener en cuenta que si bien los factores enunciados se analizan en función de su evolución en el tiempo, están estrechamente vinculados entre sí. Por ejemplo, la aplicación de técnicas que aseguren la calidad y las innovaciones puede aumentar la eficiencia, en tanto que la reducción de los plazos de entrega puede ser el resultado de una mayor flexibilidad.

zan ampliamente. En ellos, el proceso de producción se organiza mediante una división pormenorizada del trabajo. Cada empleado contribuye al proceso realizando una subtarea determinada en la línea de montaje. Aunque estos procedimientos "tayloristas" o "fordistas" han permitido aumentar la eficiencia considerablemente, también han establecido en el ámbito laboral una división entre el "pensar" y el "hacer". La organización de la parte "pensante" ha generado una gran pirámide jerárquica de responsabilidades y relaciones de poder, característica de las prácticas de gestión tradicionales. En el contexto de esta estructura piramidal, el producto llega al consumidor después de atravesar los diversos departamentos funcionales. En cada departamento los supervisores de distintas jerarquías adoptan decisiones vinculadas con sus propias responsabilidades funcionales sin preocuparse mayormente por las consecuencias que pueden tener esas decisiones para otros departamentos, para el cliente u otros usuarios finales. Por ejemplo, al departamento de producción le preocupa más lograr que el costo de producción unitario sea bajo, que las posibles pérdidas por concepto de almacenamiento si la producción es excesiva.

Leñero (1995) estima que en tales marcos de organización funcional el tiempo total que transcurre desde que se inicia el proceso de generación del producto hasta que éste llega al consumidor (también llamado tiempo muerto) es entre uno a dos veces mayor que la duración real de las tareas necesarias para realizar el proceso. En otras palabras, el tiempo muerto de un producto puede oscilar entre un 100% y un 200%. Hammer y Champy (1993) han descrito acertadamente tales ineficiencias, proponiendo "repensar a fondo y rediseñar radicalmente los procesos empresariales a fin de mejorar notablemente las mediciones actuales más decisivas del rendimiento como son los costos, la calidad, los servicios y la rapidez". El rediseño de los procesos se centra en los más importantes con límites funcionales entrecruzados y va más allá del mero perfeccionamiento de los procesos existentes, pues se plantea permanentemente si es necesario realizar tal o cual tarea, y de serlo, con qué tipo de organización y participación laboral debería realizarse. La reingeniería surgió a raíz de que las nuevas aptitudes con que debe contar la fuerza de trabajo y las expectativas crecientes de los consumidores han vuelto inoperante la división entre "el pensar y el hacer" (MacDonald, 1995). El segundo factor que se vincula con frecuencia con la reingeniería es la modernización mediante la aplicación de tecnologías de punta en el campo de la in-

formación, las comunicaciones, las telecomunicaciones y la organización. Evidentemente, las medidas que se adopten para mejorar la competitividad deberán incluir tanto las innovaciones en materia de organización como tecnológicas.⁷

A fin de lograr el mejoramiento continuo la mayoría de las empresas se concentran en los procesos y métodos internos. Sin embargo, se pueden utilizar técnicas de comparación de prácticas para determinar la posición de la empresa en relación con las empresas rivales que aplican las innovaciones más recientes (en materia de gestión de la calidad). Hay dos formas de comparar prácticas. En la primera se centra la atención en el producto, analizando las formas de reducir costos mediante la evaluación de los productos y servicios. En la segunda se centra la atención en los procesos, examinando los de producción y de gestión. En términos generales, mediante las técnicas de comparación de prácticas, que entrañan la búsqueda de oportunidades en el medio en que se desenvuelve la empresa, se ha logrado aumentar la eficiencia y reducir los costos (Zairi, 1996). Si se aplica la comparación de prácticas centrada en los procesos dentro de un marco de gestión total de la calidad puede mejorarse la eficiencia de la organización en lo que toca a la satisfacción del cliente y el perfeccionamiento permanente.

El término "redimensionamiento" se refiere a la eliminación de determinadas funciones o áreas que no son parte de las competencias básicas de la empresa o no le aportan ventajas competitivas de significación. Por las presiones de la competencia, las empresas se especializan en las actividades que realizan mejor y subcontratan las actividades conexas (tercerización). El término "desestratificación" se refiere a la reducción del número de niveles jerárquicos y, tal como la reducción de escala y la tercerización, puede contribuir a aumentar la eficiencia y la flexibilidad.

Cabe señalar que la reingeniería, la actualización, el redimensionamiento, la tercerización y la desestratificación se orientan a menudo a mejorar la eficiencia a través de cambios organizacionales básicos. Procesos de esta índole pueden dar resultado en el corto plazo y por lo general entrañan reducciones de personal. Sin embargo, se dice que la proporción de empresas que no han aplicado los principios de la reingeniería ni mejorado la eficiencia excede el 30% (Champy,

⁷ El presente análisis se limitará al primero de los aspectos enunciados. Sin embargo, muchas innovaciones organizacionales incidirán en las innovaciones tecnológicas, y viceversa.

1995). En la bibliografía especializada muchos autores coinciden en que es preciso aplicar simultáneamente los principios de la reingeniería con los de la gestión total de la calidad.⁸ A este respecto, se recomienda que todo cambio organizacional vaya acompañado del desarrollo de los recursos humanos. Estas actividades son fundamentales si se desea asegurar que se comprendan los nuevos principios organizacionales y las tecnologías.

2. Calidad: un buen producto

Los principios de la gestión total de la calidad pueden orientar la aplicación de prácticas de gestión a todos los factores de la competencia mencionados. Así, los conceptos fundamentales de la gestión total de la calidad y las técnicas de gestión de calidad constituyen el núcleo de la competitividad a nivel de empresas. En un estudio realizado en 700 empresas de Europa occidental (KID, 1996) se informa que aquellas que han implantado eficazmente los principios de la gestión total de la calidad han logrado: aumentar el nivel de satisfacción de los clientes y la participación del personal; tomar mayor conciencia de la importancia de la calidad; reducir los costos y mejorar el rendimiento.

Por lo general, la gestión de la calidad entraña la planificación, el control y el mejoramiento sistemáticos de la calidad mediante el diseño de una estructura organizacional adecuada en la que puedan aplicarse las técnicas de gestión de la calidad y a la que se puede denominar sistema de gestión de la calidad. Los sistemas de esta índole comprenden la estructura organizacional, las responsabilidades, y los procedimientos, procesos y recursos para aplicar la gestión de calidad. En las normas internacionales iso 9000 se definen diversos modelos de garantía de calidad para los sistemas de gestión de la calidad. Por ejemplo, en la norma iso 9001 se fijan 20 requisitos que caracterizan un sistema de calidad y abarcan las etapas de diseño, producción e inspección final. La verificación de que un sistema cumple con la norma iso 9001 puede estar a cargo de un tercero acreditado. La certificación de este tipo de sistema se produce luego de una auditoría de certificación realizada por terceros. Las auditorías de gestión de la calidad, tanto internas como externas, son prácticas habituales. Cuando se ha certificado que una empresa cumple con las normas iso 9000 ésta puede hacer uso de esa condición para promocionar sus

productos o servicios entre sus clientes. La implementación de un sistema de calidad que cumpla con las normas iso 9000 debe considerarse como un paso intermedio y útil para alcanzar la gestión total de la calidad (*Q Review*, 1993). En las cadenas de producción o redes de empresas las normas iso 9000 se ajustan a los requisitos de los regímenes de garantía de calidad centrados en los procesos. Varias encuestas realizadas en empresas a las que se ha otorgado una certificación conforme a las normas iso 9000 permiten concluir que entre un 65% y un 75% de ellas alientan a sus proveedores y subcontratistas a que también la obtengan. Estos argumentos explican, en parte, la relación entre las normas iso 9000 y la competitividad (Schuurman, 1997a).

En vista de la tendencia a tercerizar determinadas actividades, resulta cada vez más importante para las organizaciones asegurar o garantizar a sus clientes que están en condiciones de cumplir con ciertos estándares de calidad preestablecidos. Para reducir los costos de transacción, las empresas han ido abandonando los regímenes de garantía de la calidad centrados en el producto (inspección final) y han adoptado regímenes centrados en las normas de gestión de la calidad. En tal sentido las que han alcanzado mayor aceptación son las normas iso 9000. Este hecho refleja que se acepta como válida la hipótesis de que una buena gestión de la calidad en los procesos permite obtener productos de buena calidad (iso, 1993). Esto no siempre es cierto, pues las normas no garantizan que se esté cumpliendo con los indicadores o especificaciones absolutos de calidad.

A fin de controlar y evaluar la eficacia de una organización para reducir al mínimo los defectos de calidad pueden crearse estructuras de cálculo de costos de calidad. La técnica de determinación de costos en función de la actividad puede ser una metodología adecuada que facilitará la creación de sistemas de cálculo de costos de calidad a nivel de la actividad (proceso). Los costos de calidad pueden dividirse en aquellos derivados de las actividades de prevención y garantía de la calidad y los vinculados con fallas internas y externas. Por lo tanto, para optimizar el gasto en calidad es preciso equilibrar los costos de prevención y de evaluación (costos de calidad) con los beneficios derivados de la reducción de las fallas de calidad (costos no relacionados con la calidad) (Van de Broek, 1991).

Se dice que el gasto en crear y mantener los sistemas de gestión de calidad (clasificados como costos

⁸ Véase, por ejemplo, MacDonald (1995) y Leñero (1995).

de prevención y evaluación) contribuye a reducir los costos no relacionados con la calidad. Por ejemplo, se estima que para las empresas medianas y grandes los costos de implementación y certificación de sistemas de calidad con arreglo a las normas ISO 9000 oscilan entre 0.5% y 1.5% de sus ventas. Asimismo, se ha estimado que las economías tangibles que se logran en los costos de calidad, expresadas como porcentaje de las ventas, son varias veces mayores (Schuurman, 1997b). Una de las ventajas de establecer estructuras de cálculo de costos de calidad es que pueden producir resultados tangibles, útiles para justificar y facilitar la adopción de (nuevas) técnicas de gestión de calidad. Tal vez otra ventaja de los costos de calidad consistiría en que permiten cuantificar los resultados de la gestión de calidad. Tales ventajas pueden contribuir significativamente a mejorar el desempeño, la conformidad con las especificaciones, la durabilidad y la utilidad de los productos, lo que a su vez puede resultar en un aumento de la demanda y de la participación de la empresa en el mercado. Puede decirse que estas mejoras aumentan la rentabilidad, pero es difícil atribuir las exclusivamente a la implementación de la gestión de calidad (Winchell, 1987; Spitzer, 1993).

En cuanto a los costos relacionados con la calidad, en la literatura respectiva se citan las conclusiones siguientes:

i) Los costos de calidad equivalen a un porcentaje importante de las ventas. En un estudio realizado en los Países Bajos se concluye que los costos de calidad difieren de un sector industrial a otro, pero en promedio ascienden a un 10% de las ventas. En otro estudio que abarcó 54 empresas en Francia se informa que los costos de calidad oscilan entre un 5% y un 23% de las ventas (Van de Broek, 1991). La Organización Internacional de Normalización (ISO) estima que los costos derivados de los defectos de calidad oscilan entre 15 y 25% de las ventas en los países desarrollados y que probablemente son aún mayores en los países en desarrollo (ISO/UNCTAD/GATT, 1993).

ii) Entre 60 y 70% de los defectos de calidad que se detectan en el taller pueden atribuirse directa o indirectamente a errores cometidos en otras áreas, como las de diseño, estudios técnicos, adquisiciones, producción, embalaje, despacho y transporte, pese a que la mayoría de las actividades tradicionales de garantía de calidad (inspección) se centran en el taller (Nakamura, 1992).

iii) Las actividades tendientes a mejorar la calidad (conforme a los principios de la gestión total de

la calidad, o a través de medidas de prevención o evaluación) pueden reducir notoriamente los costos de calidad. En los Países Bajos las empresas han logrado economías que promedian el 3% del volumen total de los negocios, de 10 a 7% (Van de Broek, 1991). Se estima que una organización puede reducir sus costos de calidad de 23% a cerca de 6% en un plazo de 4 a 5 años, es decir, el tiempo necesario para implantar un sistema de gestión total de la calidad (TUV Reinland Chile, (1995).⁹

La mayoría de los costos de calidad en la fase de implantación de un sistema de este tipo están vinculados con las actividades de prevención y evaluación y compensan ampliamente los costos derivados de los defectos de calidad (desechos, reprocesamiento y garantías).

3. Plazos de entrega razonables

Además de suministrar al cliente productos y servicios en cantidad y calidad adecuadas y a un precio aceptable, también es preciso garantizar plazos de entrega breves y confiables, pues este último factor puede ser fundamental para que la empresa mejore su competitividad. En particular, para las empresas que utilizan técnicas de gestión de calidad operacionales en el proceso de producción, como el sistema de fabricación justo a tiempo, el plazo de entrega de insumos físicos es importante; con frecuencia tal plazo está vinculado con la optimización del proceso logístico de la empresa, que puede incidir no sólo en el tiempo hábil del área de distribución sino en el de otras áreas funcionales como la producción y el desarrollo de nuevos productos y procesos (véase la subsección 4). La selección de una estructura organizacional adecuada o la forma en que se agrupan las funciones (procesos) es importante para optimizar los plazos de entrega. Por ejemplo, la estructura organizacional puede clasificarse por tipo de actividad (función), producto o servicio y/o ubicación geográfica.

A menudo se utilizan técnicas y métodos estadísticos de gestión de calidad para controlar y mejorar los procesos logísticos. Otra técnica supone reubicar dentro del sistema de producción el punto de suministro del pedido del cliente, que es el último punto de suministro de los materiales importantes en que puede

⁹ Para mayor información sobre las fases de implantación de un sistema de gestión total de la calidad, véase la sección IV.

cumplirse con dicho pedido. El traslado de ese punto de suministro a una etapa más avanzada del sistema de producción (más cercana al producto final) permite lograr plazos de entrega más breves y confiables (Pandora, 1989). Por ejemplo, si se asigna el punto de suministro del pedido del cliente a la etapa de inventario de los componentes principales, el producto final puede armarse con dichos componentes cuando se recibe el pedido del cliente. En ese caso, el tiempo de armado será el componente principal del plazo de entrega. La noción de competencia basada en los plazos de entrega es un concepto integral de gestión que comprende el manejo de los factores cronológicos dentro de la organización (Wildschut, 1993).

4. Flexibilidad: diversidad o singularidad del producto

La flexibilidad es la capacidad de encarar la creciente diferenciación y volatilidad de los mercados. En el presente análisis debe entenderse por flexibilidad la capacidad de producir oportunamente la variedad y cantidad adecuadas de productos según la demanda del mercado. La creación de una estructura flexible incidirá en la organización, estructuración y planificación del proceso de producción, en el que la eficiencia, la calidad y los plazos de entrega serán parámetros importantes. Evidentemente, no se excluyen de este análisis los productos nuevos, de modo que los conceptos de flexibilidad e innovación pueden superponerse. Por lo general, la flexibilidad del proceso de producción para satisfacer adecuadamente la demanda del mercado exige períodos de ajuste más breves, variaciones en la cantidad de insumos y estrategias centradas en los costos, mientras que la flexibilidad en materia de innovaciones normalmente exige períodos de ajuste más prolongados, recursos humanos, mejoras en la productividad y la elaboración de estrategias centradas en el desarrollo de productos y procesos nuevos (Reinecke, 1996).

El manejo de la flexibilidad es importante pues los consumidores exigen gran cantidad de familias y variedades de productos. Además, la demanda de los consumidores fluctúa en el tiempo. Por ese motivo, es preciso organizar la producción por lotes y tener en cuenta que el tiempo necesario para ajustar las instalaciones con el fin de producir lotes nuevos (tiempo no productivo) puede ser considerable. Una forma de encarar las fluctuaciones de la demanda es tener inventarios de productos terminados. Sin embargo, esta solución puede resultar excesivamente cara y arriesga-

da, habida cuenta de la gran variedad de productos y los rápidos cambios en la demanda del mercado. Como los productores deben enviar sus productos a los clientes en un plazo determinado, el control del tiempo hábil en el proceso de producción es esencial. Ello exige que la empresa se maneje con flexibilidad en varios aspectos:

i) Flexibilidad en los productos: capacidad de efectuar cambios fácilmente para producir distintas variedades de productos;

ii) Flexibilidad en materia de maquinaria: capacidad de fabricar los diversos componentes de una misma familia de productos;

iii) Flexibilidad en los procesos: capacidad de producir una familia de productos de varias maneras, utilizando, por ejemplo, distintos materiales;

iv) Flexibilidad volumétrica: la capacidad de adaptarse a las variaciones del rendimiento asociadas al volumen de producción;

v) Flexibilidad funcional: capacidad del personal para realizar distintas tareas y así asumir las flexibilidades antes mencionadas;

vi) Flexibilidad numérica: en la cantidad de empleados que integran la plantilla, las horas extraordinarias, los horarios y la subcontratación;

vii) Flexibilidad en los incentivos: en materia de salarios y de regímenes de promoción y bonificación, a fin de premiar al personal por sus esfuerzos individuales o colectivos.

Para flexibilizar los procesos de producción hay varias técnicas de gestión que pueden aplicarse, entre ellas el sistema de gestión justo a tiempo, el *kanban*, y el diseño celular de fábricas. El sistema justo a tiempo entraña organizar la producción de modo tal que se pueda producir el volumen necesario, en el momento oportuno y con la calidad adecuada. Con frecuencia se piensa en recurrir a tal sistema en función de las relaciones con los proveedores; sin embargo es posible que la implantación de un sistema justo a tiempo interno sea un requisito previo a la implantación de uno externo. En el sistema interno es preciso reducir el volumen de los lotes, y la eficiencia de la producción es mayor cuando los flujos de materiales son sencillos y sin complicaciones; además, se debe contar con mano de obra poliespecializada y capaz de realizar distintas tareas. En el sistema externo será necesario contar con subcontratistas de varios niveles que puedan suministrar partidas pequeñas de insumos y establecer sistemas de coordinación con los organismos estatales encargados de la ejecución de políticas económicas e industriales de largo plazo (Japón).

