

REVISTA

de la

C E P A L

NUMERO 63

DICIEMBRE 1997

SANTIAGO DE CHILE

OSCAR ALTIMIR

Director

EUGENIO LAHERA

Secretario Técnico



NACIONES UNIDAS

Notas explicativas

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

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

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

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

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

- El envío de un artículo supone el compromiso por parte del autor de no someterlo simultáneamente a la consideración de otras publicaciones periódicas.
- Los trabajos deben enviarse en su original español, francés, inglés o portugués, y serán traducidos al idioma que corresponda por los servicios de la CEPAL.
- 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

El papel del sector público en el desarrollo latinoamericano	7
<i>Ricardo Carciofi</i>	
La equidad en el presupuesto público	17
<i>Juan Martin</i>	
Reformas a los sistemas de pensiones, mercado de capitales y ahorro	29
<i>Andras Uthoff</i>	
Institucionalidad pública y políticas ambientales explícitas e implícitas	51
<i>Nicolo Gligo</i>	
La valoración de recursos naturales y ambientales no basada en el mercado en Centroamérica y el Caribe	65
<i>Steve Shultz</i>	
Un modelo macroeconómico integrado para el Caribe	77
<i>Lucio Vinhas de Souza</i>	
Virajes y derrapajes de la economía venezolana	85
<i>José Miguel Benavente</i>	
¿Cuán no tradicionales son las exportaciones no tradicionales? La experiencia de siete países de la Cuenca del Caribe	99
<i>Alberto Gabriele</i>	
Apertura comercial y cambio estructural en la industria automotriz brasileña	115
<i>Ruy de Quadros Carvalho, Sérgio Robles Reis de Queiroz, Flávia Luciane Consoni, Ionara Costa y Janaína Pamplona da Costa</i>	
Historia evolutiva de una planta metalmecánica chilena	129
<i>Jorge Katz y Héctor Vera</i>	
La importancia de la producción local y la pequeña empresa para el desarrollo de América Latina	147
<i>Francisco Alburquerque</i>	
Publicaciones recientes de la CEPAL	162

El papel del sector *público en el desarrollo* latinoamericano

Ricardo Carciofi

*Banco Interamericano
de Desarrollo (BID),
Buenos Aires, Argentina*

El papel del sector público en el desarrollo de los países latinoamericanos asiste a una transformación importante. El esquema de acción e intervención del Estado gestado en la posguerra culminó a comienzos de los ochenta, cuando la crisis de la deuda forzó el fin de un ciclo y el inicio de una readecuación a nuevas circunstancias. En este artículo se busca caracterizar las principales modificaciones de dicho papel y examinar las causas que determinaron el nuevo modelo de funcionamiento del sector público. Tanto durante el proceso de ajuste externo como en la fase posterior, cuando la región recobró su acceso al crédito, la disponibilidad y reacción de los mercados financieros fueron decisivas. Las conductas de los oferentes de fondos e inversores —internos y externos— han contribuido a delimitar el espacio para políticas que, tras diversos intentos y con modalidades que difieren de un país a otro, han alterado los mecanismos de la economía pública. El artículo concluye que los atributos básicos del nuevo esquema son los siguientes: el sector privado se constituye en el factor central de movilización del ahorro y la inversión y la provisión de servicios sociales —aunque con distintas formas de gestión y financiamiento— queda en la órbita pública, con creciente descentralización de la tributación y el gasto público, y premisas diferentes para el diseño del sistema tributario. La configuración emergente no está aún definitivamente estructurada, pero las piezas que la conforman tienen un elemento de permanencia a mediano y largo plazo. De hecho, en el modelo de economía pública conocido hasta los años ochenta se ha operado una profunda transformación.

I

La conveniencia de una mirada retrospectiva

Las funciones y el papel que desempeñó el sector público en el desarrollo de los países latinoamericanos, particularmente desde la posguerra hasta comienzos de los años ochenta, sufren hoy una transformación de vastas proporciones. Este cambio es fácilmente perceptible y se revela de manera casi cotidiana a través de los temas y noticias que nutren la discusión habitual sobre las políticas públicas en los diferentes países. Pero la magnitud de la transformación y lo simple que es comprobarla no eximen de la necesidad de realizar un esfuerzo de interpretación del fenómeno en curso. Un fenómeno que más allá de la globalización de las

tendencias económicas, que apunta a eliminar los elementos propios y las especificidades de los países, tiene una manifestación particular en el caso de América Latina.

Con el propósito de apreciar la naturaleza de las transformaciones actuales del papel de la economía pública en la región, parece aconsejable partir con una mirada retrospectiva, no para hacer historia, sino simplemente para caracterizar las diferencias e intentar además una explicación de lo que ha llevado a modificar las funciones del sector público en las economías latinoamericanas.

II

El sector público: la movilización de ahorro e inversión y el crecimiento

De partida, y como referencia para el análisis, es útil recordar la taxonomía de Musgrave sobre las funciones del sector público: asignación, distribución y estabilización. Estas tres categorías son utilizadas de manera habitual para justificar desde el ángulo económico la absorción de recursos y su aplicación a través del gasto público. Al confrontar estas tres dimensiones, cabe preguntarse cuál de ellas parece haber predominado en la inspiración de las orientaciones y políticas que moldearon los sectores públicos de la región desde la posguerra en adelante. La hipótesis que adelantamos aquí es que ninguna de las tres ofrece una explicación satisfactoria. Es más, podría afirmarse que el esquema que subyace la presentación de Musgrave no es el más apropiado a la hora de un análisis en perspectiva histórica.