El *kanban* es una forma de control de inventarios y producción en la que se utilizan procedimientos manuales y administrativos sencillos. En este sistema, la demanda de la etapa siguiente de la producción cumple una función de arrastre y funciona mejor en situaciones de demanda estable y cantidad de productos limitada. En el diseño celular se crean pequeñas fábricas que en su conjunto abarcan varios procesos e instalaciones capaces de producir una familia completa de productos (en este tipo de diseño se aplican con frecuencia los sistemas *kanban* y justo a tiempo). Evidentemente, este tipo de técnicas operacionales exigen mayor responsabilidad de los operadores y para aplicarlas con eficacia es fundamental contar con mano de obra bien calificada y capacitada (Vispo, 1994).

5. Innovación: nuevos productos

A lo largo de los últimos decenios las empresas que operan en los mercados mundiales han competido sucesivamente mediante los precios, la calidad, los plazos de entrega y la flexibilidad. A la luz de la ampliación y apertura de los mercados y el aumento del poder adquisitivo de los consumidores es probable que la demanda de éstos en los mercados mundiales se vuelque a productos de mayor calidad y singularidad y que incorporen las innovaciones más recientes. Además, mediante las tecnologías avanzadas y la automatización, las empresas se especializarán en submercados, lo que traerá aparejados un envejecimiento y depreciación más acelerados de los productos y de la maquinaria. En consecuencia, es dable esperar que en el futuro inmediato el factor adicional determinante de la competencia en los mercados mundiales sea la innovación.

Como se ha dicho, los mercados están sometidos a cambios acelerados que reducen la vida útil de los productos. Los productores deberán estar en condiciones de colocar las innovaciones en el mercado reduciendo al mínimo los tiempos necesarios para diseñar, desarrollar y lanzar nuevos productos y procesos. Por ejemplo, un indicador de la medida en que se han producido innovaciones puede ser la relación entre el número de productos nuevos que han ingresado al mercado en los últimos dos a cuatro años y el número de productos totales que se comercializan (Kaplinski, 1995). El concepto actual del diseño se acerca cada vez más al de desarrollo de productos. No sólo es necesario cumplir con las características técnicas y funcionales del producto, sino que es preciso asegurar su

comercialización. Los criterios enunciados están vinculados íntimamente con las aspiraciones del consumidor e incluyen aspectos como la imagen, el reconocimiento y la forma. Una vez que se define un nuevo concepto de producto, prácticamente el 80% de las decisiones adoptadas tienen que ver con el costo de producción y el uso. Además, las fases de investigación y desarrollo y de diseño determinan aproximadamente el 70% de los costos de calidad en que se incurre en las etapas posteriores (Maas, 1992).

El desarrollo acelerado de nuevos procesos y productos depende en gran medida de la capacidad de la empresa para aprovechar sus conocimientos, tanto en lo interno como en su entorno más directo. Esto significa que todos pueden contribuir al mejoramiento de sus actividades, inclusive los consumidores, los trabajadores, los proveedores, el personal y los directivos. En consecuencia, las posibilidades de innovación dependen de una participación dinámica de las distintas áreas funcionales y pueden surgir si se logra un equilibrio adecuado entre creatividad y control. Por un lado, los procedimientos burocráticos rígidos inhiben la creatividad y, por el otro, la falta de disciplina puede provocar el caos y la falta de profesionalismo. A menudo, la innovación (investigación y desarrollo) es un proceso a largo plazo que puede significar inversiones importantes y traer aparejados cambios estructurales fundamentales en la organización. Lo dicho subraya la importancia de la planificación estratégica de las innovaciones en materia de gestión de la calidad.

En general, la formulación de proyectos y la gestión de la calidad son instrumentos aptos para controlar los procesos de innovación y cambio. El despliegue de la función de calidad es un método de planificación sistemática que integra la satisfacción del cliente al desarrollo de productos y procesos. Taguchi ha desarrollado una técnica similar, en la que se hace hincapié en el control de calidad en la fase de diseño. Ambas son técnicas de planificación que apuntan a individualizar los aspectos fundamentales del diseño, reducir los costos de fabricación y los tiempos muertos y lograr productos de mejor calidad a menor costo. Con frecuencia, la responsabilidad de aplicar estos métodos recae en los equipos encargados del producto, integrados por distintos sectores funcionales. Asimismo, los círculos de control de la calidad (grupos de trabajo en los que participan los distintos sectores funcionales y jerárquicos) tratan de identificar oportunidades de innovación en su aspecto más general y no se limitan necesariamente al proceso de diseño.

IV

Aplicación de la gestión total de calidad

A fin de aplicar la gestión total de calidad, las empresas deben formular y aplicar estrategias relacionadas con la calidad y estar en condiciones de adaptarlas en cualquier momento en respuesta a cambios de las condiciones del mercado circundante, los clientes y los proveedores. La planificación estratégica de la calidad tiene por objeto orientar todas las actividades relacionadas con la puesta en el mercado del producto o servicio, desde la etapa de investigación y desarrollo, pasando por la producción y la comercialización, hasta los servicios de posventa, tanto a nivel de la empresa como entre empresas (Kaplinski, 1995). Como se ha explicado en la sección anterior, los conceptos de satisfacción del cliente y de mejoramiento continuo constituyen la base del desempeño competitivo, y a su vez pueden desglosarse en los siguientes:

- i) La definición de las competencias básicas y la maximización de la productividad del capital y el trabajo (eficiencia);
- ii) La eliminación, hasta donde sea posible, de los defectos de calidad en las actividades de organización, los servicios y los productos (calidad);
- iii) La optimización del tiempo hábil total (plazo de entrega);
- iv) La organización y el control de los insumos y productos a fin de responder a una demanda del mercado diversa y fluctuante (flexibilidad), y
- v) La organización y el control del diseño y desarrollo de productos, a fin de responder oportunamente o anticiparse a los cambios en las condiciones del mercado (innovación).

En el recuadro 1 se expone una posible estrategia empresarial para implementar diversas técnicas de gestión de calidad. En esencia, la implementación de la gestión total de la calidad significa aplicar en forma dinámica los conceptos de satisfacción del cliente y de mejoramiento continuo con la máxima eficiencia y eficacia. En el recuadro se observa que la combinación de dos estrategias reactivas implica poca eficiencia y poca eficacia (es decir, lo innecesario se hace mal). Una organización muy eficiente pero poco eficaz realiza correctamente actividades innecesarias, en tanto que una organización eficaz pero poco eficiente hace mal lo necesario. Mediante la combinación de dos estrategias dinámicas, la empresa cumple con criterios concretos de calidad y competencia tanto en lo inter-

no como en lo externo (es decir, hace bien lo necesario).

Durante el proceso de aplicación gradual de la gestión total de la calidad, las organizaciones irán aplicando sucesivamente las condiciones enumeradas en los cuadrantes segundo, tercero y cuarto del recuadro. Esto dependerá de sus recursos internos y de las condiciones que imponga la competencia en los mercados en que operan. La internalización del concepto de satisfacción del cliente a menudo entraña la reorganización de varios departamentos en algunos procesos claves del sistema de producción, lo que a su vez exige mejorar la cooperación entre las diversas funciones. Una vez que esto se ha logrado, los departamentos funcionales procuran mejorar su rendimiento comercial y la eficiencia en función de los costos mediante instrumentos de gestión que permitan un mejoramiento continuo de sus actividades. El impulso necesario para mantener el proceso de calidad total se logra con el desarrollo de una mentalidad adecuada en la organización. Lo dicho subraya la importancia que reviste la capacidad de liderazgo de los directivos para promover los conceptos de la calidad total y el que dicho liderazgo se ejerza mediante una estrategia de calidad (Technovation, 1994).

Conforme a una encuesta realizada en 700 empresas de los Países Bajos (Dutch Institute for Quality, 1996), éstas pueden clasificarse según la fase en que se hallen en la aplicación de los principios de gestión de la calidad. Esas fases dependerán de la orientación y el alcance que se dé a este proceso:

Fase 0: Casi no se aplican técnicas de gestión de calidad.

Fase 1: Se aplican a nivel de producto (inspección de la calidad del producto).

Fase 2: Se aplican a nivel de procesos (gestión de calidad en los procesos de las diversas áreas funcionales).

Fase 3: Se aplican a nivel del sistema de gestión de calidad, (por ejemplo, iso 9000).

Fase 4: Se aplican en toda la cadena de producción (gestión de la calidad en relación con los clientes y proveedores).

Fase 5: Hay gestión total de la calidad (integración y aplicación simultánea de las fases anteriores de la gestión de calidad).

| Recuadro I | | |
|---|--|--|
| PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA PARA APLICAR LA GESTIÓN DE CALIDAD A NIVEL DE EMPRESA | | |
| Más eficaz | | |
| | Reactiva | Dinámica |
| Reactiva | Carencia de estrategias Carencia de un sistema de gestión de la calidad Desconocimiento de los costos relacionados con la calidad Concepto tradicional de calidad La calidad es más cara La calidad disminuye la productividad La calidad significa inspección | Satisfacción del cliente Inventario de los deseos de los clientes Plazos de entrega Garantía de calidad Auditorías externas Comparación de prácticas Previsión de las nuevas normas de calidad y prevención de las barreras técnicas al comercio Comunicación externa y difusión de la información en la cadena de producción Difusión de las políticas de calidad a toda la sociedad |
| Dinámica | Mejoramiento continuo Reingeniería de los procesos básicos Desestratificación, redimensionamiento y tercerización Implantación de un sistema de gestión de la calidad Capacitación Delegación de funciones Métodos de procesos estadísticos Estructura para el cálculo de costos relativos a la calidad Auditorías internas Optimización de los tiempos hábiles Sistema justo a tiempo, <i>kanban</i> Evaluación de los proveedores | Gestión total de la calidad Evaluación sistemática del cumplimiento de las normas de calidad Reajuste permanente de los procesos, productos y servicios Conjunto de proveedores confiables Trabajo en equipo Distribución de funciones en materia de calidad Círculos de control de la calidad Liderazgo y difusión de una concepción dinámica de la calidad Prioridad de la gestión de los recursos humanos Satisfacción del personal Participación en planes de bonificación por concepto de calidad |
| Más eficiente | | |

V

Importancia de la gestión de la calidad y obstáculos para aplicarla

Según la Comisión Europea (1995), la conciencia de la importancia que reviste la gestión de la calidad en el Japón y los Estados Unidos es excelente y buena, respectivamente. Confirman esta calificación las principales conclusiones de una encuesta (American Quality Foundation, 1991) sobre las prácticas de ges-

tión de la calidad que aplican más de 500 empresas de Alemania, los Estados Unidos y el Japón. Según el informe:

i) Más de 50% de las empresas encuestadas evalúan la incidencia del cumplimiento de las normas de calidad sobre los resultados comerciales por lo menos una vez al mes;

ii) 40% de las empresas asignan una prioridad importante en su planificación estratégica a la satisfacción del cliente;

iii) 30% de las empresas norteamericanas y japonesas conceden suma importancia al análisis de las prácticas de la competencia (comparación de prácticas);

iv) 90% de las empresas japonesas y 25% de las estadounidenses practican permanentemente la reingeniería de los procesos de producción o de servicios; y

v) Todas las empresas consideran que los equipos para elevar la calidad integrados por los distintos sectores funcionales son el mejor instrumento para aumentar la participación del personal.

En la mayoría de los países europeos se considera que no hay suficiente conciencia de la importancia de la gestión de calidad. En una encuesta realizada por el Dutch Institute for Quality (1996) se señala que 45% de las 700 empresas participantes centran su estrategia de calidad en los procesos primarios y los procesos secundarios conexos. Muy pocas empresas se preocupan por los objetivos sociales o tratan de mejorar los procesos mediante la comunicación con los clientes y proveedores. Según la encuesta, 70% de las empresas están situadas en las fases 2 y 3 de la aplicación de los principios de gestión de la calidad (enumeradas en la sección IV). Sólo 2% de las empresas encuestadas consideran que han alcanzado la fase de gestión total de la calidad, mientras que el 13% ha alcanzado la fase 4. El grupo restante (fase 0) representa el 15%.

En la práctica, no es fácil incorporar las cuestiones vinculadas con la calidad a la estrategia de las empresas, debido principalmente a las dificultades que presenta la definición de objetivos tangibles a ese respecto. Asimismo, la implementación de innovaciones organizativas (como la gestión total de calidad) se realiza en forma menos sistemática que la de las innovaciones tecnológicas. Esto se debe a que las técnicas de gestión de calidad entrañan cambios en la forma de pensar y relacionarse del personal; afectan a la gran mayoría de los miembros de la organización; modifican la estructura de responsabilidades; exigen gran dedicación a la dirección de la empresa, y dan lugar a diversas interpretaciones. En consecuencia, la aplicación de tales técnicas supone incorporar innovaciones organizativas complejas y globales, a menudo en etapas sucesivas. Se trata de un proceso de aprendizaje gradual y acumulativo. Así, puede observarse que la mayoría de las empresas que han incorporado la ges-

ción de calidad lo han hecho utilizando un método de ensayo y error que evoluciona mediante una acumulación continua de capacidades, que comienza en las áreas especializadas y que más adelante pasará a integrar un marco estratégico y de relaciones externas sólido (Fleury, 1995).

Teniendo en cuenta la clasificación del *World Competitiveness Report* sobre la aplicación de la gestión total de la calidad y la reducida cantidad de empresas (1% del total) certificadas con arreglo a las normas ISO 9000¹⁰ (cuadro 1), puede concluirse que la aplicación de técnicas de gestión total de la calidad y la percepción de los problemas de la calidad en América Latina son limitadas u ocasionales. A fin de comprender algunos de los factores determinantes de esta situación, se analizarán en seguida los obstáculos para aplicar la gestión de la calidad en la región.¹¹ El interrogante principal es el de dilucidar si llegar al uso generalizado de las prácticas de gestión de la calidad es sólo cuestión de tiempo, puesto que el aprendizaje es un proceso secuencial, o si hay tal vez factores concretos que dificultan la aplicación sistemática de técnicas de gestión de la calidad.

1. Problemas vinculados al comercio y el mercado

Cuando a fines de los años ochenta la mayoría de los gobiernos de América Latina comenzaron a abandonar las prácticas de sustitución de las importaciones, hubo un aumento del comercio internacional y de la inversión extranjera directa. La presión competitiva de los mercados internacionales ha generado la necesidad de innovaciones tecnológicas y de organización. Una parte importante del intercambio comercial se produce entre los países de la región. Pese a la existencia de varios acuerdos regionales de libre comercio, la demanda de sistemas estructurados de gestión de la calidad se ha limitado a algunos países y sectores industriales. En consecuencia, las prácticas de gestión y garantía de la calidad que se observan en el comercio intrarregional se limitan a la inspección de los productos y (aún) no se han aplicado aquellas más vinculadas a los procesos, del tipo establecido en las normas ISO 9000.

¹⁰ Se supone que el número de certificaciones otorgadas conforme a las normas ISO 9000 en un país determinado es un indicador de la tendencia a adoptar técnicas de gestión de la calidad (Schuurman, 1997a).

¹¹ Salvo que se indique lo contrario, el autor agradece a Humphrey (1993 y 1995), Kaplinski (1993 y 1995) y Fleury (1993 y 1995) por la información presentada.

CUADRO 1

Algunos regímenes y países: Empresas que cuentan con sistemas de calidad certificados conforme a las normas ISO 9000
(Número de empresas y porcentajes)

| Región o país | Enero de 1993 | Junio de 1994 | Marzo de 1995 | Diciembre de 1995 | Porcentajes |
|---|---------------|---------------|---------------|-------------------|-------------|
| Reino Unido | 18 577 | 36 832 | 44 107 | 52 591 | 41 |
| <i>Europa continental</i> | 4 515 | 18 577 | 27 810 | 40 019 | 31 |
| Alemania | 790 | 3 470 | 5 875 | 10 236 | |
| Francia | 1 049 | 3 359 | 4 279 | 5 535 | |
| Países Bajos | 716 | 2 718 | 4 198 | 5 284 | |
| Italia | 188 | 2 008 | 3 146 | 4 814 | |
| España | 43 | 586 | 942 | 1 492 | |
| <i>América del Norte</i> | 1 185 | 4 830 | 7 244 | 10 159 | 8 |
| Estados Unidos | 893 | 3 960 | 5 954 | 8 762 | |
| <i>Pacífico</i> | 1 862 | 4 628 | 6 479 | 10 526 | 8 |
| Australia | 1 668 | 3 710 | 5 299 | 8 834 | |
| <i>Asia</i> | 692 | 3 421 | 6 568 | 10 278 | 8 |
| Japón | 165 | 1 060 | 1 827 | 3 762 | |
| Países de industrialización reciente ^a | 382 | 1 561 | 3 004 | 3 892 | |
| India | 8 | 328 | 585 | 1 023 | |
| China | 10 | 150 | 285 | 507 | |
| Asia sudoriental ^b | 4 | 59 | 229 | 370 | |
| <i>África y Medio Oriente^c</i> | 954 | 1 705 | 2 286 | 2 340 | 2 |
| Sudáfrica | 824 | 1 161 | 1 369 | 1 454 | |
| Israel | 110 | 279 | 497 | 526 | |
| Arabia Saudita y los Emiratos Arabes Unidos | 7 | 65 | 108 | 202 | |
| <i>América Latina</i> | 39 | 533 | 873 | 1 440 | 1 |
| Brasil | 19 | 348 | 548 | 932 | |
| México | 16 | 85 | 145 | 215 | |
| <i>Total^d</i> | <i>27 824</i> | <i>70 526</i> | <i>95 367</i> | <i>127 389</i> | |

Fuente: ISO 9000 News, 1996.

^a El porcentaje de certificados emitidos hasta diciembre de 1995 en la provincia china de Taiwán fue de 35%, en Singapur de 30%, en Hong Kong de 19% y en la República de Corea de 16%.

^b El porcentaje de certificados emitidos hasta diciembre de 1995 fue de 39% en Tailandia, 34% en Indonesia y 27% en Filipinas.

^c La mayor parte de los certificados se emitieron en Sudáfrica (62%), Israel (23%), Arabia Saudita (4%) y los Emiratos Arabes Unidos (4%).

^d Se estima que en el período 1998-1999 se habrán emitido aproximadamente 225 000 certificados conforme a las normas ISO 9000.

En los mercados locales, la mayor parte de los consumidores tienen poco poder adquisitivo y adoptan sus decisiones de compra por precio más que por calidad. En aquellos mercados locales en que la demanda de bienes de consumo excede la oferta, se puede vender cualquier cosa. Como los niveles de instrucción son bajos, los conocimientos de los consumidores sobre la calidad y sus implicaciones son limitados. Además, la falta de competencia internacional, resultante de las medidas proteccionistas aplicadas en el pasado, ha obstaculizado el desarrollo de una conciencia nacional sobre la calidad, aunque los consumidores e industriales suelen admirar la de los bienes importados.

En la actualidad, la existencia de mercados más abiertos a las importaciones obliga a los productores locales a competir con ellos y, en consecuencia, a prestar más atención a la calidad (ISO/UNCTAD/GATT, 1993).

2. Acceso de las empresas a los recursos

En términos generales, la falta de recursos adecuados y de una conciencia de la calidad a nivel empresarial son los factores que más retrasan la aplicación generalizada de las técnicas de gestión de calidad en América Latina. Mientras que las empresas transnacionales, los grupos económicos nacionales y las empresas de

propiedad del Estado pueden obtener los recursos necesarios, no hay duda de que para las empresas pequeñas y medianas (PYME) acceder a estos recursos es mucho más complicado, especialmente en períodos de inestabilidad macroeconómica. Las situaciones de estabilidad favorecen la definición de estrategias empresariales competitivas a largo plazo, las corrientes de inversión extranjera y las inversiones en modernización de equipo. Por el contrario, la inestabilidad macroeconómica y las tasas de inflación elevadas restringen la planificación a mediano y largo plazo en el sector privado y, con frecuencia, elevan las tasas de interés. Las reducciones consiguientes de las actividades de capacitación y de la fuerza de trabajo minan la motivación de los empleados para participar en la implementación de la gestión de calidad, en el caso de que la empresa decida aplicarla.

Por lo general, las presiones que ejerce el mercado local sobre las PYME proveedoras para que apliquen técnicas de gestión de calidad se transmiten del cliente al proveedor a través de la cadena de producción. Por ejemplo, la empresa SIDERAR (filial de un grupo económico nacional importante de Argentina, dedicada a la producción de metales básicos) evalúa a sus proveedores en función de su estabilidad financiera y nivel de modernización tecnológica (50%) y de la utilización de técnicas de gestión de la calidad (50%). En relación a este último aspecto, es posible que SIDERAR exija la certificación conforme a las normas ISO 9001 o 9002, según el tipo de proveedor de que se trate y la importancia de su contribución a las actividades de la empresa (Schuurman, 1997b). Sin embargo, para muchas PYME el objetivo es producir determinados productos y no satisfacer las necesidades del mercado, por lo cual su interés por los clientes o la calidad del servicio es secundario. No es frecuente que en este tipo de empresas se asigne mayor importancia a la documentación relativa a los sistemas de calidad que, por lo general, no está muy sistematizada. De lo anterior se puede inferir que la información sobre la función de producción está muy poco estructurada. En consecuencia, el sector de las PYME podría beneficiarse sobremanera con la aplicación de sistemas de calidad conforme a las normas ISO 9000, ya que éstas permiten una definición más adecuada de las rutinas operacionales (Schuurman, 1997b, y Ramos, 1995).

Un estudio sobre las PYME de Brasil indica que muchas empresas o rubros de los sectores tradicionales carecen de la capacidad interna necesaria para adaptarse a las exigencias que les plantean las empresas clientes en materia de garantía de calidad. En otro

estudio realizado en el mismo país por el Servicio Brasileño de Apoyo a las Microempresas (SEBRAE) en 1994 y que abarcó 35 empresas pequeñas, 38 medianas y 37 grandes, certificadas o con certificación en trámite conforme a las normas ISO 9000, se señaló que 85% de las empresas pequeñas, 75% de las medianas y 55% de las grandes tenían dificultades para establecer sistemas de calidad conformes a esas normas. Además, 80% de las empresas pequeñas, 45% de las medianas y 25% de las grandes necesitaban recurrir a servicios de consultoría externa (Asociación Brasileña de Normas Técnicas, 1996). Asimismo, en una encuesta realizada en Brasil (INMETRO/MICT, 1996), que abarcó 592 empresas certificadas con arreglo a las normas ISO 9000, se informó que aproximadamente un 55% de ellas recurría a servicios de consultoría externa, mientras que en las empresas pequeñas (de menos de 100 empleados) la proporción ascendía a 70%.

3. Prácticas de gestión tradicionales

En América Latina la poca importancia que se da a la calidad puede atribuirse al predominio de prácticas de gestión tradicionales, que generan resistencias al cambio en el personal, falta de compromiso de la plana mayor empresarial y escaso desarrollo de los recursos humanos.

La introducción de técnicas de gestión de calidad obliga a reorganizar la asignación de responsabilidades y las estructuras de poder. Las prácticas laborales tradicionales (métodos autoritarios, división minuciosa de las tareas) dificultan la creación de un tipo de organización que cuente con estructuras más horizontales, en la que los empleadores concedan a los empleados más confianza y responsabilidades. Si bien es posible mejorar la producción mediante la aplicación de innovaciones organizativas, la resistencia de los cuadros superiores e intermedios de los diversos departamentos puede convertirse en un obstáculo importante para poner en vigor oportunamente la gestión de calidad. Esto puede llevar a acciones poco coherentes derivadas de las visiones parciales de los departamentos especializados. En consecuencia, es fundamental que los cuadros superiores de la empresa apoyen con firmeza la implantación del concepto de calidad. A este respecto, cabe señalar que en la mayoría de las empresas que no han podido aplicar la gestión de calidad se ha tropezado con la falta de compromiso de los cuadros directivos para encabezar esta tarea, o se le ha prestado poca atención a ella, o no se han asignado los recursos necesarios. Es decir, se ha dado escasa prio-

alidad a la gestión de la calidad y se la ha considerado una actividad ocasional.

Es importante que los trabajadores comprendan sus nuevas obligaciones y estén capacitados para manejar las nuevas técnicas y tecnologías de gestión de la calidad, para lo cual las empresas deberán iniciar programas de capacitación y de desarrollo de recursos humanos. Un análisis de las prácticas utilizadas en México en materia de empleo indica que la formación de personal calificado se resuelve con frecuencia contratando empleados jóvenes y motivados a los que se imparte capacitación intensiva en el empleo (Shaiken, 1994). Sin embargo, algunos estudios realizados en Brasil señalan que si bien los esfuerzos dirigidos a mejorar la calidad y la productividad han permitido aumentar la eficacia y perfeccionar las prácticas de gestión, en muchos casos no han dado como resultado una mayor participación de la fuerza de trabajo, debido entre otras cosas a la escasa capacitación de los trabajadores vinculados directamente con la producción. Por otra parte, para los empleadores los gastos de capacitación son elevados pues el nivel de instrucción de los trabajadores es bajo y la tasa de rotación del personal en los mercados de trabajo de las PYME es alta.

4. Análisis a nivel macroeconómico

Es posible que la difusión de las técnicas de gestión de la calidad en América Latina se haya visto obstaculizada por varios factores a nivel macro. A continuación se analizarán sucintamente algunos de ellos, como la falta de suficiente capacidad y apoyo institucionales, la carencia de una red adecuada de proveedores o subcontratistas, los problemas laborales y los aspectos culturales.

En Japón, Gran Bretaña y Suecia, por ejemplo, se ha comprobado que para difundir las técnicas de gestión de la calidad es preciso contar con algún tipo de red institucional. En estos países, las asociaciones de industriales y empleadores, los institutos de investigación y los organismos de gobierno, tanto a nivel nacional como a nivel intermedio, han aportado los recursos financieros, el apoyo tecnológico y la información necesarios para alentar la difusión de tales técnicas. El grado de apoyo institucional varía considerablemente entre los diversos países de América Latina (y también entre las distintas regiones de un mismo país). En muchos casos, para establecer una red institucional es preciso contar con el apoyo de los gobiernos.

Para aplicar las técnicas de gestión de la calidad es preciso que los proveedores modifiquen sus prácticas tradicionales y sean capaces de cumplir con entregas de sus productos en lotes pequeños de calidad garantizada, ya que cualquier defecto de calidad en las existencias reguladoras provocará demoras. Es posible que los subcontratistas externos y las empresas de servicios públicos no puedan cumplir con las exigencias que plantean los nuevos métodos de producción de la empresa cliente. Por ejemplo, en el sector de fabricación de autopartes de Brasil hay empresas proveedoras que al parecer han podido adaptarse a un nivel técnicamente avanzado de gestión de la calidad. En muchos casos se trata de filiales de empresas internacionales que apoyan enérgicamente estos cambios. Con frecuencia, las empresas clientes prestan asistencia a los programas de implementación de la calidad, haciendo hincapié en los aspectos técnicos y operacionales. Tales empresas han manifestado que no han podido aplicar las prácticas de gestión de la calidad a nivel operacional (como los sistemas justo a tiempo) en forma total, porque los grandes proveedores de materiales (como el acero) y de servicios públicos (como la electricidad) no podían garantizar la cantidad, calidad y confiabilidad del suministro. Por lo demás, si se desea promover la creación de una red de proveedores dinámica y flexible y asegurar su funcionamiento, es preciso contar con una infraestructura física adecuada.

Las condiciones del mercado de trabajo desempeñan un papel importante en la adopción de la gestión de la calidad, ya que ésta exige trabajadores multifuncionales, flexibilidad y espíritu innovador en la planta y asignación de mayores responsabilidades y tareas relacionadas con la producción propiamente dicha. En América Latina, los empleadores han sido reacios a invertir en programas de capacitación para los trabajadores vinculados directamente a la producción y a mejorar sus salarios y perspectivas de ascenso, pese a que ambas cosas son esenciales para asegurarse la adhesión de estos trabajadores. Habida cuenta de la importancia que revisten las cuestiones laborales en la gestión de la calidad, parece haber espacio para aumentar la participación activa de las organizaciones laborales.

5. Aspectos culturales

En su descripción del sistema de comportamiento humano, Brache (1988) afirma que el individuo recibe estímulos (insumo), genera respuestas (producto) y

luego adapta su conducta a las consecuencias o a la retroalimentación recibida. La calidad del desempeño de un individuo se ve afectada por cuatro factores. En primer lugar, por los estímulos que recibe; estos estímulos comprenden la claridad de las expectativas sobre su desempeño, la racionalidad de los procedimientos laborales, un nivel de conocimientos y pericia suficientes y la claridad de las señales (incentivos) que gatillan su desempeño. En segundo lugar, por las percepciones positivas o negativas que resultan de realizar tareas deseadas o no deseadas. En tercer lugar, por la calidad de la retroalimentación que le llega (es decir, el tipo de información que se le suministra, la oportunidad y la frecuencia con que la recibe, y la forma en que se le transmite, etc.). Y por último, por su capacidad física, mental y emocional para cumplir con sus funciones.

En consecuencia, para crear una "cultura de la calidad" en una organización se necesitan claras estrategias y procedimientos de trabajo, conciencia de la importancia de la calidad, y también comunicación. En América Latina la prioridad otorgada a la estandarización en materia de calidad y a la capacitación dentro de la empresa ha sido baja y, en general, no ha habido suficiente conciencia de la importancia de la calidad. Las técnicas de gestión tradicionales han des-

embocado en un sistema de comunicación de mando y control, estructurado sobre bases jerárquicas y con mecanismos de recompensas e incentivos a menudo vedados a gran parte de la fuerza de trabajo. Sin embargo, sería difícil demostrar que estos aspectos son inherentes a las culturas latinoamericanas (o que no pueden modificarse). Por lo general, se considera que los factores culturales que imperan en las sociedades o regiones no impiden la aplicación de las técnicas de gestión de la calidad, porque i) casi todas las prácticas de gestión total de la calidad se han podido transferir sin inconvenientes entre diferentes países y culturas, y ii) se ha utilizado una gama de incentivos para contribuir a la implantación de esas técnicas (empleo vitalicio, regímenes de remuneraciones y ascensos, etc.).

Esto indica que los regímenes de gratificaciones o ascensos, cuyas características pueden depender del entorno cultural, facilitan la apreciación de la importancia de la gestión de la calidad en una organización. La cultura debe mirarse más bien como un concepto dinámico, interdependiente con las condiciones económicas, tecnológicas, sociales y políticas y con la cultura predominante, que pueden incidir en los planos macro y micro. En consecuencia, la existencia de una combinación adecuada de estas condiciones propicia el establecimiento de una "cultura de la calidad".

VI

Deficiencias del mercado y programas gubernamentales

Del análisis anterior se desprende que si bien se ha comprobado que las técnicas de gestión de la calidad promueven el desempeño productivo y competitivo de las empresas, e incluso de los países, los mecanismos del mercado no siempre son suficientes por sí solos para garantizar una difusión oportuna y generalizada de nuevas formas de gestión y organización de la producción. Por ejemplo, la influencia de los mecanismos del mercado en la difusión de las normas ISO 9000 ha sido limitada y sólo las han adoptado ciertos sectores o empresas (Schuurman, 1997a). Algunos sostienen que este hecho puede ser una manifestación de la eficacia del mercado. Sin embargo, la escasa conciencia de la calidad que se observa en las PYME puede, en última instancia, afectar la competitividad y reducir las

posibilidades de crecimiento económico sostenido y de generación de empleo. Por otra parte, como se indica en la sección anterior, algunos de los obstáculos que se observan a nivel macro destacan el papel que pueden desempeñar los gobiernos en la promoción de las técnicas de gestión de la calidad en un espectro más amplio de agentes económicos.

Por lo general, las fallas de los mercados se producen en el seno de las organizaciones, entre éstas, y en los mercados de factores (Lall, 1995). En el recuadro 2 se muestran los efectos y las características de varias de ellas y se ilustran las formas en que pueden intervenir los gobiernos para corregirlas. Cabe suponer que las políticas y estrategias de los gobiernos con este fin contribuyen a difundir los instrumentos de

gestión de la calidad. Por ejemplo, los gobiernos de Brasil, los Estados Unidos, Japón, los Países Bajos y el Reino Unido han llevado a cabo estrategias de competitividad y productividad en las que incluyen dicha difusión. En el plano regional, se ha elaborado una política europea de promoción de la calidad (Comisión Europea, 1995). En los Países Bajos, el Ministerio de Asuntos Económicos estima que todos los años se pierde un 15% de la cifra de negocios por paros laborales y que las pérdidas por concepto de fallas de calidad interna ascienden a 1 200 millones de dólares (Dutch Institute for Quality, 1996). Por lo tanto, bien puede valer la pena que los gobiernos inviertan en programas que persigan reducir tales pérdidas.

A menudo, los programas mencionados incluyen actividades concretas de difusión de las normas ISO 9000. En cuanto a políticas, en las directrices incluidas en esas normas se propone un marco bien definido, sistemático y aplicable para efectuar la gestión de la calidad y contribuir a armonizar la calidad en el comercio. Por ejemplo, en el Reino Unido un programa de financiación ayudó a las empresas pequeñas a contratar consultores externos especializados en las normas ISO 9000, previendo que en el período 1988-1994 las empresas con menos de 50 empleados podían reembolsar hasta un 50% de los honorarios de los consultores. Es evidente que este programa contribuyó significativamente a que en ese país se emitiera un gran número de certificados conforme a las normas ISO 9000 (cuadro 1).

1. Programas de los gobiernos de América Latina

Los gobiernos de los países miembros de la CEPAL enfrentan el desafío de promover el crecimiento industrial mediante un aumento acelerado de la productividad a fin de reducir las diferencias de competitividad con los países desarrollados. A este respecto, se estima que la productividad media total de los factores en América Latina es 2 a 3 veces menor que en los países desarrollados (Ramos, 1996). Los gobiernos de Brasil, Chile, Costa Rica y México también han formulado y aplicado programas para promover las técnicas de gestión de la calidad, pero éstos aún no han alcanzado la amplitud de los que se han llevado a cabo en algunos países de la Unión Europea. La excepción es Brasil, donde se puso en marcha en 1990 el Programa Brasileño de Calidad y Productividad destinado a impulsar la modernización industrial; su coordinación está a cargo de una comisión nacional del Programa y

en su ejecución participa gran número de departamentos de diversos ministerios, institutos, asociaciones empresariales, empresas del Estado y del sector privado, etc. En el marco de este Programa se realizan diversas actividades encaminadas a crear más conciencia sobre la calidad, la difusión de técnicas de gestión de la calidad, al desarrollo de recursos humanos, al mejoramiento de los servicios técnicos relacionados con la calidad, a la articulación institucional, y también a algunas actividades sectoriales (Brasil, Gobierno, 1991).

En resumen, la metodología del Programa Brasileño de Calidad y Productividad comprende:

i) El análisis del entorno económico, acompañado de una evaluación de las limitaciones sistémicas e internas que afectan la competitividad de la industria y la difusión de técnicas de gestión de la calidad;

ii) La formulación de los indicadores básicos de calidad y productividad y la definición de estándares sectoriales y globales para el país;

iii) La elaboración de un plan encaminado a sensibilizar a la sociedad y a los formadores de opinión sobre la importancia que tienen para el país las técnicas de gestión de la calidad y los costos resultantes del derroche o la baja productividad;

iv) La modernización de las instituciones que participan en la difusión de las técnicas de gestión de la calidad;

v) La difusión a grupos determinados de información de carácter general, seguida de actividades de capacitación en gran escala, y

vi) La definición de mecanismos financieros que promuevan la adopción generalizada de técnicas de gestión de la calidad (Frischtak, 1995).