La concepción que fue dando forma a la acción y dimensión de los sectores públicos de América Latina tuvo un punto de arranque distinto: el desafío fue, inva-

riablemente, la búsqueda del desarrollo y la aceleración del proceso de crecimiento e industrialización. Para alcanzar estos objetivos el flanco débil era la fragilidad externa de las economías, que se constituyó en la preocupación dominante en la política económica de la región a partir de los años treinta. En esta dependencia externa influían múltiples factores: los ciclos de financiamiento, los vaivenes de los precios y la demanda asociados a la exportación de recursos naturales, el rezago de la explotación agropecuaria —donde la estructura de la tenencia de la tierra propiciaba una conducta rentística— y el drenaje de recursos originado por la transferencia de utilidades al exterior. Inscrito en este cuadro, el sector público fue adquiriendo un papel cada vez más importante en la movilización de ahorro, destinado por una parte a la formación de capital básico en estas economías, y por otro, a una provisión más amplia de servicios sociales. Vemos así que, en contraste con las categorías de Musgrave, estas funciones eran considerablemente más vastas y se las concebía de manera dinámica. Los instrumentos de la política fiscal, que combinaban formas e intensidades diversas, iban más allá de la simple corrección de fallas de mercado, o la aspiración de subsanar

Las opiniones vertidas en este trabajo son de carácter personal y no reflejan necesariamente las de la institución a la que pertenece el autor.

inequidades distributivas mediante el suministro de bienes meritorios o a través de impuestos y pagos de transferencias. Como se dijo arriba, el vigor impreso al sector público latinoamericano tenía como telón de fondo el desafío de promover el crecimiento frente a mercados cuyas fallas no se enraizaban en la tipología tradicional, sino más bien en las propiedades del subdesarrollo.

Esta tarea del sector público de movilizar ahorro y ser principal motor de la inversión se apoyó en diversos instrumentos que la hicieron posible. Así, la generación de superávit públicos se gestó utilizando fuentes que probaron ser efectivas: la captación de rentas monopólicas, canalizadas por lo general a través de las empresas estatales dedicadas a la explotación de recursos naturales; el uso del ahorro corriente generado por la producción de aquellos servicios públicos (la electricidad, el transporte ferroviario, etc.) que seguían aprovechando las inversiones iniciales, generalmente extranjeras, y que todavía no demandaban grandes ampliaciones o renovaciones; los fondos de la seguridad social —en materia de pensiones y seguros de salud— que se beneficiaban financieramente de la expansión horizontal y la incorporación continua de nuevos afiliados; y finalmente también, la captación de ahorro externo en años como los cincuenta y los sesenta, en que los pocos recursos disponibles para la región llegaban a través de fuentes oficiales.

Por su parte, los recursos captados se canalizaban hacia diferentes destinos: a la ampliación significativa

de diversos programas sociales en áreas como salud, vivienda y educación media y superior; a la formación de empresas en diversos sectores industriales, o a la participación mayoritaria en paquetes accionarios en ramas que, con criterios no siempre coincidentes, se juzgaban de importancia clave (siderurgia, petroquímica, cemento, etc.). Asimismo, en muchos casos las nuevas empresas públicas o entes gubernamentales tuvieron como responsabilidad directa la promoción del desarrollo de regiones enteras y la construcción de nueva infraestructura (comunicaciones, red vial troncal, generación de energía, etc.). También los recursos públicos actuaron en auxilio de la inversión privada: de manera directa a través del sistema de promoción industrial e indirecta a través de los precios relativos, mediante el sistema financiero y la protección arancelaria.

La estrategia aplicada, a juzgar por los trazos centrales comentados y por su trayectoria desde la posguerra hasta fines de los años setenta, arrojó resultados nada despreciables. El sector público se convirtió paulatinamente en un factor importante de acumulación de capital, contribuyó al desarrollo industrial y promovió la creación de una red de servicios sociales suficientemente amplia. Por cierto, caben las salvedades de rigor en cuanto a las pronunciadas diferencias entre los diversos países de la región. Sin duda, la descripción trazada se ajusta mejor a las economías latinoamericanas de mayor tamaño, donde las políticas de industrialización alcanzaron mayor profundidad.

III

Elementos de tensión: las restricciones

Sin embargo, junto con señalar la trayectoria reseñada, corresponde destacar algunos atributos que, juzgados ahora con perspectiva histórica, emergen como elementos de tensión creciente que se convertirían en restricciones críticas en los años ochenta.

En primer lugar, parece haberse dado poca importancia al papel de la política fiscal como instrumento anticíclico. Las variables fiscales no se concibieron, en general, con el grado de flexibilidad y los márgenes de maniobra apropiados para actuar como correctivo frente al ciclo económico. En parte, esto se explica por las circunstancias y la forma de gestación de los ciclos: en la mayoría de los países éstos se asociaban a impactos

de origen externo, lo que reducía las posibilidades de contrarrestarlos con instrumentos fiscales. En todo caso, el papel asignado al sector público en el proceso de ahorro e inversión hizo que frecuentemente se olvidara el conjunto de restricciones macroeconómicas al que aquél debía ajustarse. En parte, el claro síndrome inflacionario que sufrieron varias de las economías latinoamericanas en aquellos años se asocia a la laxitud de la política fiscal. Tal laxitud, a su vez, se originaba en las demandas concurrentes —y excesivas— que pesaban de manera simultánea sobre el sector público. Sin embargo, la imposibilidad de atender estas demandas, con la correspondiente aparición de desequi-

librios fiscales de magnitud, no fue una tónica recurrente ni uniforme. No es casual que los déficit fiscales se hayan visto agravados a mitad del decenio de 1970. En los años previos a este período existió cierto equilibrio entre el costo de atender a las múltiples funciones que abarcaba el presupuesto gubernamental, y la disponibilidad de diversas rentas estatales. Cuando el equilibrio se quebró de uno u otro lado, el sector público cayó en desequilibrios financieros. En algunos países éstos dieron lugar a severas dificultades para la política macroeconómica de corto plazo, que condujeron en última instancia a episodios inflacionarios.