Con miras a realizar una evaluación del Programa Brasileño de Calidad y Productividad se realizaron dos encuestas comparativas en 950 empresas. La primera en 1990 (año en que se implantaron las políticas de liberalización de las importaciones y se puso en marcha el Programa) y la segunda en 1993. Según los indicadores (cuadro 2), se han registrado algunos avances en el trienio mencionado, salvo en lo que se refiere a capacitación. Los datos también permiten concluir que en las empresas brasileñas aún se observa un retraso de los indicadores claves en materia de productividad media y de calidad en relación con las prácticas internacionales.

Teniendo en cuenta la poca difusión de las normas ISO 9000 y las fallas del mercado que se indican en el recuadro 2, se propone que los programas de aplicación de dichas normas consideren los elementos siguientes:

Recuadro 2

FALLAS DEL MERCADO Y EJEMPLOS DE INTERVENCIÓN DE LOS GOBIERNOS CON MIRAS A
DIFUNDIR TÉCNICAS DE GESTIÓN DE LA CALIDAD

| | Fallas del mercado | | Programas de los gobiernos | |
|--------------------------------|--|--|---|----------------------|
| | Consecuencias | | Características | Tipo de intervención |
| A. En las organizaciones | Poca difusión de la gestión de la calidad, especialmente en las PYME (implantación insuficiente de innovaciones tecnológicas y organizativas). | Aplicación de técnicas de gestión tradicionales; escasa conciencia en materia de calidad. Acceso limitado a los recursos. Capacidad insuficiente para aplicar la gestión de la calidad. Demanda limitada de regímenes de garantía de la calidad en la cadena de producción. | Difusión de información. Facilitación del acceso a la tecnología, los conocimientos especializados y los mercados de capital (véase el tipo C). Mejoramiento de la capacidad institucional y la estructura de apoyo. Promoción de los vínculos institucionales y entre las empresas (véase el tipo B). | |
| B. Entre organizaciones | Uso insuficiente de las técnicas de gestión de la calidad en toda la cadena de producción o en los grupos de empresas. | Poco desarrollo de las relaciones entre empresas. Capacidad insuficiente de la infraestructura de proveedores y subcontratistas. Falta de apoyo institucional para la difusión de innovaciones en materia de organización. | Promoción del uso de la gestión de la calidad y de garantía de la calidad en las redes de empresas. Utilización de la capacidad de compra de las grandes organizaciones (de propiedad del Estado) para imponer regímenes preferenciales en relación con los proveedores. Promoción de los vínculos entre las instituciones pertinentes (académicas, económicas, laborales, exportadoras, tecnológicas, etc.). | |
| C. En los mercados de factores | | | | |
| 1. Tecnología | Falta de capacidad técnica y de apoyo en esta esfera. | Falta de inversiones en metrología y en investigación y desarrollo. | Mejoramiento de la capacidad de los institutos de normalización y metrología. Promoción de la investigación y desarrollo pertinentes. | |
| 2. Personal capacitado | Falta de idoneidad de los recursos humanos y de apoyo en esta esfera. | Falta de inversiones en el desarrollo de los recursos humanos. | Fomento del desarrollo de los recursos humanos pertinentes (académicos, auditores, consultores). | |
| 3. Capital | Acceso limitado a los recursos financieros necesarios para implementar técnicas de gestión de la calidad. | Préstamos comerciales no viables (alto riesgo y tasas de interés elevadas). | Creación de incentivos económicos. | |
| 4. Productos | Poco reconocimiento de los regímenes de garantía de la calidad en los mercados locales e internacionales. | Falta de armonización y normalización institucional en materia de calidad. | Establecimiento de regímenes de garantía de calidad reconocidos por los socios comerciales (como los regímenes de registro por auditores y consultores). | |

Fuente: Véase una descripción pormenorizada de los programas de los gobiernos en Schuurman, 1997b.

CUADRO 2

Brasil: Progresión de los indicadores relativos a la gestión total de la calidad^a

| Indicador | Brasil 1990 | Brasil 1993 | Europa y Estados Unidos | Japón |
|---|----------------|----------------|----------------------------|---------|
| Rechazos (partes defectuosas por millón) | 23 000-28 000 | 11 000-15 000 | 200 | 10 |
| Reprocesamiento (% de productos que se reprocesan) | 30 | 12-20 | 2 | 0.001 |
| Gastos en asistencia técnica (% de las ventas) | 2.7 | 2.0 | 0.1 | <0.05 |
| Plazo medio de entrega (en días) | 35 | 20 | 2-4 | 2 |
| Tamaño medio de las partidas | 1 000 | 100-250 | 20-50 | 1-10 |
| Rotación del inventario (número de veces por año) | 8 | 8-14 | 60-70 | 150-200 |
| Tiempo de instalación (en minutos) | 80 | 30-40 | 10 | 5 |
| Tiempo de parada de las máquinas (expresado como porcentaje del tiempo muerto) | 40 | 21 | 15-20 | 5-8 |
| Gastos en investigación y desarrollo (como % de las ventas) | <1 | 1-2 | 3-5 | 8-12 |
| Capacitación (% de las horas de trabajo, por empleado y por año) | <1 | <1 | 5-7 | 10 |
| Niveles jerárquicos | 10-12 | 4-8 | 7 | 3 |

Fuente: IMAM Consultaria Ltd., citado en Frischtak, 1995.

^a Evaluación del Programa Brasileño de Calidad y Productividad de 1991 a 1994.

i) Difusión de información a fin de crear conciencia sobre la importancia de la calidad en una amplia gama de agentes económicos y modificar la percepción tradicional de la gestión de la calidad;

ii) Apoyo a las empresas, facilitando su acceso a los mercados de factores vinculados con los recursos técnicos, de capital y humanos;

iii) Apoyo para la aplicación y certificación de las normas iso 9000 en las redes de empresas, a fin de promover la difusión de los conceptos de garantía de la calidad en las cadenas de producción y en los marcos institucionales, y

iv) Consolidación, a nivel nacional, de la estructura institucional de apoyo a la aplicación de las normas iso 9000 y la certificación y reconocimiento internacionales pertinentes (Schuurman, 1997b).

De la evaluación de las actividades del programa de promoción de las normas iso 9000, con arreglo a los elementos del programa ya enumerados,¹² en algunos países de América Latina (recuadro 3) puede concluirse que:

i) Los organismos de gobierno de casi todos los países analizados han prestado asistencia a las actividades vinculadas con la difusión de información sobre las normas iso 9000, pero hasta ahora no ha habido una difusión generalizada de los sistemas de calidad certificados con arreglo a dichas normas.

ii) Varios gobiernos han reconocido la existencia de fallas del mercado en los factores relacionados con el capital y los recursos humanos y han establecido incentivos económicos, líneas de crédito y actividades de capacitación y apoyo técnico encaminados a fomentar la aplicación de las normas iso 9000 y las certificaciones pertinentes.

iii) Los gobiernos de Brasil y Chile han iniciado y apoyado proyectos que tienen por objeto promover el uso de técnicas de gestión de la calidad en determinados grupos de empresas que integran la cadena de la producción. Por ejemplo, los proyectos del Gobierno de Chile apuntan a organizar actividades vinculadas con la garantía de la calidad en la red de proveedores y subcontratistas de una gran empresa, creando de este modo condiciones que beneficien a ambos. En Brasil, las grandes empresas y organizaciones de los sectores público y privado han aprovechado su capacidad de compra para implantar regímenes preferenciales que benefician a los proveedores y contratistas certificados con arreglo a las normas iso 9000, y

iv) La mayoría de los gobiernos están desarrollando o ya han establecido regímenes nacionales de acreditación y certificación con arreglo a las normas iso 9000.

En resumen, los gobiernos de la región parecen cada vez más inclinados a establecer programas que promuevan y apoyen la difusión de las normas iso 9000

¹² Para más información y referencias sobre el tema analizado en la presente sección, véase Schuurman (1997a y 1997b).

Recuadro 3
 AMÉRICA LATINA: RESUMEN DE LOS PROGRAMAS NACIONALES DE DIFUSIÓN DE
 LAS NORMAS ISO 9000 EN ALGUNOS PAÍSES^{a/}

| País | Programa o documento de políticas oficiales sobre la calidad y la competitividad | Difusión de información sobre las normas ISO 9000 | Apoyo para la aplicación de sistemas de calidad e institucionalización relacionada | |
|------------|--|---|--|---------------------------|
| | | | En la pequeña y mediana empresa | En los grupos de empresas |
| Argentina | (-) | Sí | Sí | (-) |
| Brasil | Sí | Sí | Sí | Sí |
| Bolivia | (-) | (-) | (-) | (-) |
| Chile | Sí | Sí | Sí | Sí |
| Colombia | (-) | Sí | Sí | (-) |
| Costa Rica | Sí | (-) | (-) | (-) |
| Cuba | (-) | Sí | (-) | (-) |
| México | Sí | Sí | Sí | (-) |
| Perú | (-) | Sí | (-) | (-) |

Fuente: Información reunida por la autora en diversas misiones.

^{a/} El símbolo (-) significa que la información no está disponible o no se encontró y que, en consecuencia, puede haber programas de ese tipo.

y las técnicas de gestión de la calidad. Tal tendencia demuestra que estos gobiernos reconocen la existencia de fallas del mercado derivadas de la falta de difusión de las innovaciones en materia de gestión de la calidad en las organizaciones y los sectores económi-

cos y que esta difusión es conveniente desde el punto de vista de los intereses nacionales. Al respecto, la calidad desempeñará un papel cada vez más importante en lo que toca a los objetivos de desarrollo social y económico de los países latinoamericanos.

VII

Observaciones finales

Las ventajas que puede traer consigo la incorporación de innovaciones en materia de gestión de la calidad a las estrategias de competitividad de los gobiernos de América Latina se resumen a continuación.

Los temas relacionados con la calidad, como los regímenes de gestión total de la calidad y de garantía de ella, favorecen la competitividad de los sectores económicos e incluso de los países que compiten hoy en los mercados mundiales.

Se puede vincular una gama de técnicas de gestión de la calidad con los parámetros que definen la

competitividad de las empresas (factores de la competencia relacionados con la satisfacción del cliente) y el mejoramiento continuo de los procesos.

Varios estudios indican que los costos de aplicar las técnicas de gestión de la calidad son menores que los costos que derivan de no aplicarlas. Por ejemplo, los costos resultantes de los defectos de calidad pueden alcanzar hasta el 25% del total del volumen de negocios de una empresa, mientras que el costo de evitar dichos defectos se estima en 7% de esa cifra.

En América Latina hay poca conciencia de la ca-

lidad y la aplicación de técnicas de gestión de la calidad es limitada. Si se intensifica la difusión de los conceptos de dicha gestión se contribuirá a reducir la disparidad existente entre los niveles de competitividad y productividad de la región y del resto del mundo.

Asimismo, la aplicación de técnicas de gestión de la calidad enfrenta ciertos obstáculos. Esto ocurre porque los mecanismos del mercado son incapaces de difundir adecuadamente tales técnicas, especialmente en las PYME. Los gobiernos pueden optar por corregir esas fallas del mercado incorporando los temas relativos a la calidad en sus programas destinados a mejorar la productividad. Por ejemplo, el Gobierno de Bra-

sil, a través del Programa Brasileño de Calidad y Productividad, ha contribuido a mejorar el desempeño comercial de varios sectores de la economía nacional (recuadro 3).

El hecho de que otros gobiernos de la región estén adoptando medidas similares, promoviendo por ejemplo la aplicación de sistemas de gestión de la calidad (ISO 9000), permite suponer que estos temas desempeñarán un papel cada vez más importante en relación con los objetivos de desarrollo social y económico de América Latina.

(Traducido del inglés)

Bibliografía

- American Quality Foundation (1991): *The Definitive Study of Best International Quality Management Practices*, Cleveland, Ohio, Ernst & Young.
- Asociación Brasileña de Normas Técnicas (1996): A SEBRAE survey demonstrates ISO 9000 implementation difficulties in Brazilian companies, *Revista ABNT*, Rio de Janeiro, marzo.
- Brache, A. (1988): The three levels of quality, *Quality Progress*, octubre.
- Brasil, Gobierno (1991): *Programma Brasileiro da Qualidade e Produtividade*, Brasilia.
- Burnt, D. (1990): Cooperation with suppliers, *Harvard Holland Review*, N° 2, Países Bajos.
- Champy, J. (1995): *Reengineering Management*, Nueva York, Harper Collins.
- Comisión Europea (1995): *Working document on a European quality promotion policy*, Directorate-General III, Bruselas.
- Dutch Institute for Quality (1996): *De stand van zaken van integrale kwaliteitszorg in Nederland*, Den Bosch.
- Fleury, A. (1993): Human resources and the diffusion and adaptation of new quality methods in Brazilian manufacturing, *IDS Research Report*, N° 24, Brighton, University of Sussex, Institute of Development Studies (IDS).
- _____ (1995): Quality and productivity in the competitive strategies of Brazilian industrial enterprises, *World Development*, vol. 23, N° 1, Oxford, Reino Unido, Elsevier Science Ltd.
- Foro Económico Mundial, Instituto Internacional para el Desarrollo de la Capacidad de Gestión (1995): *The World Competitiveness Report, 1995*, Lausanne, Suiza.
- Frischtak, C. (1995): *The Brazilian Industry's Productive Revolution and the Dissemination of the ISO 9000 Standards*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Hammer, M. y J. Champy (1993): *Reengineering the Corporation*, Nueva York, Harper Collins.
- Humphrey, J. (1993): Quality and productivity in industry: New strategies in developing countries, *IDS Bulletin*, vol. 24, N° 2, Brighton, University of Sussex, IDS.
- _____ (1995): Introduction of the editor, *World Development*, vol. 23, N° 1, Oxford, Reino Unido, Elsevier Science Ltd.
- INMETRO/MICT (Instituto Nacional de Metrología, Normalización y Calidad Industrial/Ministério da Indústria, do Comercio e do Turismo) (1996): *Brasil e a Certificação ISO 9000*, Rio de Janeiro.
- ISO (Organización Internacional de Normalización) (1993): *Vision 2000. A Strategy for International Standards' Implementation in the Quality Arena During the 1990s*, Ginebra.
- ISO 9000 News (1996): *The Mobil Survey (Fifth Cycle) of ISO 9000 and Environmental Certificates Awarded Worldwide*, N° 6, Ginebra, Mobil Europe Ltd., agosto.
- ISO/UNCTAD/GATT (Organización Internacional de Normalización/ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo/Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) (1993): *ISO 9000 Quality Management Systems: Guidelines for Enterprises in Developing Countries*, Ginebra.
- Kaplinski, R. (1993): Notes on the implementation of quality and productivity programmes in sectors of Brazilian industry, Quality and productivity in industry: New strategies in developing countries, *IDS Bulletin*, vol. 24, N° 2, Brighton, University of Sussex, IDS.
- _____ (1995): Technique and system: The spread of Japanese management techniques to developing countries, *World Development*, vol. 23, N° 1, Oxford, Reino Unido, Elsevier Science Ltd., enero.
- KID (Kwaliteitsdienst Foundation for Quality Services) (1996): *Beter resultaat door TQM, Magazines Specifiek*, Rotterdam, septiembre.
- Lall, S. (1995): Governments and industrialization: The role of interventions in the 1990s, *ECLAC/IDRC-UNU/INTECH Conference on Productivity: Technical change and National Innovation Systems in Latin America in the 1990s*, versión preliminar, Santiago de Chile, CEPAL, agosto.
- Leñero, J. (1995): Reingeniería: Gerencia para la globalización, *Revista Rumbo*, San José, Costa Rica.
- Maas, J. (1992): Innovatie en beheersing in balans, *Sigma Magazine*, N° 3.
- MacDonald, J. (1995): Together TQM and business process reengineering are winners, *TQM Magazine*, vol. 7, N° 3.
- Nakamura, T. (1992): De ontwikkeling van het kwaliteitskostensysteem, *Sigma Magazine*, vol. 18, N° 5.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1993): *Small and Medium-Sized Enterprises: Technology and Competitiveness*, París.
- Pandora, D. (1989): *Quality Management as a Competitiveness Tool*, Delft, Países Bajos, Technical University Delft.
- Porter, M. (1980): *Competitive Strategy: Techniques for Analysing Industries and Competitors*, Nueva York, Free Press.

- Q Review* (1993): ISO 9000 boosts industry performance says market survey, News from Lloyd's Register Quality Assurance Ltd., Londres, noviembre.
- Ramos, A. (1995): *Hacia la calidad total: la difusión de las normas ISO 9000 en la industria argentina*, Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- Ramos, J. (1996): Política industrial y competitividad en economías abiertas, *Desarrollo productivo*, N° 34, LC/G.1928, Santiago de Chile, CEPAL.
- Rauter, R. (1992): Calidad con productividad: el desafío de los años noventa y del nuevo milenio, LC/R.1198, Santiago de Chile, CEPAL.
- Reinecke, R. (1996): Innovation, flexibilization and social exclusion in advanced developing countries: General considerations and empirical research, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT), mimeo.
- Shaiken, H. (1994): Advanced manufacturing and Mexico: A new international division of labor?, *Latin American Research Review*, vol. 29, N° 2. Chapel Hill, North Carolina, Latin American Studies Association (LASA).
- Schuurman, H. (1997a): *Quality Management and Competitiveness: The Diffusion of the ISO 9000 Standards in Latin America and Recommendations for Government Strategies*, Santiago de Chile, CEPAL.
- _____ (1997b): *Quality Management, ISO 9000 and Government Programmes*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Spitzer, R. (1993): Valuing TQM through rigorous financial analysis, *Quality Progress*, julio.
- TUV Reinland Chile (1995): Correspondence with C. Wagener, Santiago de Chile, mimeo.
- Technovation (1994): The Brazilian National Quality Award: Sharing some best practices of the winner in 1993, vol. 14, N° 10, Amsterdam, Países Bajos, Elsevier Science Publishers, B.v.
- Van de Broek, H. (1991): *Algemene Indrukken uit Kwaliteitskundige Onderzoeken*, Países Bajos, Wolters Noordhof.
- Vispo, A. (1994): *Tecnologías de organización y estrategias competitivas*, Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- Wildschut, E. (1993): *Time Based Competition: Strategic Advantage for Shorter Enterprise Processes*, Países Bajos, Kluwer Deventer.
- Winchell, W. (1987): Quality cost analysis: Extend the benefits, *Quality Progress*, septiembre.
- Zairi, M. (1996): Benchmarking: A process-driven tool for quality improvement, *TQM Magazines*, vol. 7, N° 3.

Suscripción por el año N°

Ejemplares atrasados N°

Nombre:

Domicilio:

Código y ciudad:

País: Tel: FAX:

E-Mail:

Adjunto cheque (*) del Banco N°

por valor de \$ / US\$ (Para exterior: sobre plaza USA. / No enviar giros postales).

(*) *Agradeceremos emitir el cheque a nombre de UN-ECLAC.*

Favor cargar tarjeta de crédito MasterCard Visa

Nombre que aparece en la tarjeta: Número:

Firma:

Fecha de vencimiento:



Publicaciones de la CEPAL
COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE
Casilla 179-D - Santiago de Chile
publications@eclac.cl

Los precios de suscripción anual vigentes para 1998 son de US\$30. El precio por ejemplar suelto es de US\$15 más costo de envío. Los precios de suscripción por dos años (1998-1999) es de US\$50.



CEPAL

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:

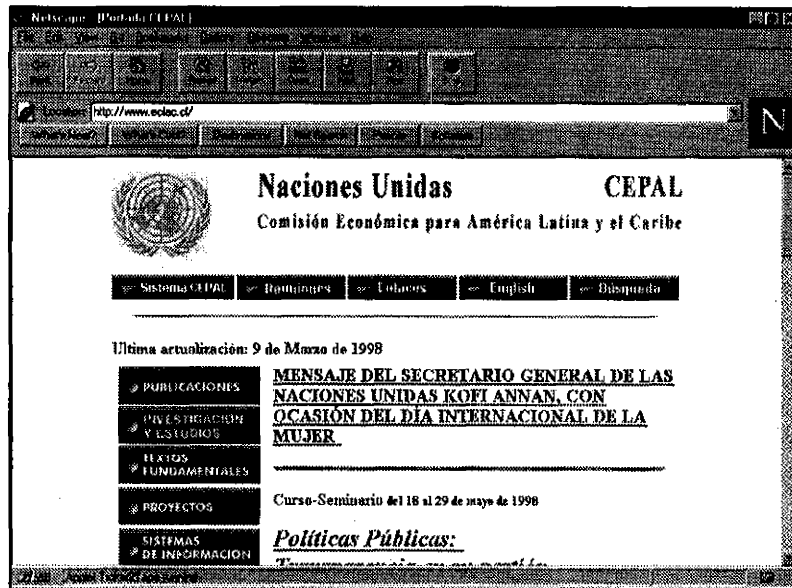
Expiration:



ECLAC publications
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA
AND THE CARIBBEAN
Casilla 179-D - Santiago, CHILE
publications@eclac.cl

Annual subscription costs for 1998 are US\$35. The price of single issues is US\$15 plus shipping costs. The cost of a two-year subscription (1998-1999) is US\$60.

<http://www.eclac.cl>



Netscap - [Portal:CEPAL]

http://www.eclac.cl/

Naciones Unidas **CEPAL**
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Sistema CEPAL | Boletines | Libros | English | Búsqueda

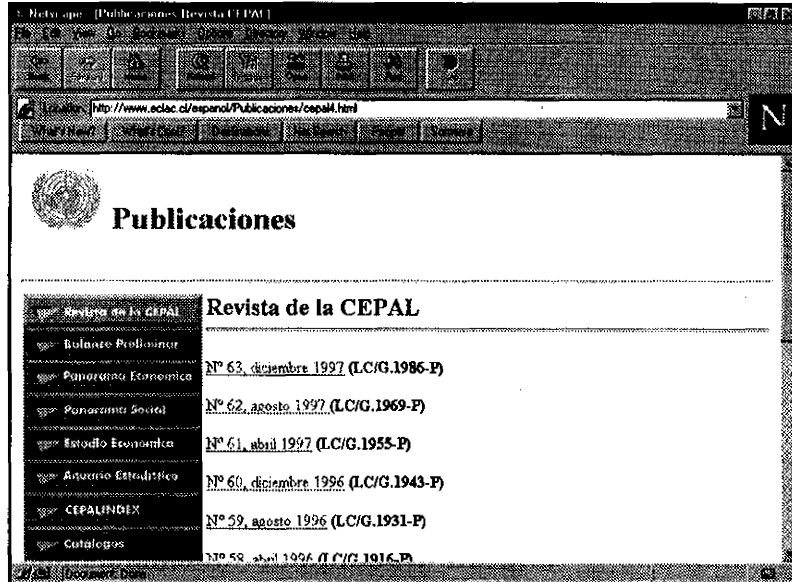
Última actualización: 9 de Marzo de 1998

PUBLICACIONES
INVESTIGACION Y ESTUDIOS
TEXTOS 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:
Temas de actualidad en el desarrollo



Netscap - [Publicaciones Revista CEPAL]

http://www.eclac.cl/expand/Publicaciones/cepal.html

Publicaciones

| Revista de la CEPAL | Revista de la CEPAL |
|---------------------|--------------------------------------|
| Boletín Profinanc | |
| Panorama Económico | Nº 63, diciembre 1997 (L/C/G.1986-P) |
| Panorama Social | Nº 62, agosto 1997 (L/C/G.1969-P) |
| Estudio Económico | Nº 61, abril 1997 (L/C/G.1955-P) |
| Anuario Estadístico | Nº 60, diciembre 1996 (L/C/G.1943-P) |
| CEPALINDEX | Nº 59, agosto 1996 (L/C/G.1931-P) |
| Catálogos | Nº 58, abril 1996 (L/C/G.1916-P) |

Publicaciones recientes de la CEPAL

Publicaciones periódicas

La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 1997, LC/G.1985-P, Publicación de las Naciones Unidas, número de venta S.97.II.G.14, CEPAL, Santiago de Chile, marzo de 1998, 196 páginas.

El nuevo esquema de este informe anual consta de cinco componentes básicos: i) una sección sobre las tendencias de la inversión extranjera directa (IED); ii) un análisis del caso de un país receptor de la región; iii) un análisis del caso de un país inversionista en la región; iv) notas técnicas sobre temas pertinentes y v) anexos estadísticos actualizados. Salvo en lo que respecta al punto iii), el Informe 1997 fue elaborado siguiendo este nuevo esquema.

En los años noventa las corrientes mundiales de IED han experimentado un crecimiento notable, pasando de un promedio anual de 142 000 millones de dólares entre 1985 y 1990 a más de 350 000 millones en 1996. Un aspecto clave de este proceso es la progresiva orientación de las corrientes internacionales de IED hacia los países en desarrollo, cuya participación en el total mundial aumentó de 14.9% en 1990 a 37.8% en 1996.

Al mismo tiempo, las reformas y la estabilidad macroeconómica mejoraron significativamente la percepción que tenían los inversionistas extranjeros de América Latina y el Caribe. Esto se tradujo en una mayor participación del capital de largo plazo, especialmente de la IED, en el ingreso regional, así como en una más adecuada capacidad de reacción ante los cambios externos. Estos logros quedaron de manifiesto en la rápida reversión del panorama regional luego de la crisis financiera que afectara a México a finales de 1994.

Los efectos de la crisis asiática aún no se han reflejado en las corrientes de IED hacia América Latina y el Caribe. La estabilización macroeconómica, la apertura comercial y financiera, los amplios programas de privatización, la liberalización de los marcos regulatorios aplicados a las inversiones privadas y los procesos de integración regional han modificado de manera notable el ambiente de negocios en la región, porque han estimulado a invertir a empresas nacionales e internacionales que ya operaban en ella y a otras que recién comenzaban a hacerlo. Por lo tanto, a pesar de la gravedad de la crisis financiera de México y las perturbaciones originadas en Asia, la corriente de IED siguió registrando un sostenido crecimiento, hasta alcanzar en 1997 una cifra sin precedentes que se ha estimado en 50 000 millones de dólares.

En el informe se intenta precisar las características que ha asumido esta nueva expansión de las corrientes de IED en la región, en la que destacan aspectos como la compra de empresas privadas, las nuevas políticas de privatización, el peso de los costos sumergidos ("hundidos") y las estrategias empresariales.

Panorama social de América Latina, 1997, LC/G. 1982-P, Publicación de las Naciones Unidas, número de venta S.98.II.G.3, CEPAL, Santiago de Chile, febrero de 1998, 231 páginas.

Esta edición del *Panorama social de América Latina, 1997* comprende siete capítulos y un anexo estadístico; este último consta de 36 cuadros sobre indicadores socioeconómicos que permiten hacer un análisis cuantitativo de la situación social.

En el capítulo I se examinan aspectos importantes de los procesos de transformación productiva y crecimiento económico y de la reciente evolución del mercado de trabajo en varios países latinoamericanos, así como de sus consecuencias en lo que respecta a la pobreza y la distribución del ingreso. En el trienio 1995-1997 la mayoría de los países de la región mostró un crecimiento económico medio anual de 3 a 4%. El desempleo abierto se elevó en muchos de ellos, en tanto que aumentaba el empleo en actividades que tienen un bajo producto por persona. Esto permite suponer que la situación de pobreza y de distribución del ingreso se mantuvo invariable e incluso empeoró. En este capítulo se analizan en mayor detalle los casos de Argentina, Brasil y México, países que se vieron afectados, entre otros, por problemas en el área de la ocupación. Sólo Chile logró mantener un dinamismo económico elevado y sostenido, que le permitió reducir significativamente la pobreza, pese a lo cual persiste en él la acentuada concentración del ingreso derivada de los procesos de reforma. Los restantes países latinoamericanos exhibieron un crecimiento económico reducido y una insuficiente expansión del empleo. Todo lo anterior permite deducir que, salvo en Brasil y Chile, los niveles de pobreza no se han reducido notablemente en los últimos años y que en algunos países incluso han tendido a aumentar. A esto se suma el hecho de que la concentración del ingreso no ha mejorado de manera apreciable en ninguno de los países sobre los que se dispone de cifras.

En el capítulo II se estudia la evolución de la distribución del ingreso en 12 países latinoamericanos, a mediano y largo plazo. En este ámbito se observa una concentración del ingreso de los hogares, que coexiste con una concentración de la educación tanto del jefe del hogar como de los miembros que están ocupados. En la mayoría de los casos, el promedio de años de estudio de los integrantes de ambas categorías corresponde al registrado en el séptimo decil de la distribución del ingreso per cápita. La concentración del ingreso de origen patrimonial es aún más acentuada que la del ingreso total y en algunos países el respectivo ingreso medio se ubica al nivel del noveno decil. Por lo tanto, es evidente que para lograr una mejor distribución del ingreso se hace necesaria la adopción simultánea de políticas en las áreas demográfica, ocupacional, patrimonial y educacional. Con el fin de identificar los estratos que illustren mejor las diferencias de ingreso, se contrastan ciertas características de los hogares con cuatro o más miembros, sin ingresos patrimoniales significativos y cuyos miembros ocupados tienen una educación menor al promedio, con las de los hogares integrados por un máximo de cuatro personas, con ingresos patrimoniales apreciables y cuyos miembros ocupados tienen al menos dos años de estudio más que el promedio. Queda en evidencia que el primer grupo, que representa del 30% al 45% del total de los hogares, tiene en la mayoría de los países un ingreso menor al promedio en casi todos los casos, en tanto que el ingreso de los hogares del segundo grupo los sitúa en la mayor parte de los casos en los dos deciles superiores. Más aún, se observan diferencias significativas entre ambos tipos de hogares en términos de los años de estudio de los jóvenes de 20 a 24 años. Debido a los efectos del conjunto de factores examinados, es probable que sin un esfuerzo significativo en el ámbito de las políticas públicas, los hogares que estos jóvenes formen en el futuro reproduzcan las diferencias de ingreso que hoy existen en los hogares paternos.

En el capítulo III se examinan los cambios de carácter estructural registrados en el mercado de trabajo en los años ochenta y no-

venta. Llaman la atención, en primer lugar, el acelerado crecimiento de la fuerza de trabajo, conjuntamente con un aumento del desempleo abierto. Este hecho muestra que la estructura ocupacional se ajustó a las altas tasas de expansión del producto, que en promedio superaron levemente el 2% anual, pero que también supusieron un incremento del subempleo y de las ocupaciones de baja productividad, más que del desempleo abierto. En el caso de las mujeres, el crecimiento de la ocupación superó el 4.5% anual en seis de los 11 países examinados, y sólo en Argentina y Uruguay se ubicó en torno al 2.5%. La mayoría de las mujeres incorporadas al mercado de trabajo tiene entre 25 y 49 años de edad, y ha cursado de 10 a 12 años de estudio. El gasto social y la expansión de los servicios se han traducido en la creación de empleos para los que las mujeres presentan una particular aptitud. A fines de los años ochenta y en el primer quinquenio de los noventa el número absoluto de mujeres que se incorporaron a la actividad económica llegó incluso a superar al de los hombres en Argentina, Brasil y Uruguay.

En el capítulo IV se analiza la estrecha relación que existe entre las oportunidades educacionales y laborales de los jóvenes en función de la situación socioeconómica y educativa de su hogar de origen. Se comprueba que, pese a la notable expansión educativa en la región, persiste la desigualdad de oportunidades entre diferentes estratos sociales. Asimismo, se cuantifica la influencia de los contactos sociales del hogar de origen, que a partir de ciertos niveles de educación se traducen en alrededor de un 30% más de ingresos para los jóvenes. En el mismo capítulo se presenta información empírica sobre la importante incidencia de la transmisión intergeneracional de capital educativo y de posibilidades laborales en la rigidez de la distribución del ingreso. Esto se presenta a modo de hipótesis explicativa, que se suma a las actualmente esgrimidas, del desequilibrio que se observa en varios países de la región entre los logros macroeconómicos y las percepciones de insatisfacción con respecto a las posibilidades de mejorar el nivel de vida que revelan las encuestas de opinión pública.

En el capítulo V se abordan tres temas vinculados a la infancia y la adolescencia: principales efectos de la Convención sobre los Derechos del Niño en la década de los noventa, incluidos los legislativos, y diferenciación temprana de roles y sus consecuencias socioeconómicas para los niños y las niñas; asimismo, se presentan datos cuantitativos sobre la maternidad en la adolescencia y sus implicaciones para el bienestar y la equidad.

En el capítulo VI se describe la heterogeneidad existente en la región en cuanto a los tipos de familia y las etapas del ciclo de vida familiar, y los efectos de estos factores en sus oportunidades de bienestar. Asimismo, se analiza la incidencia en la pobreza de la educación de los padres y la etapa del ciclo de vida familiar en que se encuentran los hogares. Además, se comparan los aportes económicos al hogar de los miembros adultos y de los niños y jóvenes, así como la contribución de las cónyuges, que varía según tengan o no tengan hijos y según su edad. Se concluye que, dada la importancia de los factores relativos a la constitución y conformación de los hogares, éstos deben considerarse en el diseño de políticas destinadas a las familias pobres.

Por último, en el capítulo VII, "Agenda social", se analizan las tendencias emergentes de estructuración de la institucionalidad social, tomando en consideración las condiciones creadas por el contexto económico, social y político internacional de los años noventa. Se afirma que éstas imponen la necesidad de modernizar las funciones del aparato estatal, de crear nuevos mecanismos de interlocución entre Estado y sociedad, y de velar por un desempeño más eficiente de las tradicionales funciones de integración social y

de prestación de servicios sociales. Por consiguiente, en este capítulo se abordan cuatro temas relacionados con la nueva institucionalidad: la necesaria existencia de una autoridad social que actúe como eje rector de las políticas sociales; la importancia de la coordinación intersectorial; los esfuerzos tendientes a la descentralización financiera, territorial y de la toma de decisiones y, finalmente, las nuevas formas de participación.

Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 1997, LC/G.1987-P. Publicación de las Naciones Unidas, número de venta E/S.98.II.G.1, CEPAL, Santiago de Chile, febrero 1998, 753 páginas.

La edición 1997 del *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe* contiene una selección actualizada a comienzos de diciembre de las principales series estadísticas disponibles sobre la evolución económica y social de los países de la región. Representa un sistemático esfuerzo de la División de Estadística y Proyecciones de la CEPAL, orientado a homogeneizar las cifras y a hacerlas internacionalmente comparables.

Con relación a la edición 1996, no se han introducido modificaciones en la estructura; en cambio el contenido de los capítulos sobre Desarrollo Social y Bienestar y Condiciones Sociales registran diferencias importantes, ya que se han rediseñado, reubicado y reemplazado algunos de sus cuadros. En los balances de pagos se mantiene la presentación de las orientaciones para su versión analítica extraídas de la quinta edición del Manual de balanza de pagos, publicada por el Fondo Monetario Internacional en 1993.

La primera parte comprende indicadores socioeconómicos derivados (tasas de crecimiento, proporciones o coeficientes), que presentan una visión resumida de cada área de interés y que constituyen antecedentes para que la información pueda ser utilizada en análisis especializados. En este conjunto de indicadores se han incluido los que se emplean en las evaluaciones regionales periódicas del proceso de desarrollo de América Latina y el Caribe que realiza la Secretaría de la CEPAL.

En la segunda parte figuran las series históricas en números absolutos, lo que permite utilizarlos para una gran variedad de propósitos. En la mayoría de los cuadros estadísticos aparecen cifras referidas a un mismo tema, ordenadas de manera que facilita la comparación entre países y entre éstos y los totales o promedios regionales. Al respecto, sólo los cuadros de balanza de pagos y cuentas nacionales son una excepción, ya que han sido elaborados por países.

Aunque en la actualidad 33 países latinoamericanos y del Caribe son miembros de la Comisión, los cuadros en que se presentan totales regionales por lo general corresponden a la suma de datos referentes a 25 países. En este sentido, cabe señalar que las estadísticas de los países del Caribe son menos completas, razón por la cual la cobertura regional varía según el área temática que se aborda. Se siguen haciendo esfuerzos por superar esta situación y se espera contar en el mediano plazo con información completa, al menos sobre los grandes esquemas estadísticos macroeconómicos, como las cuentas nacionales, la balanza de pagos y el comercio exterior.