En segundo lugar, se tendió a otorgar escasa importancia a las distorsiones en la asignación de recursos asociadas a las formas de intervención estatal. Los ejemplos son múltiples: el sistema impositivo persiguió diversos objetivos contrapuestos aun en situaciones de administración tributaria deficiente (promoción de la industria, incentivos al autofinanciamiento de las empresas, complejidades de dudosa eficacia en la tributación sobre el consumo, etc.); hubo abuso de los subsidios cruzados en las tarifas y precios de los servicios públicos y se evaporaron recursos financieros que debían constituir los fondos de reserva para garantizar los derechos que otorgaba el propio sector público (las pensiones son el ejemplo más claro).

En tercer término, todo el modelo de intervención pública se desarrolló bajo una tónica fuertemente centralista, aun en los países que tenían instituciones de corte federativo. Nuevamente se pueden identificar aquí factores de diverso orden que ayudan a explicar

estas tendencias. Sin lugar a dudas, la forma de ocupación del territorio y la herencia institucional sobre la que se construye el Estado nacional fueron elementos importantes. Pero también favoreció el centralismo la presencia recurrente de gobiernos militares que, por imperio de su propias concepciones políticas y las circunstancias en las que actuaron, tendieron a obstaculizar formas institucionales y de participación democrática a nivel local.

Por último —aunque la enumeración podría extenderse—, la acumulación de capital público y las diversas formas de intervención involucraron pérdidas de productividad, principalmente por deficiencias de la propia gestión estatal. Pero estas pérdidas no eran vistas como costos evitables: en muchos casos el sector público era el único actor y partícipe de la gestión en muchas áreas y sectores de la producción de bienes y servicios. Faltaba un sector privado que sirviera de parámetro y comparación para la economía del sector público, y que actuara como inductor de competitividad y eficiencia. Pero había otra razón que ubicaba en segundo plano las eventuales pérdidas de productividad: los recursos de ahorro estaban efectivamente disponibles y los límites que imponía el presupuesto agregado del sector público no ponían en riesgo el conjunto de la estrategia. En pocas palabras, junto con haber progresos en la ampliación de la esfera de explotación estatal, se producían pérdidas en la asignación de recursos que no constituían motivo de preocupación para la política económica.

IV

La crisis de 1982. Fin de un ciclo y readecuación a las nuevas circunstancias

El modelo descrito dejó de aplicarse en la región, casi sin excepciones, en 1982. El final fue abrupto y estuvo asociado a la crisis de pagos externos que comenzó en México y que habría de extenderse posteriormente al resto de la región. Como se sabe, el caso singular fue Chile, cuya trayectoria se ajustó sólo parcialmente a la situación reseñada. Como el resto de América Latina, Chile acusó el impacto real y financiero de la crisis de la deuda; pero en este país las reformas económicas, en especial las vinculadas al papel del Esta-

do, se habían iniciado ya en la segunda mitad de los años setenta.¹

Si bien los acontecimientos que se desencadenaron a partir de 1982 pusieron un repentino punto final

¹ Las experiencias de otros países del Cono Sur en esos años no tienen la misma trascendencia para el examen que se ha hecho aquí sobre las funciones económicas del sector público, porque si bien se concentraron en reformas comerciales y financieras, no alteraron los trazos centrales de la economía pública.

a las funciones que había cumplido hasta entonces el sector público en el proceso de desarrollo económico y social de los países de la región, esta transformación no fue un episodio instantáneo. Como veremos más adelante, los nuevos elementos que constituyen el modelo emergente se han ido plasmando de manera paulatina a partir de entonces, con ritmos y modalidades que difieren de un país a otro. Antes de referirnos a esta nueva configuración, parece útil subrayar tres aspectos que hacen a las circunstancias y factores que empujaron hacia el cambio.

En primer lugar, debe repararse en que, reiterando el ciclo previo de los años treinta, el impacto de perturbaciones externas fue el disparador de la transformación. Esta afirmación no conlleva una intención contrafactual. Es imposible aventurar cómo habría reaccionado el modelo vigente hasta entonces si no se hubiera producido la crisis de la deuda. Como ya se dijo antes, el desempeño del sector público venía acumulando dificultades en el plano financiero, en su encuadre macroeconómico y en aspectos de carácter sectorial en varios países de la región. No cabe descartar que estas dimensiones conflictivas podrían haber llevado a la aplicación de políticas correctivas. Sin embargo, esta es una conjetura que no se presta al análisis y los hechos conocidos indican que lo que impulsó la movilización y el cambio no fue la conciencia respecto de los problemas que venía acumulando el sector público, sino una modificación sustancial de las corrientes financieras externas y la necesidad de una rápida readecuación a las nuevas circunstancias.

En segundo lugar, llama la atención, al menos en un primer examen, que las políticas que siguieron los países latinoamericanos con posterioridad a la crisis de la deuda tuvieron un curso más o menos paralelo a los cambios que se daban en el mundo desarrollado. En la primera mitad de los años ochenta cobraron vigor las orientaciones de corte neoliberal, particularmente en Estados Unidos y Gran Bretaña. Bajo su amparo se concibieron y aplicaron medidas radicales en diferentes órbitas de la gestión económica. El aumento de la inflación, la recesión y el desempleo que siguió a las dos andanadas de alzas en los precios del petróleo en los años setenta dibujaron el escenario básico en que se produjo esta revisión del modelo aplicado hasta entonces. Se quebró así una tendencia que venía desde la posguerra, caracterizada por un acople de instrumentos keynesianos de manejo de la demanda agregada junto al desarrollo del Estado de bienestar. La concepción del gasto y la tributación —en su diseño ma-

croeconómico y microeconómico— reflejaba ese modelo.

El cambio de orientación que se produjo en los países desarrollados estuvo acompañado por un debate sobre la eficacia, el costo económico y las consecuencias sociales del modelo seguido hasta entonces. No es de extrañar que en el nuevo contexto, donde los datos de la realidad no se asimilaban fácilmente a las premisas y resultados del análisis económico, se haya propuesto un cambio de fondo en el papel del sector público. El debate invadió y avivó los medios académicos, pero además los trascendió, al definir con fuerza el meollo de la discusión política.

Por la severidad y magnitud con que se hizo presente la crisis en América Latina, la secuencia de acontecimientos fue muy diferente de la observada en los países desarrollados. El debate fue más pragmático y con menos posibilidades de gestar una discusión profunda sobre las limitaciones del camino seguido hasta entonces y los nuevos fundamentos conceptuales de la transformación que habría de emprenderse. De manera bastante abrupta, las cuentas fiscales, que mostraban desequilibrios importantes al comenzar los años ochenta, enfrentaron restricciones de crédito. Las políticas debieron hacerse cargo de las nuevas condiciones de financiamiento externo, lo que requería una adaptación del gasto interno y la absorción interna de los bienes y servicios a la nueva situación. Por esta razón, las políticas estuvieron dominadas por las prioridades macroeconómicas asociadas al ajuste y la estabilización, y sus instrumentos se concibieron y ordenaron en función de estos objetivos. El análisis de las cuestiones de fondo quedó de cierta manera inhibido, puesto que el criterio de validación de las soluciones en juego era diferente. Los países latinoamericanos procuraron capear el temporal buscando readecuar las condiciones económicas internas a las condiciones del financiamiento externo. Por esta razón varias de las experiencias de política económica heterodoxa observadas en la región durante aquellos años presentan pocas diferencias, sobre todo en los instrumentos de política fiscal utilizados, con los planteamientos que tradicionalmente caracterizaron a las inspiraciones neoliberales, pues coincidían en la necesidad de ubicar el desequilibrio fiscal a un nivel coherente con el resto de las restricciones presupuestarias agregadas. Las diferencias se referían a la intensidad y velocidad con que debían aplicarse las medidas de ajuste, o a la eventual intolerancia social ante dicho proceso.

En tercer lugar, cabe destacar una implicación natural de lo expuesto más atrás y que se refiere a los

alcances macroeconómicos del proceso. En la medida en que la deuda externa fue contraída por el sector público o incorporada a los presupuestos públicos, las políticas fiscales no sólo debieron actuar como instrumento de equilibrio interno y estabilización. Como se sabe, dichas políticas fueron una herramienta primordial para reducir el gasto agregado y por esta vía permitieron ampliar el excedente comercial externo. Y junto con cumplir esta función, los instrumentos fiscales debieron conducir la transferencia interna de ingreso que el proceso de ajuste requería. Por las magnitudes en juego, y dependiendo de las situaciones particulares que enfrentaban las distintas economías al inicio de la crisis, esta redistribución de ingresos y activos fue un proceso complejo, que en varios países adquirió características muy conflictivas: inflación alta, estancamiento, destrucción de los mercados financieros internos y predominio de un clima de incertidumbre económica.

Ya se ha afirmado que la duración del ambiente de crisis y la severidad de ella no fueron uniformes en la región. Hubo países como Costa Rica y Chile que contaron con mayor financiamiento externo en períodos críticos, y otros que no habían incurrido en endeudamiento desmedido, como Colombia. En cambio, Argentina, Brasil y México atravesaron circunstancias más difíciles. Por esta razón, el proceso de ajuste se caracterizó por episodios de desigual duración. Con independencia de estas disparidades y de las diversas reacciones de las políticas nacionales al nuevo contexto, los sectores públicos de la región fueron manifestando, ahora de manera explícita, la fase de agotamiento en la que se encontraban. Los síntomas no se develaron en aspectos sectoriales o relativamente acotados de las políticas de gasto o tributación. Es cierto que la inversión en infraestructura pública, los sistemas de pensiones, los servicios sociales y los sistemas impositivos fueron sacudidos por la crisis y mostraron sus limitaciones. Sin embargo, un elemento que coordinó la reacción y que ha constituido un factor importante de cambio, especialmente a partir de los años noventa, fue la pérdida de la reputación crediticia del sector público.