En la mayoría de los cuadros, los países aparecen en orden alfabético, excluyéndose aquellos sobre los que se carece de datos o en los que las cantidades son nulas o mínimas.

Los indicadores de la primera parte del *Anuario* corresponden, en general, a los años 1980 y 1985, y al período comprendido entre 1990 y 1996. Cuando los datos no están suficientemente actualizados, se presenta el último año disponible para cada país. Al-

gunos de los indicadores basados en información censal se consiguen sólo en torno a los años en que se han efectuado los censos respectivos. Las series estadísticas de la segunda parte, tanto las de origen nacional o estimaciones regionales, presentan datos de los años 1980 y 1985, y el período comprendido entre 1988 y 1996.

Dada la excelente receptividad de los usuarios, así como el buen grado de aproximación alcanzado en versiones anteriores, se continúan publicando estimaciones preliminares del año de edición del *Anuario* (en este caso 1997). Se trata de un esfuerzo realizado en el último bimestre de cada año para informar a la comunidad internacional sobre la evolución macroeconómica de los países de la región en el período que se examina.

Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, (LC/G.1978, CEPAL, Santiago de Chile, noviembre de 1997, 225 páginas.

La edición 1997 de esta publicación periódica aporta información sobre tendencias de la economía internacional que inciden en el acceso a los mercados mundiales de los bienes y servicios producidos por la región; sobre el marco legal del sistema internacional de comercio que condiciona en gran medida la capacidad de formular y aplicar políticas comerciales en los países; sobre el comercio y las políticas comerciales de los países latinoamericanos y caribeños, y sobre el proceso de integración regional en América Latina y el Caribe.

Esta edición está dividida en cuatro partes. En la primera, dedicada a la economía internacional (capítulos I y II), se describen las principales tendencias coyunturales y se hacen algunas reflexiones relativas a los cambios estructurales en curso; también se examina la evolución reciente de los grandes espacios económicos regionales. En la segunda parte, sobre comercio y política comercial de América Latina y el Caribe 1996-1997 (capítulos III y IV), se analiza la aplicación de los mecanismos de solución de diferencias de la Organización Mundial del Comercio que afectan a las políticas comerciales de los países, y los cambios de éstas en la región, especialmente en los países centroamericanos. En la tercera parte (capítulos V y VI) se reseñan los hitos más destacados del proceso de integración regional en 1996 y 1997 y se analizan algunos aspectos de la armonización en el ámbito fiscal. Por último, en la cuarta parte (capítulos VII, VIII y IX) se examinan cuestiones relativas al acceso a los mercados de bienes y servicios en el marco de los acuerdos de la Ronda Uruguay.

Otras publicaciones

El pacto fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos, LC/G.1997 (SES.27/3), documento presentado al vigésimo séptimo período de sesiones de la Comisión (Orangestad, Aruba, 11 a 16 de mayo de 1998), CEPAL, Santiago de Chile, 1998, 283 páginas.

Desde inicios de los años noventa, la CEPAL ha producido un conjunto de documentos sobre la propuesta de transformación productiva con equidad, en los que se ofrecen orientaciones para abordar el desarrollo actual y futuro de la región. Como parte de este proceso, la Comisión optó por analizar durante su vigésimo séptimo período de sesiones las finanzas del sector público latinoamericano y del Caribe.

La viabilidad de las propuestas que ha venido formulando la CEPAL impone como requisito previo la ordenación de las finanzas

públicas, para que el Estado pueda actuar de manera eficaz. En efecto, tanto una gestión macroeconómica coherente que permita acelerar el ritmo de crecimiento, elevando los niveles de ahorro e inversión, como la atención de las demandas de mejorar la distribución de los frutos de ese crecimiento y preservar el medio ambiente son temas claramente ligados a la gestión del sector público y a las modalidades institucionales de interacción entre éste, los agentes privados y el conjunto de la sociedad. De allí que la Secretaría haya estimado oportuno centrar su reflexión en las finanzas públicas y la gestión fiscal, articulándola en torno al concepto de "pacto fiscal", entendido como el acuerdo sociopolítico básico que legitima el papel del Estado y el ámbito y alcance de las responsabilidades gubernamentales en la esfera económica y social. Según las propuestas que aquí presentamos, el nuevo pacto fiscal tiene cinco aspectos fundamentales: consolidar el ajuste fiscal en marcha, elevar la productividad de la gestión pública, dotar de mayor transparencia a la acción fiscal, promover la equidad y favorecer el desarrollo de la institucionalidad democrática.

El documento consta de tres partes. En la primera, se presenta una síntesis de los avances, las fragilidades y los desafíos del nuevo pacto fiscal, y se analizan los aspectos fiscales y cuasifiscales del accionar público, abogando por un mayor esfuerzo para realzar la transparencia, y se proponen varias líneas de acción tendientes a limitar el componente cuasifiscal de las políticas públicas. En la segunda parte se pasa revista a los avances y transformaciones en los ámbitos de ingreso, gasto, déficit y deuda del sector público. En la tercera, se examinan los logros y las tareas pendientes en ámbitos de la gestión pública que son decisivos y de gran repercusión fiscal: el gasto social, la reforma de la seguridad social, la descentralización fiscal, los procesos de privatización y la modernización del Estado; en relación con cada uno de los temas considerados, se presentan propuestas orientadas a consolidar los avances y a abordar los desafíos pendientes, intentando aprender de las mejores prácticas observadas, tanto en el plano regional como en el extrarregional.

Como es bien sabido, la crisis de la deuda de comienzos de los años ochenta dio lugar a profundos cambios en la estrategia de desarrollo de los países de América Latina y el Caribe. A medida que fue quedando de manifiesto que no se trataba de un evento transitorio sino más bien de un cambio permanente en el entorno macroeconómico, las medidas iniciales se transformaron rápidamente en programas de ajuste estructural orientados a promover las reformas económicas compatibles con el nuevo escenario.

Así, a partir de los años ochenta, las economías de la región iniciaron, con diferente intensidad, un amplio programa de reformas estructurales, entre las que destacan la liberalización comercial y la integración económica; la apertura a la inversión extranjera; la liberalización de los precios; la desregulación de los mercados financieros; la flexibilización en el mercado de trabajo; la privatización, desincorporación y capitalización de empresas públicas; el cambio del modelo de financiamiento de la previsión social, y la descentralización fiscal, especialmente de la prestación de servicios sociales en educación y salud.

En buena medida, la crisis de los ochenta reflejó una crisis de la concepción del Estado como actor del proceso de desarrollo. En consecuencia, la reorientación del desarrollo regional ha girado en torno a la revisión del papel asignado al Estado, configurando un cambio permanente de régimen fiscal. Así por ejemplo, los procesos de privatización y modernización han significado en muchos países ingresos extraordinarios en el corto plazo y reducciones permanentes del gasto y el empleo públicos, y a la vez, han incrementado las demandas de un adecuado sistema de regulación de los

servicios privatizados. La descentralización significó alterar la distribución de recursos y competencias entre diversos niveles de gobierno y, con ello, los esquemas de transferencias intergubernamentales. De igual modo, la liberalización comercial exigió modificar las estructuras tributarias, aumentando la importancia relativa de las bases imponibles internas —principalmente sobre el consumo, en la forma de impuesto al valor agregado (IVA)—. Junto con ello, la desregulación del sistema financiero —orientada a promover el desarrollo del mercado interno de capitales— facilitó, en varios casos y con grados diversos, el cambio del modelo de financiamiento de la previsión social, desde sistemas de reparto hacia sistemas de capitalización, permitiendo de paso una ampliación del financiamiento interno del gobierno y del sector privado, incluidos potencialmente los proyectos privados de infraestructura.

El nuevo contexto externo de globalización y el notable incremento de acuerdos comerciales a nivel subregional agregan nuevos desafíos, sin eliminar los anteriores. En efecto, el proceso de globalización acentúa la integración e interdependencia de los mercados, imponiendo un significativo efecto disciplinador en la macroeconomía y en las finanzas públicas ante la gran movilidad del capital financiero de corto plazo. A su vez, el fuerte crecimiento de acuerdos de integración o complementación comercial a nivel subregional impone restricciones en el ámbito arancelario, obligando a un gradual ajuste a la menor recaudación aduanera, y estableciendo desafíos de administración arancelaria y racionalización de la protección efectiva resultante.

En su conjunto, ambas vertientes —cuya interrelación da origen a lo que hoy se conoce como "regionalismo abierto"— contribuyen a reducir el grado de autonomía con que las autoridades nacionales pueden tomar y ejecutar decisiones de política económica interna y de política fiscal, en particular. Más aún, en tanto los sucesos recientes de la crisis financiera asiática han puesto de relieve el efecto disciplinador de los mercados, las autoridades económicas nacionales han debido prestar creciente atención a las señales de estabilidad y consistencia que transmite la combinación de las políticas fiscal, cambiaria, monetaria y de manejo de la deuda pública.

Habiendo transcurrido poco más de tres lustros, hoy puede afirmarse sin reservas que las finanzas públicas de la región han experimentado progresos significativos. Para la mayoría de los países ya no son causa de desequilibrio sino que contribuyen a fortalecer la estabilidad macroeconómica. De hecho, la magnitud del ajuste fiscal llevado a cabo en la región en breve plazo constituye un hecho sobresaliente. Por lo mismo, se trata de un factor principal de la actual estabilidad macroeconómica, inédita en varias décadas, y del buen desempeño relativo de la región frente a las turbulencias externas que se iniciaron a fines de 1997. Además, se registran avances en los arreglos institucionales de la gestión fiscal. Con ello se han facilitado los ajustes a las exigencias de la globalización, con manejos del déficit y de la deuda pública más compatibles con los patrones internacionales de disciplina presupuestaria.

Con todo, no puede decirse que los problemas fiscales de la región se hayan resuelto y que sólo reste persistir en la actual actitud durante un lapso razonable. Por el contrario, múltiples problemas y crisis coyunturales —en muchos casos limitadas en su intensidad y a la postre controladas, pero crisis al fin— dan una impresión generalizada de fragilidad, es decir, de que el equilibrio fiscal y la contribución que éste hace al equilibrio macroeconómico general están todavía permanentemente en jaque, y que los logros del pasado inmediato necesitan ser firmemente consolidados, antes de concederse cualquier atisbo de complacencia. A ello se agregan las crisis bancarias que, en ausencia de regulación prudencial adecuada, tien-

den a hacerse más frecuentes con la mayor volatilidad de los capitales, y cuyos costos pueden superar ampliamente los de crisis fiscales tradicionales.

Más aún, por las urgencias de las crisis, la atención se centró en lograr y mantener el equilibrio financiero, dejando en segundo plano otros posibles objetivos de la política fiscal, aún cuando tales objetivos hayan concitado fuertes consensos. Así, por ejemplo, los propósitos de equidad tendieron a ser dejados de lado durante los años ochenta, en el diseño de la estructura tributaria y la del gasto público, aunque en esta última materia ha habido avances importantes en los años noventa. En cambio, los esfuerzos por mejorar la transparencia de las cuentas públicas, por diseñar una nueva gestión gubernamental orientada a resultados y por mejorar la discusión democrática del presupuesto son, por decir lo menos, insuficientes.

Estas consideraciones nos sirven de base para proponer la tesis de fondo de este trabajo: la solidez o fragilidad de las finanzas públicas refleja la fortaleza o debilidad del "pacto fiscal" que legitima el papel del Estado y el campo de las responsabilidades gubernamentales en la esfera económica y social. En efecto, la ausencia de un patrón generalmente aceptado de lo que deben ser sus objetivos mina cualquier grado de consenso sobre la cuantía de los recursos que debe manejar el Estado, de dónde deben surgir los mismos y cuáles deben ser las reglas para su asignación y utilización. Por el contrario, un acuerdo político explícito o implícito de los distintos sectores sociales sobre qué debe hacer el Estado, ayuda a legitimar el nivel, composición y tendencia del gasto público y de la carga tributaria que se necesita para financiarlo.

Sin embargo, el éxito de la profunda transformación de la economía que está teniendo lugar, reseñada sintéticamente en párrafos anteriores, se dificulta si el Estado no está en condiciones de hacer el aporte necesario. Así, la privatización de servicios públicos debe ser acompañada de una regulación eficiente; la acumulación de capital humano y la provisión de infraestructura de calidad son determinantes fundamentales del crecimiento económico, y la equidad en la distribución de los frutos del desarrollo es necesaria para la estabilidad política y social que requiere un proceso estable de crecimiento. Sin embargo, el Estado no puede encarar sistemática y eficientemente sus tareas si el pacto fiscal no es operativo. Recomponer, renovar el pacto fiscal resulta, así, indispensable. Esta es, a no dudar, una tarea política y técnica de gran envergadura, pero, como se pretende exponer en este documento, puede decirse que además de necesaria es posible, por cuanto están dados los elementos para emprenderla.

En efecto, el conocimiento y el análisis de muchos de los componentes de un nuevo pacto fiscal están ya avanzados. Hay que progresar en esa tarea y, sobre todo, articularlos coherentemente, en lo técnico, y gestar el consenso social, en lo político. La siguiente sección propone algunas reflexiones sobre sus elementos más importantes, y el resto de este capítulo muestra los progresos en cada una de estas áreas y las políticas que podrían contribuir a su consolidación.

Agroindustria y pequeña agricultura: vínculos, potencialidades y oportunidades comerciales, LC/G.2007-P, Publicación de las Naciones Unidas, número de venta S.98.II.G.4, CEPAL/FAO/GTS, Santiago de Chile, enero de 1998, 166 páginas.

Este libro sintetiza los resultados de estudios de caso nacionales y de seminarios de trabajo sobre el tema llevados a cabo en Colombia, Ecuador, El Salvador, Guyana, Jamaica, México, Perú, y Trinidad y Tabago. No obstante, estas actividades representan la culmi-

nación de otras investigaciones efectuadas anteriormente por la CEPAL y la FAO, con parecida finalidad, en Argentina, Brasil, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y la República Dominicana.

En los seminarios en cuestión se analizaron y compararon diversas experiencias (exitosas o frustradas) en materia de agricultura de contrato, y se evaluó asimismo la competitividad y especialización de las exportaciones agrícolas de los distintos países. También, se redactó un documento relativo a las líneas generales de una política pública al respecto, para terminar con algunas observaciones acerca de la articulación entre agroindustria y agricultura familiar en Alemania. Las conclusiones de esos seminarios fueron entregadas posteriormente a las principales autoridades del sector público y privado de cada país en el transcurso de sendos foros-panels organizados en ellos. Tales reuniones (en las que se incorporó México) estuvieron presididas por los respectivos ministros o subsecretarios de agricultura y contaron con la presencia de agroindustriales y productores agrícolas.

El libro que se reseña aquí está integrado por dos trabajos, que tratan asuntos diferentes pero complementarios. El primero busca establecer las líneas generales de una política encaminada a hacer que la agroindustria se convierta en agente modernizador de la pequeña agricultura. El segundo analiza en general la competitividad y las oportunidades comerciales de las exportaciones agrícolas y agroindustriales de la región en los mercados de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), y, en particular, la posibilidad de que determinados rubros, susceptibles de ser cultivados por la pequeña agricultura, saquen partido de esas oportunidades. Como se advierte, ambos trabajos se complementan en lo que concierne a la pequeña agricultura, toda vez que el primero la enfoca fundamentalmente desde el ángulo de la producción, y el segundo desde el ángulo de la comercialización externa.

En el primer trabajo se sostiene que los cambios acontecidos en el entorno internacional, así como en las reglas de juego de las economías de la región, han hecho del aumento sostenido de la competitividad y de la incorporación constante de progreso técnico factores indispensables no sólo para el crecimiento, sino para la propia viabilidad de las unidades productivas más pequeñas, que corren el peligro de desaparecer si no se adopta una política que les facilite el camino hacia la innovación tecnológica.

Según se desprende de los estudios de caso, entre las diversas formas en que el sector agroindustrial puede vincularse al de los pequeños productores para su abastecimiento, la llamada agricultura de contrato constituye un mecanismo especialmente apto para el traspaso tecnológico del primero hacia el segundo y para la transformación productiva de este último. Sin embargo —y ésta es quizá una de las conclusiones más importantes de la primera parte—, también pudo comprobarse que no todos los productos se prestan para la agricultura de contrato; en primer lugar, porque las otras modalidades de abastecimiento pueden ser más provechosas para el agricultor y, sobre todo, para la agroindustria; en segundo lugar, porque el insumo agrícola mismo, su cultivo propiamente tal e incluso el mercado de destino deben reunir ciertas condiciones bastante precisas para que la agricultura de contrato opere realmente.

Por lo tanto, se pasa revista a los atributos que deben tener los rubros agrícolas y las cadenas respectivas para inducir a ambas partes a entrar en una relación contractual, y se examinan asimismo las ventajas y riesgos que tal asociación ofrece a agricultores y agroindustrias. En lo referente a los posibles problemas que enfrentan estas últimas, especial mención se hace aquí de los costos de transacción en que pueden incurrir en su trato, por ejemplo, con un número elevado de pequeños agricultores.

De esto se desprende igualmente que una eventual política de fomento de la agricultura de contrato debe prestar atención a todos estos factores y contemplar disposiciones específicas para resolver los problemas que se presentan en cada uno de ellos y en el eslabonamiento entre ellos.

En el segundo trabajo, se examinan la competitividad y las oportunidades comerciales que tienen los bienes agrícolas de la región en los mercados de la OCDE. Para ello se definen diversos conceptos (como posición competitiva, especialización, ventajas comparativas reveladas) que se utilizan posteriormente en el análisis relativo a cada país y rubro.

Se exponen después otros conceptos que permiten clasificar a los países en cinco categorías, según los rasgos y las tendencias generales de su comercio externo. De ese modo los países quedan agrupados conforme al grado de diversificación de sus exportaciones, la concentración en determinados mercados, el carácter primario o moderno de las industrias respectivas, la gravitación de los rubros agroalimentarios, y así sucesivamente.