Esta pérdida debe ser interpretada de manera amplia, porque se manifiesta tanto en un uso muy acotado de la facultad de cobrar el impuesto inflacionario, como en la posibilidad de recurrir sólo dentro de

límites muy estrechos a los mercados de crédito. En este sentido podría hablarse de una cierta simetría entre el punto de origen y la continuidad posterior del proceso. La perturbación inicial que conmovió las funciones económicas del sector público latinoamericano fue de carácter macroeconómico. En los años recientes, y a pesar de haberse reconstituido los flujos de financiamiento externo hacia la región, los mercados de crédito —tanto locales como internacionales— señalan un claro límite a las presiones que puede ejercer sobre ellos el sector público. Esta restricción, de carácter agregado, ha sido el factor dominante que ha moldeado y definido el espacio de las políticas de tributación y gasto público.

Así, los sectores públicos no sólo están obligados a conservar el balance fiscal o preservar un modesto desequilibrio. Aun adoptando posiciones financieramente prudentes, las políticas fiscales deben ofrecer ingredientes estructurales que señalen de forma inequívoca que apuntan a una redefinición profunda del papel económico del Estado. Sería erróneo, siguiendo la interpretación esbozada, suponer que estas demandas de cambio resultan tan sólo de nuevas orientaciones y condicionalidades de los organismos internacionales o, más vagamente, de factores externos. El núcleo de este proceso es una modificación radical en las formas de funcionamiento de los mercados financieros. En cierta manera las políticas públicas en general, pero muy especialmente las que hacen al sistema fiscal, tienen radios de maniobra delimitados por la proclividad de los mercados financieros a aceptar el contenido de esas políticas. Los mercados han mostrado su disposición a facilitar crédito al sector privado aun aceptando los riesgos del desequilibrio en las cuentas comerciales externas, con condición explícita de que los países emprendieran reformas en diversos campos, en especial vinculadas al sector público. Las conductas de endeudamiento e inversión del sector privado interno también se han movido bajo premisas similares. Como es obvio, esta forma de operación de los mercados —incluidas las reacciones de éstos, el procesamiento de la información que reciben, etc.— ha cobrado un relieve cada vez mayor a partir de la globalización de las corrientes financieras. Y también la ha favorecido desde tiempo atrás la sustitución de los títulos de deuda por activos como resultado del proceso de privatización.

V

Los elementos constitutivos del modelo emergente

Como vimos en la sección anterior, una buena parte de los años ochenta estuvo animada por la necesidad de llevar a cabo el proceso de ajuste; las reformas estructurales, de la gama y variedad que se vienen aplicando hoy en la mayor parte de los países de la región, debieron aguardar mejores tiempos. El vuelco favorable de la situación se ha apoyado en diversos elementos. Los cambios en los arreglos institucionales sobre la renegociación de la deuda a largo plazo han significado un progreso. Los ha seguido el apoyo de los organismos multilaterales de crédito. También ha sido un factor positivo la reanudación de la afluencia de capitales hacia la región que comenzó en 1990 y que se ha mantenido hasta la fecha, no obstante los episodios de fines de 1994 y 1995 que afectaron particularmente a la economía mexicana y argentina. Este masivo acceso de América Latina al crédito internacional permitió la recuperación y el crecimiento económicos, aunque también puso de manifiesto nuevamente la frágil situación en la que se encontraban varias economías de la región. En adelante las políticas macroeconómicas nacionales deberán adecuarse, con los instrumentos a su alcance, al nuevo marco. La disponibilidad de financiamiento externo y la posibilidad de que se reviertan parcialmente las tendencias recientes habrán de condicionar la evolución económica en el futuro inmediato.

Cualesquiera sean las alternativas que deparen estos nuevos acontecimientos en el futuro, entendemos que la interpretación esbozada en el punto anterior sigue siendo válida y que, desde ese ángulo, no es dable esperar una reversión del camino seguido. La restricción al crédito público sigue siendo dominante, y ha tenido algunos efectos que se harán sentir a mediano y largo plazo. Las reformas estructurales ya se han aplicado en varias de las órbitas de la economía pública —privatizaciones de los servicios e infraestructura pública, rediseño de los sistemas de pensiones, reformas de los sistemas tributarios, etc.—, e indican una desviación apreciable respecto de la tendencia conocida. Además, las nuevas piezas del esquema no son, en términos económicos y políticos, de fácil sustitución; siendo así, parece probable que los países que han iniciado este proceso continuarán profundizándolo. Otros, como Brasil, cuyas reformas estuvieron inicialmente a

la zaga de las del resto de la región, en la actualidad ofrecen indicios firmes de avanzar en la misma dirección.

En síntesis, el sector público de la mayor parte de los países de la región está asistiendo a una profunda redefinición de sus funciones. La amplitud y diversidad de las reformas en curso vinculadas de manera esencial al desempeño de estas funciones varían ampliamente en el concierto de la región. Aunque apuntan en direcciones similares, esas reformas exhiben importantes diferencias instrumentales que influyen en sus efectos económicos y sociales. Sin embargo, lo que interesa destacar aquí son los elementos que imprimen una nota común y que, por lo tanto, permiten entrever que nos encontramos ante un cambio de modelo que divide las aguas respecto del pasado. Entendemos que los atributos centrales del nuevo modelo son los que se enumeran a continuación.

1. Redefinición del papel del sector público en el proceso de ahorro e inversión

El sector público, que había sido un factor central en la movilización del ahorro y la inversión, ve emerger ahora un nuevo actor: el sector privado. Una porción apreciable de las actividades económicas con mayor rentabilidad y potencial de crecimiento ha sido transferida al capital privado para su explotación. Estas fuentes de rentas forman parte ahora del patrimonio privado. Además, particularmente en aquellos países donde los cambios de propiedad han incluido importantes áreas de infraestructura que tradicionalmente estaban bajo control estatal —como la red vial y ferroviaria, los puertos, la energía eléctrica, el agua potable y el saneamiento, las comunicaciones, etc.—, también son de resorte privado la decisión y la gestión de inversiones en ellas. Del mismo modo, se han transferido recursos naturales y se han viabilizado regímenes que permiten efectuar importantes inversiones privadas en este campo. Ya no están abiertos los viejos mecanismos de transferencia de ingresos que fueron posibles en su momento gracias a la protección arancelaria, el crédito subsidiado o la captación de excedentes financieros. Un ejemplo claro de esto último es la aparición de los fondos de pensiones en virtud de la

reforma de los sistemas previsionales: el uso de estos recursos en inversiones de largo plazo representa un nuevo espacio para las decisiones privadas en un terreno que antes les había estado tradicionalmente vedado.

Lo anterior no significa por cierto que frente a estas nuevas fuentes de ahorro y estos nuevos usos de los recursos habrá una total prescindencia del sector público. Pero el papel de este último cambia diametralmente: la gestión y decisión directas son sustituidas por la regulación y la aplicación de instrumentos indirectos. Esto exige nuevas capacidades estatales de planeación y administración, que están comenzando a construirse. El proceso no es instantáneo; en él se avanza más bien por aproximaciones sucesivas, y deberá ser considerado escenario natural para el diseño y la ejecución de las políticas públicas en estos nuevos ámbitos que ha abierto la reforma de la economía del sector público.

2. Mayor concentración del sector público en la provisión de servicios sociales

Habiendo transferido las actividades asociadas a la producción de bienes y servicios públicos e infraestructura, el sector público tiende a concentrarse mucho más en la provisión de servicios sociales. Pero las reformas de los mecanismos de provisión y financiamiento de esos servicios no han mostrado un dinamismo equivalente, aunque los problemas que acumulan los países de la región son de larga data y se han visto agravados por el impacto de las transformaciones recientes, en particular las asociadas a la restructuración de las actividades productivas y el mercado de trabajo en economías que han acrecentado su apertura.

Salvo en el caso de los sistemas de pensiones, las modalidades de intervención del sector público se dan en la actualidad bajo patrones ya conocidos. Esto, por cierto, no significa una ausencia de innovaciones. Observando con detalle la experiencia reciente de los países de la región, quedan de manifiesto políticas sectoriales —educación, salud, vivienda, programas de combate a la pobreza— que intentan subsanar algunas de las dificultades más notorias e innovar en otras materias. Sin embargo, los resultados efectivos de los programas públicos vinculados a la reforma social parecen estar demorados, en parte porque se tropieza con obstáculos más complejos, y el diseño de nuevos instrumentos de acción y financiamiento requiere un cambio de modalidades de organización, de estructuras administrativas y de recursos humanos dentro de la propia esfera del sector público. De por sí, todo esto supone cambios más lentos.

3. Tendencia a la descentralización

Otra razón que según creemos explica el menor avance registrado en este frente es la tendencia a la descentralización. Así como afirmamos que un elemento funcional del anterior modelo de funcionamiento del sector público fue su marcado centralismo, la actual etapa está marcada por una tendencia en el sentido opuesto. La descentralización de las actividades y de la gestión gubernamental tiene su claro correlato en la división de competencias dentro de las estructuras de las finanzas públicas nacionales. El proceso se caracteriza por la entrega a los gobiernos locales de mayores responsabilidades en la provisión de servicios públicos, particularmente los de carácter social.

En cuanto a los recursos tributarios y financieros que apoyan esta nueva división de facultades, las líneas de conducta que parecen poner de manifiesto los países de la región son menos nítidas. En algunos casos se promueven políticas de fortalecimiento de la capacidad de tributación local, que tropiezan con las dificultades conocidas: en los aspectos económicos, las estrechas o muy desiguales bases tributarias de las regiones, provincias o comunas, y en la dimensión política e institucional, la resistencia a asumir los costos políticos de los mayores impuestos o el enfrentamiento con poderes económicos locales. Por ello, en la mayoría de los países la descentralización parece estar acompañada de una reformulación de los sistemas de transferencias financieras que conectan a los distintos niveles de gobierno. Pero, de una manera u otra, el proceso de redespigue geográfico del sector público muestra, quizás más que en el pasado, una dimensión regional en la puja por la distribución de las rentas y gastos públicos. Si bien lo que se ha reseñado aquí son los aspectos fiscales asociados a la descentralización, cabe agregar que la dinámica del proceso descentralizador depende estrechamente de factores cuya lógica y ritmo no siempre coinciden con los de ella. Los elementos principales que alimentan el proceso son de carácter político e institucional, y asumen modalidades propias según las diferentes realidades nacionales. De allí que si bien la dirección general del proceso se encamina hacia una mayor injerencia de los gobiernos subnacionales, las formas e instrumentos de esa injerencia no se prestan fácilmente a la generalización.