En cuanto a la competitividad, se analiza la tasa de crecimiento que exhibieron las exportaciones a lo largo de un período que va, *grosso modo*, de 1979 a 1993. Conforme a ese criterio es posible definir cuatro situaciones fundamentales, según que los productos del país en cuestión hayan conquistado o perdido posiciones en mercados dinámicos o en mercados no dinámicos.

Todo ello permite identificar las fortalezas y debilidades de las exportaciones de la región, es decir, los rubros en que los países tienen ventajas o desventajas comparativas de largo plazo, conocimiento que resulta esencial para trazar las estrategias de producción interna y de inserción internacional que sean más fructíferas para cada país.

Se cierra así el círculo iniciado en el primer trabajo, confirmando la complementación que hay entre ambos, toda vez que aquel procura justamente establecer en qué condiciones puede la pequeña agricultura remozarse desde el punto de vista productivo y participar con ventaja en el comercio mundial.

Panorama de la agricultura de América Latina y el Caribe en las últimas décadas (Indicadores de comportamiento en cuadros y gráficos), LC/L.1102, publicación en inglés y español, CEPAL/UNCA, Santiago de Chile, diciembre de 1997, 136 páginas.

Este documento, que resume la experiencia y el amplio material disponible en los organismos vinculados a la agricultura regional, tiene por objetivos facilitar a las entidades y a los actores públicos y privados el estudio de las principales características de esta actividad, y de contribuir de esa manera al análisis de sus problemas y a la búsqueda de soluciones.

Presenta en forma resumida las principales tendencias exhibidas por la agricultura de América Latina y el Caribe en las últimas décadas, a través de un conjunto de gráficos y cuadros ilustrativos de ese panorama y de un escueto comentario sobre cada uno de ellos, a partir de lo cual espera entregar una impresión general acerca de la actividad agrícola de la región y de los países que la componen.

El crecimiento de la agricultura ha sido relativamente cambiante en los últimos 20 años. En la década de 1970, la tasa de crecimiento media se movió en torno al 3.5%; en la década de 1980 fluctuó en torno al 2%, para recuperarse levemente en el transcurso de los años noventa y situarse en torno al 3%. Por otra parte, aunque el producto agrícola no supera actualmente el 10% del producto total, su participación no ha perdido importancia ante las demás actividades en que se especializa la región. Sorprendentemente, la

agricultura mantiene una presencia activa y estable, a pesar de la gravitación de las restantes actividades tradicionales y de la aparición de otras.

En cuanto al comercio, las exportaciones agrícolas de la región siguen superando en valor a las importaciones del mismo tipo, aunque estas últimas tienen un peso relativo cada vez mayor: el valor de las importaciones agrícolas, que a mediados de los años ochenta representaba cerca de un tercio del valor de las exportaciones del sector, pasó a constituir 50% de estas últimas a mediados de los años noventa, pese al aumento generalizado que han experimentado las exportaciones agrícolas. Como se sabe, en casi todos los países de la región el valor de este comercio es hoy considerablemente mayor que en los años ochenta.

La población se concentra cada vez más en los centros urbanos o en torno a ellos, mientras la población rural pierde importancia aceleradamente. En 1970, casi la mitad de la población regional era rural; en 1995 representaba no más de la cuarta parte. Así, la población rural se ha estancado en términos absolutos, y en la mayoría de los países de la región se ha reducido en forma notoria la participación de la población agrícola en el conjunto de la población económicamente activa (PEA).

Para presentar en forma detallada estos resultados y otros conexos, se dividió el material en cinco grupos temáticos. En el primer grupo figuran diversos aspectos correspondientes al desempeño global del sector y a la posición relativa de éste con respecto al resto de las actividades económicas de la región. En el segundo grupo se incorpora específicamente la situación del comercio internacional de productos de origen agropecuario, forestal y pesquero, en los cuales ha residido gran parte del esfuerzo exportador emprendido por la región en los últimos años. En el tercer grupo se incorporan indicadores que permiten visualizar la competitividad del sector y su grado de apertura al exterior. El cuarto grupo se refiere a la situación de los principales recursos humanos y materiales que han intervenido en la tarea productiva. El quinto grupo engloba diversos aspectos sociales, en especial los relativos al mundo rural. Finalmente, en el anexo final se hacen consideraciones técnicas que aclaran algunas de las particularidades de los cuadros y gráficos.

La información aquí utilizada proviene principalmente de las bases de datos de la CEPAL. La coordinación, elaboración y edición de este trabajo contó con la colaboración y la asistencia directa del Centro Regional Sur del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y de su Gerencia Técnica.



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: Índices de comercio exterior, 1970-1984*, 1987, 355 pp.
- 13 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas*, 1987, Vol. I, 675 pp; Vol. II, 675 pp.
- 14 *La distribución del ingreso en Colombia. Antecedentes estadísticos y características socioeconómicas de los receptores*, 1988, 156 pp.
- 15 *América Latina y el Caribe: series regionales de cuentas nacionales a precios constantes de 1980*, 1991, 245 pp.
- 16 *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración*, 1991, 190 pp.
- 17 *Comercio intrazonal de los países de la Asociación de Integración, según capítulos de la clasificación uniforme para el comercio internacional, revisión 2*, 1992, 299 pp.
- 18 *Clasificaciones estadísticas internacionales incorporadas en el Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe de la CEPAL*, 1993, 313 pp.
- 19 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas (CIIU) - Volumen I -Exportaciones*, 1993, 285 pp.
- 19 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas (CIIU) - Volumen II -Importaciones*, 1993, 291 pp.
- 20 *Dirección del comercio exterior de América Latina y el Caribe según principales productos y grupos de productos, 1970-1992*, 1994, 483 pp.
- 21 *Estructura del gasto de consumo de los hogares en América Latina*, 1995, 274 pp.
- 22 *América Latina y el Caribe: dirección del comercio exterior de los principales productos alimenticios y agrícolas según países de destino y procedencia, 1979-1993*, 1995, 224 pp.
- 23 *América Latina y el Caribe: series regionales y oficiales de cuentas nacionales, 1950-1994*, 1996, 130 pp.
- 24 *Chile: comercio exterior según grupos de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional, Rev. 3, y países de destino y procedencia, 1990-1995*, 1996, 480 pp.

Cuadernos Estadísticos de la CEPAL

- 1 *América Latina: relación de precios del intercambio*, 1976, 2ª ed. 1984, 66 pp.
- 2 *Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina*, 1976, 2ª ed. 1984, 179 pp.
- 3 *Series históricas del crecimiento de América Latina*, 1978, 2ª ed. 1984, 206 pp.
- 4 *Estadísticas sobre la estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1978, 110 pp. (Agotado, reemplazado por N° 8)
- 5 *El balance de pagos de América Latina, 1950-1977*, 1979, 2ª ed. 1984, 164 pp.
- 6 *Distribución regional del producto interno bruto sectorial en los países de América Latina*, 1981, 2ª ed. 1985, 68 pp.
- 7 *Tablas de insumo-producto en América Latina*, 1983, 383 pp.

Estudios e Informes de la CEPAL

- 1 *Nicaragua: el impacto de la mutación política*, 1981, 2ª ed. 1982, 126 pp.
- 2 *Perú 1968-1977: la política económica en un proceso de cambio global*, 1981, 2ª ed. 1982, 166 pp.
- 3 *La industrialización de América Latina y la cooperación internacional*, 1981, 170 pp. (Agotado, no será reimpreso.)
- 4 *Estilos de desarrollo, modernización y medio ambiente en la agricultura latinoamericana*, 1981, 4ª ed. 1984, 130 pp.
- 5) *El desarrollo de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 153 pp.
- 5 **Latin American development in the 1980s**, 1981, 2ª ed. 1982, 134 pp.
- 6 *Proyecciones del desarrollo latinoamericano en los años ochenta*, 1981, 3ª ed. 1985, 96 pp.
- 6 **Latin American development projections for the 1980s**, 1982, 2ª ed. 1983, 89 pp.
- 7) *Las relaciones económicas externas de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 180 pp.
- 8 *Integración y cooperación regionales en los años ochenta*, 1982, 2ª ed. 1982, 174 pp.
- 9 *Estrategias de desarrollo sectorial para los años ochenta: industria y agricultura*, 1981, 2ª ed. 1985, 100 pp.
- 10 *Dinámica del subempleo en América Latina*. PREALC, 1981, 2ª ed. 1985, 101 pp.
- 11 *Estilos de desarrollo de la industria manufacturera y medio ambiente en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1984, 178 pp.
- 12 *Relaciones económicas de América Latina con los países miembros del "Consejo de Asistencia Mutua Económica"*, 1982, 154 pp.
- 13 *Campesinado y desarrollo agrícola en Bolivia*, 1982, 175 pp.
- 14 *El sector externo: indicadores y análisis de sus fluctuaciones. El caso argentino*, 1982, 2ª ed. 1985, 216 pp.
- 15 *Ingeniería y consultoría en Brasil y el Grupo Andino*, 1982, 320 pp.
- 16 *Cinco estudios sobre la situación de la mujer en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1985, 178 pp.
- 16 **Five studies on the situation of women in Latin America**, 1983, 2ª ed. 1984, 188 pp.
- 17 *Cuentas nacionales y producto material en América Latina*, 1982, 129 pp.
- 18 *El financiamiento de las exportaciones en América Latina*, 1983, 212 pp.
- 19 *Medición del empleo y de los ingresos rurales*, 1982, 2ª ed. 1983, 173 pp.
- 19 **Measurement of employment and income in rural areas**, 1983, 184 pp.
- 20 *Efectos macroeconómicos de cambios en las barreras al comercio y al movimiento de capitales: un modelo de simulación*, 1982, 68 pp.
- 21 *La empresa pública en la economía: la experiencia argentina*, 1982, 2ª ed. 1985, 134 pp.
- 22 *Las empresas transnacionales en la economía de Chile, 1974-1980*, 1983, 178 pp.
- 23 *La gestión y la informática en las empresas ferroviarias de América Latina y España*, 1983, 195 pp.
- 24 *Establecimiento de empresas de reparación y mantenimiento de contenedores en América Latina y el Caribe*, 1983, 314 pp.
- 24 **Establishing container repair and maintenance enterprises in Latin America and the Caribbean**, 1983, 236 pp.
- 25 *Agua potable y saneamiento ambiental en América Latina, 1981-1990 / Drinking water supply and sanitation in Latin America, 1981-1990* (bilingüe), 1983, 140 pp.
- 26 *Los bancos transnacionales, el estado y el endeudamiento externo en Bolivia*, 1983, 282 pp.
- 27 *Política económica y procesos de desarrollo. La experiencia argentina entre 1976 y 1981*, 1983, 157 pp.
- 28 *Estilos de desarrollo, energía y medio ambiente: un estudio de caso exploratorio*, 1983, 129 pp.
- 29 *Empresas transnacionales en la industria de alimentos. El caso argentino: cereales y carne*, 1983, 93 pp.
- 30 *Industrialización en Centroamérica, 1960-1980*, 1983, 168 pp.
- 31 *Dos estudios sobre empresas transnacionales en Brasil*, 1983, 141 pp.
- 32) *La crisis económica internacional y su repercusión en América Latina*, 1983, 81 pp.
- 33 *La agricultura campesina en sus relaciones con la industria*, 1984, 120 pp.
- 34 *Cooperación económica entre Brasil y el Grupo Andino: el caso de los minerales y metales no ferrosos*, 1983, 148 pp.
- 35 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: la dependencia externa y sus efectos en una economía abierta*, 1984, 201 pp.
- 36 *El capital extranjero en la economía peruana*, 1984, 178 pp.
- 37) *Dos estudios sobre política arancelaria*, 1984, 96 pp.
- 38 *Estabilización y liberalización económica en el Cono Sur*, 1984, 193 pp.
- 39 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: el caso de Haití y el de la República Dominicana*, 1984, 255 pp.
- 40 *La industria siderúrgica latinoamericana: tendencias y potencial*, 1984, 280 pp.
- 41 *La presencia de las empresas transnacionales en la economía ecuatoriana*, 1984, 77 pp.

- 42 *Precios, salarios y empleo en la Argentina: estadísticas económicas de corto plazo*, 1984, 378 pp.
- 43 *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*, 1985, 348 pp.
- 44 **Market structure, firm size and Brazilian exports**, 1985, 104 pp.
- 45 *La planificación del transporte en países de América Latina*, 1985, 247 pp.
- 46 *La crisis en América Latina: su evaluación y perspectivas*, 1985, 119 pp.
- 47 *La juventud en América Latina y el Caribe*, 1985, 181 pp.
- 48 *Desarrollo de los recursos mineros de América Latina*, 1985, 145 pp.
- 48 **Development of the mining resources of Latin America**, 1989, 160 pp.
- 49 *Las relaciones económicas internacionales de América Latina y la cooperación regional*, 1985, 224 pp.
- 50 *América Latina y la economía mundial del algodón*, 1985, 122 pp.
- 51 *Comercio y cooperación entre países de América Latina y países miembros del CAME*, 1985, 90 pp.
- 52 **Trade relations between Brazil and the United States**, 1985, 148 pp.
- 53 *Los recursos hídricos de América Latina y el Caribe y su aprovechamiento*, 1985, 138 pp.
- 53 **The water resources of Latin America and the Caribbean and their utilization**, 1985, 135 pp.
- 54 *La pobreza en América Latina: dimensiones y políticas*, 1985, 155 pp.
- 55 *Políticas de promoción de exportaciones en algunos países de América Latina*, 1985, 207 pp.
- 56 *Las empresas transnacionales en la Argentina*, 1986, 222 pp.
- 57 *El desarrollo frutícola y forestal en Chile y sus derivaciones sociales*, 1986, 227 pp.
- 58 *El cultivo del algodón y la soya en el Paraguay y sus derivaciones sociales*, 1986, 141 pp.
- 59 *Expansión del cultivo de la caña de azúcar y de la ganadería en el nordeste del Brasil: un examen del papel de la política pública y de sus derivaciones económicas y sociales*, 1986, 164 pp.
- 60 *Las empresas transnacionales en el desarrollo colombiano*, 1986, 212 pp.
- 61 *Las empresas transnacionales en la economía del Paraguay*, 1987, 115 pp.
- 62 *Problemas de la industria latinoamericana en la fase crítica*, 1986, 113 pp.
- 63 *Relaciones económicas internacionales y cooperación regional de América Latina y el Caribe*, 1987, 272 pp.
- 63 **International economic relations and regional co-operation in Latin America and the Caribbean**, 1987, 267 pp.
- 64 *Tres ensayos sobre inflación y políticas de estabilización*, 1986, 201 pp.
- 65 *La industria farmacéutica y farmoquímica: desarrollo histórico y posibilidades futuras. Argentina, Brasil y México*, 1987, 177 pp.
- 66 *Dos estudios sobre América Latina y el Caribe y la economía internacional*, 1987, 125 pp.
- 67 *Reestructuración de la industria automotriz mundial y perspectivas para América Latina*, 1987, 232 pp.
- 68 *Cooperación latinoamericana en servicios: antecedentes y perspectivas*, 1988, 155 pp.
- 69 *Desarrollo y transformación: estrategia para superar la pobreza*, 1988, 114 pp.
- 69 **Development and change: strategies for vanquishing poverty**, 1988, 114 pp.
- 70 *La evolución económica del Japón y su impacto en América Latina*, 1988, 88 pp.
- 70 **The economic evolution of Japan and its impact on Latin America**, 1990, 79 pp.
- 71 *La gestión de los recursos hídricos en América Latina y el Caribe*, 1989, 256 pp.
- 72 *La evolución del problema de la deuda externa en América Latina y el Caribe*, 1988, 77 pp.
- 72 **The evolution of the external debt problem in Latin America and the Caribbean**, 1988, 69 pp.
- 73 *Agricultura, comercio exterior y cooperación internacional*, 1988, 83 pp.
- 73 **Agriculture, external trade and international co-operation**, 1989, 79 pp.
- 74 *Reestructuración industrial y cambio tecnológico: consecuencias para América Latina*, 1989, 105 pp.
- 75 *El medio ambiente como factor de desarrollo*, 1989, 2ª ed. 1991, 123 pp.
- 76 *El comportamiento de los bancos transnacionales y la crisis internacional de endeudamiento*, 1989, 214 pp.
- 76 **Transnational bank behaviour and the international debt crisis**, 1989, 198 pp.
- 77 *Los recursos hídricos de América Latina y del Caribe: planificación, desastres naturales y contaminación*, 1990, 266 pp.
- 77 **The water resources of Latin America and the Caribbean - Planning hazards and pollution**, 1990, 252 pp.
- 78 *La apertura financiera en Chile y el comportamiento de los bancos transnacionales*, 1990, 132 pp.
- 79 *La industria de bienes de capital en América Latina y el Caribe: su desarrollo en un marco de cooperación regional*, 1991, 235 pp.
- 80 *Impacto ambiental de la contaminación hídrica producida por la Refinería Estatal Esmeraldas: análisis técnico-económico*, 1991, 189 pp.
- 81 *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*, 1991, 177 pp.
- 82 *América Latina y el Caribe: el manejo de la escasez de agua*, 1991, 148 pp.

- 83 *Reestructuración y desarrollo de la industria automotriz mexicana en los años ochenta: evolución y perspectivas*, 1992, 191 pp.
- 84 *La transformación de la producción en Chile: cuatro ensayos de interpretación*, 1993, 372 pp.
- 85 *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía de Chile (1974-1989). Proyectos de inversión y extrategias de las empresas transnacionales*, 1992, 257 pp.
- 86 *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía de Chile (1974-1989). El papel del capital extranjero y la estrategia nacional de desarrollo*, 1992, 163 pp.
- 87 *Análisis de cadenas agroindustriales en Ecuador y Perú*, 1993, 294 pp.
- 88 *El comercio de manufacturas de América Latina. Evolución y estructura 1962-1989*, 1993, 150 pp.
- 89 *El impacto económico y social de las migraciones en Centroamérica*, 1993, 78 pp.
- 90 *El papel de las empresas transnacionales en la reestructuración industrial de Colombia: una síntesis*, 1993, 131 pp.
- 91 *Las empresas transnacionales de una economía en transición: La experiencia argentina en los años ochenta*, 1995, 193 pp.
- 92 *Reestructuración y desarrollo productivo: desafío y potencial para los años noventa*, 1994, 108 pp.
- 93 *Comercio internacional y medio ambiente. La discusión actual*, 1995, 112 pp.
- 94 *Innovación en tecnologías y sistemas de gestión ambientales en empresas líderes latinoamericanas*, 1995, 206 pp.