4. Papel de la política tributaria

En este campo, las reformas recientes aplicadas en los países de la región señalarían un cambio apreciable de objetivos. Como se sabe, hasta hace poco los sistemas

tributarios prevalecientes en la región tenían incorporados —al menos en su diseño normativo— ambiciosos objetivos de redistribución de ingresos combinados con no menores pretensiones en la promoción de diferentes actividades productivas o regiones. Las nuevas políticas se han distanciado de estos objetivos. Hay una mayor renuencia a conceder beneficios tributarios particulares y se hace más hincapié en la equidad horizontal, a lo que se han sumado reglas más simples y universales para la tributación sobre el consumo. Por un lado, estos cambios indicarían un abandono de objetivos de progresividad tributaria y de la generación de estímulos indirectos para aumentar la formación de

capital. Por otro lado, también puede juzgarse que el perfil distributivo tradicionalmente desalentador de América Latina sólo puede ser corregido marginalmente con una tributación más progresiva sobre la renta. Asimismo, se observa una menor propensión a aplicar desgravaciones y exenciones impositivas, debido a un balance más ponderado del costo-beneficio de los mecanismos que se aplicaban en el pasado. Las tendencias de las políticas tributarias actuales en la región, por lo tanto, parecen acentuar los objetivos recaudatorios, de simplificación y de equidad horizontal, combinados con la ampliación de las bases para los impuestos al consumo.

VI

A modo de conclusión

En la interpretación expuesta se reconocen tres argumentos esenciales. En primer lugar, hemos expuesto que el modelo de funcionamiento y el papel del sector público experimentaron cambios sustanciales tras la crisis de la deuda en los años ochenta. En segundo lugar, hemos dicho que tanto durante el proceso de ajuste externo como en la fase posterior en que la región recobró su acceso al crédito, fueron decisivas la acogida y la reacción de los mercados financieros a la orientación y contenido de las políticas de reforma en el sector público. Los comportamientos de los oferentes de fondos e inversores —internos y externos— contribuyeron a delimitar el espacio para políticas que, tras diversos intentos y con diferentes modalidades en los distintos países, han alterado los mecanismos de la economía pública. En tercer lugar, hemos afirmado que los atributos básicos del nuevo esquema son los si-

guientes: redefinición del papel del Estado en el proceso de ahorro e inversión, concentración del sector público en la provisión y financiamiento del gasto social, descentralización y nuevas premisas para el diseño tributario.

La configuración que surgirá de estos elementos no está definitivamente plasmada: el proceso está aún incompleto y en desarrollo. Sin embargo, sus piezas tienen un elemento de permanencia a mediano y largo plazo. Cabe suponer, entonces, que lo que buscarán las políticas será resolver deficiencias y proponer correcciones en un curso de acción que, en sus aspectos esenciales, no parece estar sujeto a mayores reversiones. Podría afirmarse entonces que, en los hechos, el modelo de economía pública aplicado hasta los años ochenta ha experimentado una profunda transformación.

La equidad en el *presupuesto público*

Juan Martín

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

En este artículo se pretende hacer un recorrido por la realidad virtual del ámbito presupuestario y fiscal para identificar los posibles márgenes de libertad para lograr un mayor grado de convergencia entre el discurso político acerca de la equidad y el contenido real de las políticas públicas respecto de este objetivo. Con este propósito, se exploran posibles respuestas a cuatro interrogantes: qué significado se atribuye actualmente al concepto de equidad; cuáles son los espacios en el ámbito tributario para ampliar los recursos y mejorar la equidad vertical; cuáles son las vías para dar prelación al objetivo de equidad en la gestión del gasto público, y cómo podría asegurarse mayor consistencia dinámica entre crecimiento y equidad. Se concluye que es posible efectuar importantes avances en materia de equidad social en el ámbito fiscal, pero que para hacerlo se necesita una decisión política de primera magnitud apoyada por políticas públicas activas en un esfuerzo serio, sostenido y consistente. Para que esta decisión no sea meramente declarativa o clientelística, se la debe orientar al conjunto social, estableciendo explícitamente las prioridades del caso, y para evitar que se frustre, debe apoyarse en modalidades operacionales que combinen la participación social con un uso creativo y juicioso de los instrumentos de política pública.

I

Introducción

El tema de la equidad en el presupuesto público es amplio y admite diversos enfoques. Como la prudencia aconseja acotarlo, el análisis se centrará aquí en los espacios de maniobra disponibles dentro del ámbito de las finanzas públicas para encarar avances en materia de equidad social.

Esta aproximación, aunque acotada, es significativa ya que la política fiscal —a través de sus componentes de ingresos, gastos y financiamiento— tiene importantes efectos sobre la equidad. Pero no debe soslayarse el hecho de que no basta la acción fiscal. Sin duda, el empleo bien remunerado constituye el medio más eficaz para promover una mayor equidad; a su vez, el volumen y la calidad del empleo tienen que ver con elementos propios de otros campos, además del fiscal. Todos estos factores fueron integrados por la CEPAL en su propuesta de transformación productiva con equidad (CEPAL, 1990 y 1992).

Para situar el análisis, conviene recordar que muchos de nosotros apreciamos el pasado inmediato de la región mediante dos conceptos sintéticos: uno, el de la década perdida, si el acento se coloca en los resultados socioeconómicos de los años ochenta en comparación con los de decenios anteriores y otro, el de los años del aprendizaje doloroso, si se hace hincapié en las lecciones aprendidas para encarar el futuro (Martin, 1994).

Ambas visiones de nuestro pasado inmediato son válidas, pero más importante todavía es que ellas son complementarias. Una nos señala los problemas pendientes, sujetos por supuesto a distinta ponderación según la realidad de cada país y el propio posicionamiento del observador. La otra, la del aprendizaje doloroso, sintetiza lo que hemos aprendido. Al respecto me parece pertinente destacar cuatro lecciones.