95 *México: la industria maquiladora*, 1996, 237 pp.

Serie INFOPLAN: Temas Especiales del Desarrollo

- 1 *Resúmenes de documentos sobre deuda externa*, 1986, 324 pp.
- 2 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo*, 1986, 189 pp.
- 3 *Resúmenes de documentos sobre recursos hídricos*, 1987, 290 pp.
- 4 *Resúmenes de documentos sobre planificación y medio ambiente*, 1987, 111 pp.
- 5 *Resúmenes de documentos sobre integración económica en América Latina y el Caribe*, 1987, 273 pp.
- 6 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo, II parte*, 1988, 146 pp.
- 7 *Documentos sobre privatización con énfasis en América Latina*, 1991, 82 pp.
- 8 *Reseñas de documentos sobre desarrollo ambientalmente sustentable*, 1992, 217 pp.
- 9 *MERCOSUR: resúmenes de documentos*, 1993, 119 pp.
- 10 *Políticas sociales: resúmenes de documentos*, 1995, 95 pp.
- 11 *Modernización del Estado: resúmenes de documentos*, 1995, 73 pp.
- 12 *Gestión de la información: reseñas de documentos*, 1996, 152 pp.
- 13 *Políticas sociales: resúmenes de documentos II*, 1997, 80 pp.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

COMITÉ DICTAMINADOR: Alejandro Castañeda, Pablo Cotler, Raúl Livas, Rodolfo de la Torre. CONSEJO EDITORIAL: Edmar L. Bacha, José Blanco, Gerardo Bueno, Enrique Cárdenas, Arturo Fernández, Ricardo Ffrench-Davis, Enrique Florescano, Roberto Frenkel, Ricardo Hausmann, Alejandro Hernández, Albert O. Hirschman, David Ibarra, Felipe Larraín, Francisco Lopes, Guillermo Maldonado, Rodolfo Manuelli, José A. Ocampo, Joseph Ramos, Luis Ángel Rojo Duque, Gert Rosenthal, Francisco Saggasti, 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 Escatante A.

Vol. LXV (2) México, Abril-Junio 1998 Núm. 258

ARTÍCULOS

- Gerardo Marcelo Martí** *El colapso del sistema de emisión, depósitos y descuentos en la Argentina. El caso del Banco de la Provincia de Buenos Aires (1887-1891)*
- Guillermo Guajardo** *Nuevos datos para un viejo debate: Los vínculos entre ferrocarriles e industrialización en Chile y México (1860-1950)*
- Miguel Székely** *Monto y distribución del ahorro de los hogares en México*
- Joe C. Davis y Jorge G. González** *Artículos acerca de la economía mexicana publicados en revistas especializadas (1978-1995)*

NOTAS Y COMENTARIOS

- Alberto Benítez** *Keynes: Los precios y la función de producción con capital heterogéneo*

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
Página del Fondo de Cultura Económica en Internet:
<http://www.fce.com.mx>

ISSN: 0185-0458

economía mexicana

NUEVA ÉPOCA

vol. VI, núm. 2, México,
segundo semestre de 1997

ARTÍCULOS

- Dragan Filipovich** *An Alternative Approach to the Theory of Employment: Self-Employment versus Wage Employment*
- José Alfredo Tijerina Guajardo** *Migración interna, capital humano y crecimiento económico en México, 1970-1990*
- Luis Miguel Galindo y María Elena Cardero** *Un modelo econométrico de vectores autorregresivos y cointegración de la economía mexicana, 1980-1996*

RESEÑAS

- José Carlos Ramírez** *E. Dussel Peters, Michael Piore y C. Ruiz Durán: Pensar globalmente y actuar regionalmente. Hacia un nuevo paradigma industrial para el siglo XXI*

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 OTOÑO 1998 NÚMERO ESPECIAL

SANTIAGO URBIZTONDO, DANIEL ARTANA y FERNANDO NAVAJAS: La autonomía de los nuevos entes reguladores argentinos.

OMAR O. CHISARI, PEDRO DAL BÓ y CARLOS A. ROMERO: Ampliaciones de la red de transmisión de alta tensión en la Argentina. Mecanismos de decisión e incentivos.

DANIEL CHUDNOVSKY y ANDRÉS LÓPEZ: Las estrategias de las empresas transnacionales en la Argentina y Brasil: ¿Qué hay de nuevo en los años noventa?

BENJAMÍN HOPENHAYN y JAVIER MERIGHI: Movimientos de capitales en la Argentina: factores externos e internos. Contribución al análisis de los factores de impulsión y atracción: 1991-1995.

MARTA BEKERMAN: Reforma comercial y desempleo. Reflexiones para el caso de la economía argentina.

ROBERTO BISANG: Apertura, reestructuración industrial y conglomerados económicos.

GABRIEL YOGUEL: El ajuste empresarial frente a la apertura: La heterogeneidad de las respuestas de las Pymes.

JORGE M. STREB: Y, si no hay más remedio... Inflación, desconfianza y la desintegración del sistema financiero en la Argentina.

MARCELO DABÓS: Crisis bancaria y medición del riesgo de *default*: Métodos y el caso de los bancos cooperativos en la Argentina.

FRANCISCO BUERA y JUAN PABLO NICOLINI: Los *spreads* de tasas de interés en la Argentina.

GUILLERMO MONDINO, SILVIA MONTOYA y MANUEL WILLINGTON: Los mercados de trabajo regionales en la Argentina.

ALBERTO PORTO y WALTER CONT: Presupuestos provinciales, transferencias intergubernamentales y equidad.

OSCAR CETRÁNGOLO y JUAN PABLO JIMÉNEZ, con la colaboración de DANIEL VEGA: Algunas reflexiones sobre el federalismo fiscal en la Argentina. Apuntes para el diseño de un nuevo sistema de coparticipación federal de impuestos.

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. Pedidos, correspondencia, etcétera, a:



Instituto de Desarrollo Económico y Social
Aráoz 2838 ♦ 1425 Buenos Aires ♦ Argentina
Teléfono: 804-4949 ♦ Fax: (541) 804-5856
Correo electrónico: IDES@CLACSO.EDU.AR



NUEVA SOCIEDAD

MARZO-ABRIL 1998

Nº 154

Director: Heidulf Schmidt
Jefe de Redacción: S. Chejfec

COYUNTURA: **Fernando Rospigliosi**, Fujimori y El Niño. Campaña reeleccionista en aguas turbias. **Edgar Gutiérrez**, Guatemala. Paz de baja intensidad. **Arnold Antonin**, Haití. Un pueblo desesperado. APORTES: **José Enrique Molina / Carmen Pérez Baralt**, Luces y sombras de la democracia venezolana. A 40 años del 23 de Enero. **Pablo González Casanova**, La formación de conceptos en los pueblos indios. El caso de Chiapas. TEMA CENTRAL: FUTBOL Y BEISBOL. LOS JUEGOS DE LAS IDENTIDADES. **Juan Villoro**, Los goles y el tiempo. **Javier Lasarte Valcárcel**, Imágenes, culturas y dificultades de la pasión beisbolera. **Pablo Alabarces**, ¿De qué hablamos cuando hablamos de deporte? **Roberto González Echevarría**, Tres peloteros cubanos. **Eduardo P. Archetti**, El *potrero* y el *pibe*. Territorio y pertenencia en el imaginario del fútbol argentino. **Edgardo Rodríguez Juliá**, La euforia del guardabosque. **J. Sérgio Leite Lopes**, Fútbol y clases populares en Brasil. Color, clase e identidad a través del deporte. **Abelardo Sánchez-León**, El gol de América Latina. **Eduardo Santa Cruz A.**, ¿Hacia dónde va nuestro fútbol? **Ignacio Avalos Gutiérrez**, *Petitissimo Larousse* de fútbol. LIBROS.

| SUSCRIPCIONES (Incluido flete aéreo) | ANUAL (6 núms.) | BIENAL (12 núms.) |
|---|--------------------|----------------------|
| América Latina | US\$ 50 | US\$ 85 |
| Resto del mundo | US\$ 80 | US\$ 145 |

PAGOS: Cheque en dólares a nombre de NUEVA SOCIEDAD. Rogamos no efectuar transferencias bancarias para cancelar suscripciones. Dirección: Apartado 61.712- Chacao-Caracas 1060-A. Venezuela. Telfs.: 267.31.89/265.99.75/265.53.21/266.16.48/265.18.49. Fax: 267.33.97; Correo E.: <nuso@nuevasoc.org.ve> <nusoven@nuevasoc.org.ve>
Página digital: www.nuevasoc.org.ve



Konrad
-Adenauer-
Stiftung

Fundación Konrad Adenauer

CIEDLA

Centro Interdisciplinario de Estudios
sobre el Desarrollo Latinoamericano

CONTRIBUCIONES

¿CRISIS DE REPRESENTATIVIDAD EN AMÉRICA LATINA?

TEMAS

Los partidos y la crisis de representación en América Latina: los casos de Colombia, México y Venezuela

Lawrence Boudon _____

La representación política en cuestión

Juan Rial _____

La representatividad y los partidos políticos

Félix R. Loñ _____

Problemas de los partidos populares en la transición (Tras una alternativa política en Venezuela)

Margarita López Maya _____

ENSAYOS

Alemania y la Unión Monetaria Europea - intereses y responsabilidades

Wilhelm Hofmeister _____

Sobre las bases jurídicas de la detención de presuntos criminales de guerra por la SFOR en la antigua Yugoslavia

Kai Ambos _____

El derecho comercial y los desafíos de la modernización

Ana I. Plaggi _____

Tribunales audiovisuales. Efecto social de cámara oculta en la investigación periodística

Gerardo Prat _____

El fenómeno de la corrupción

Rosendo Fraga _____

DOCUMENTOS Y HECHOS

Las elecciones parlamentarias de 1997 en Chile

Hans Blomeier _____

COMENTARIOS DE LIBROS

Los procesos internos y la globalización

Ramón Frediani _____

Leandro N. Alem 690-20° Piso. 1001
Buenos Aires, República Argentina
Teléfono (00541) 313-3522 • Fax (00541) 311-2902

1/1998

PROBLEMAS del DESARROLLO

REVISTA LATINOAMERICANA DE ECONOMÍA

Publicación trimestral del
Instituto de Investigaciones Económicas
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Vol. 29 112 enero-marzo 1998

Presentación

ARTICULOS

Guillermo Olivera

Encadenamientos productivos de la micro y pequeña industria en las ciudades de Aguascalientes y Mexicali

Humberto Palomares León

Entre la pobreza urbana y el crecimiento económico / Mercados de trabajo segmentados en la frontera norte de México: el caso de la ciudad de Tijuana, Baja California

Daniel Rodríguez Velázquez

Desastres, economía y sociedad

Mario Camberos, Luis Huesca y Patricia L. Salido

Pobreza, desempleo regional y población en la Frontera Norte: perspectivas para Sonora en el año 2000

Rafael Agacino R.

Cinco ecuaciones "virtuosas" del modelo económico chileno y orientaciones para una nueva política económica

OPINIONES Y COMENTARIOS

AGENDA 1998: CHIAPAS

Ana Esther Ceceña Martorella

Los Acuerdos de San Andrés: entre la paz y la guerra

José Luis Calva

Paz con dignidad

Alfredo López Austin

Acteal y las "declaraciones geniales"

Maria Durán de Huerta Patiño

La matanza de Acteal y la autonomía indígena

TESTIMONIOS

Dinah Rodríguez Chaurnet

El nuevo reordenamiento agrícola

Sergio Suárez Guevara

El uso de las redes de Internet y los investigadores de las ciencias sociales

LIBROS

INDICE ANUAL 1997

Normas y criterios de publicación

Suscripciones y ventas: en librerías de la UNAM y el Depto. de Ventas del nec.: 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: ventiecc@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 155
1º de abril al 15 de mayo de 1998

Coyuntura
JUGAR CON FUEGO
CEDEL

Crisis financiera internacional
NO DEBERIAN SORPRENDERSE
Jacob Goransky

Análisis I
COMO LEER LA BALANZA DE PAGOS
Alfredo T. García

Análisis II
**DEUDA: LA VALLA DE LOS 100 MIL MILLONES DOBLE-
MENTE SUPERADA**
CEFIM

Debates I
**LA ALIANZA ENTRE EL CENTRO Y LA IZQUIERDA: ¿AL-
TERNATIVA AL NEOLIBERALISMO?**
José Cademártori

Debates II
**CRITICA AL CONSENSO DE BUENOS AIRES O EL DISE-
ÑO DEL SUR**
Julio C. Gambina

Integración
INTEGRACION, REGIONALIZACION Y GLOBALIZACION
Hugo Agudelo

Area de Libre Comercio
MAS TROPEZOS PARA EL ALCA
Daniel Muchnik

Cumbre de presidentes americanos
LOS DUENDES
Ariel Dorfman

Privatizaciones
**CONFORMACION Y CONSOLIDACION DEL OLIGOPOLIO
DE LAS TELECOMUNICACIONES EN LA ARGENTINA**
Martín Abeles - Karina Forcinito - Martín Schorr

Minería
**LA "REGALIA MINERA" EN UN PAIS DEPENDIENTE CON
DEPLORABLE LEGISLACION**
Vicente H. Padula

Opiniones
**LA "GUERRA" EN LA ARGENTINA Y LA NUEVA LEY DE
DEFENSA**
Néstor Lavergne

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
Cd. Universitaria, C.P. 04510

NÚM. 1 / ENERO-MARZO / 1998

IDENTIDAD NACIONAL

Identidad nacional y globalización: falacias contemporáneas
ROLAND ROBERTSON

La identidad nacional en el estado democrático multicultural
JOHN REX

*El nacionalismo banal y la reproducción de la
identidad nacional*
MICHAEL BILLIG

CONCEPTOS DE NACIÓN

*Conmemorando a los muertos, inspirando a los vivos.
Mapas, recuerdos y moralejas en la recreación de las
identidades nacionales*
ANTHONY D. SMITH

*Arquetipos y estereotipos en la construcción de la identidad
nacional de México*
NATIVIDAD GUTIÉRREZ

Mutación de la identidad canadiense
SIMON LANGLOIS

PLURALIDAD Y ESTADO-NACIÓN

El futuro del nacionalismo de las naciones sin Estado
MONTERRAT GUIBERNAU

*Los pueblos indios en la trama de la nación: notas
etnográficas*
ANDRÉS MEDINA

*El nacionalismo y la nueva relación del Estado y la sociedad
con los pueblos indígenas*
FERNANDO VIZCAÍNO

REFLEXIONES

*Cuestionando al otro: experimentos dialógicos en y sobre
Montaigne, Kafka y Cortázar*
R. LANE KAUFFMANN

SECCIÓN BIBLIOGRÁFICA

MARÍA ANA PORTAL • NATIVIDAD GUTIÉRREZ



Informes y suscripciones: Departamento de ventas
Teléfono: 622 73 64

CUADERNOS DE ECONOMIA

INSTITUTO DE ECONOMIA
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA
DE CHILE

Año 35 Abril 1998 N° 104

SUMARIO

AHORRO PRIVADO EN CHILE

Dominique Hachette

MERCADO ACCIONARIO Y CRECIMIENTO ECONÓMICO EN CHILE

Eduardo Walker

FINANCIAMIENTO DE LA SALUD EN LA TERCERA EDAD EN EL SISTEMA ISAPRE

Ronald Fischer

Alejandra Mizala

Pilar Romaguera

EFFECTOS DE LA POLÍTICA MONETARIA EN CHILE

Rodrigo Valdés

TECHNICAL NOTE

MODELING COMPETITIVENESS IN HEMISPHERIC TRADE

LIBERALIZATION: AN APPLICATION TO CHILE

Nancy Benjamin

Peter Pogany

COMMENT ON "TIPO DE CAMBIO REAL Y GASTO PÚBLICO: UN MODELO ECONÓMICO PARA CHILE"

Larry A. Sjaastad

COMMENT TO THE COMMENT BY SJAASTAD

Soledad Arellano

Felipe Larrain

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

echamorro@volcan.facea.puc.cl

ISSN 0971-8907

PARADIGM

Vol. 1 - N° 1

July 1997

INAUGURAL ISSUE

Union Budget for 1997-98: An Evaluation
G. Thimmaiah, Member, Planning Commission, New Delhi

Vision and Strategy for the 21st Century
M. B. Athreya, Independent Management Advisor, New Delhi

Technology and Management
Sharat Kumar, Director, IMT, Ghaziabad

Reforms and the Corporate World
Kalyan Raipuria, Advisor, Ministry of Commerce, New Delhi

Globalisation - Restructuring and International Competitiveness
S. P. Gupta, Director, ICRIER, New Delhi

Fiscal Deficit Containment: Not an Excuse for Neglect of Poor
K. S. Ramachandran, Consultant, ICRIER, New Delhi

Management: Agenda for 21st Century
Uma Shankar, Senior Faculty, MDI, Gurgaon

Industry - Dabble in Education But Carefully
N. K. Uberoi, CE-DLP, IMT, Ghaziabad

Indian Managers for a Global Economy
Atmanand, Associate Prof., IMT, Ghaziabad

Measuring Quality of Work Life and Simple Approach
Naval Karrir, Deputy Manager, PCRA, New Delhi
Amulya Khurana, Faculty, IIT, Delhi



IMT

The Journal of Institute of Management
Technology Ghaziabad

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة
يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور البروج في جميع أنحاء العالم. استلم منها من المكتبة التي تتصلب بها
أو اكتب إلى : الأمم المتحدة ، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

如何获取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经销商均有发售。向书店或经销商写信订购或向日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à: Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишете 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)208-1946
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)208-1946
E-mail: publications@eclac.cl
Santiago, Chile