La primera es que son necesarios la interacción y el acomodamiento temporal entre las medidas de compensación social y los programas de inversión en capital humano. Las medidas compensatorias están orientadas a dar atención a necesidades que no son postergables y se engloban en el concepto de red social. Por su parte, la inversión en capital humano apunta a

la recuperación del progreso social en la región para enfrentar mejor los desafíos que le impone el mundo contemporáneo.

La segunda es que el resultado de una década muy activa en materia de reformas tributarias ha sido una clara jerarquización —distinta a la del pasado— de los elementos que constituyen la trilogía de los tributaristas: eficiencia, simplicidad y equidad del sistema. El tema de la equidad no sólo ha perdido la preeminencia que tuvo en los años sesenta y setenta, sino que también ha experimentado un importante cambio de énfasis.

La tercera lección es que, en situaciones de límites fiscales severos, los conceptos de prioridad, sustitución y productividad del gasto público ganan mayor relevancia. Con frecuencia sabemos que gastamos mal y lo que es peor, a veces ni siquiera sabemos bien en qué gastamos.

La última es que el tema fiscal ha adquirido gran importancia para el logro y la preservación de los equilibrios macroeconómicos básicos, considerados hoy día como un objetivo intermedio indispensable para alcanzar un crecimiento sostenible. Esto a su vez nos conduce a la necesidad de articular los componentes de la política fiscal —ingresos, gastos y financiamiento públicos— y de coordinar mejor el manejo intertemporal de ellos.

Veremos ahora cómo utilizar estas cuatro lecciones para analizar la inequidad social que, si bien es un problema secular en la región, se ha agravado —y tal vez ha mutado de carácter— después de la década perdida. Nos ceñiremos a un conjunto de aspectos conceptuales que nos ayudarán a examinar las opciones y dilemas de política en torno al tema.

Una advertencia: nuestro punto de partida es la percepción de que la preocupación por la equidad es mayor en el discurso que en el contenido de las políticas públicas, de modo que nos proponemos hacer un recorrido en la “realidad virtual” del ámbito presupuestario y fiscal para identificar grados de libertad que permitan una mayor convergencia entre el discurso político y la realidad concreta.

II

Equidad: ¿un concepto único?

La incipiente recuperación del crecimiento y la mejor situación fiscal en los primeros años noventa, junto con los visibles signos de asimetría en la distribución social de los costos del ajuste iniciado en los años ochenta, han vuelto a colocar sobre el tapete el tema de la equidad. El debate actual en torno a este tema se enardece por dos motivos vinculados con las expectativas de la gente, tanto en lo económico como en lo político. Por un lado, los importantes progresos logrados en el ámbito macroeconómico no han ido acompañados de progresos convincentes en la situación social. Por el otro, la dificultad de los gobiernos para articular propuestas suficientemente potentes frente a la magnitud del problema tornan poco fructífero el debate político necesario para avanzar en la materia.

Si bien la mayoría de las acciones fiscales tiene repercusiones en la equidad, el discurso gubernamental respecto de este tema privilegia las políticas públicas orientadas a los denominados sectores sociales. Así, comienza a perfilarse en la región un nuevo modelo de intervención pública en el campo social, cuyos instrumentos suelen agruparse bajo los títulos de privatización, focalización y descentralización. Los dos primeros configuran el núcleo de la estrategia: introducir hasta donde sea posible mecanismos de mercado para la provisión de servicios sociales, y limitar las prestaciones públicas directas a los grupos sociales más vulnerables a través de la focalización del gasto. La descentralización, como tercer componente del modelo, refuerza el movimiento hacia un mayor protagonismo de subgrupos sociales, en este caso las comunidades de base territorial, en los sistemas de prestación. Cabe hacer unos breves comentarios respecto de estos tres componentes.

1. Descentralización

Es muy probable que la descentralización traiga consigo significativas ganancias de eficiencia y un mayor control social sobre las prestaciones, a condición de que este proceso facilite la organización y participación ciudadanas y que los niveles subnacionales de gobierno se prueben abiertos a ellas. En cualquiera de los países de la región éste es un punto difícil de dilucidar de antemano.

Por otra parte, las responsabilidades transferidas desde el gobierno central a los gobiernos subnacionales deben guardar relación con los recursos financieros de que disponen. Por lo tanto, en la mayoría de los casos habrá que alcanzar algún tipo de acuerdo en materia de descentralización fiscal, congruente con la preservación de ese equilibrio. La experiencia regional reciente muestra serios desequilibrios en uno y otro sentido.

Por último, la simultánea descentralización hacia subgrupos sociales definidos por su pertenencia territorial y que necesariamente son heterogéneos entre sí, puede introducir inequidad entre jurisdicciones en cuanto a la cantidad y calidad de las prestaciones, debido a diferencias en la capacidad técnica y administrativa, la dotación de recursos, el potencial organizativo de la comunidad y la permeabilidad gubernamental a la participación ciudadana, entre otras.

Estas preocupaciones no pretenden configurar un argumento contrario a la descentralización, ya que ella constituye un importante medio para democratizar y hacer más eficiente la gestión pública. Pero sí abogan en contra de algunas visiones que la consideran como un fin en sí misma, o que adhieren a mecanismos espontáneos de propagación del movimiento descentralizador, diluyendo implícitamente las responsabilidades.

El cambio desde un sistema centralizado de prestaciones sociales a otro descentralizado requiere de una estrategia de transición, así como de regulación eficaz una vez alcanzado el nuevo régimen. De lo contrario, se pueden frustrar las expectativas en torno a su potencial o, peor aún, invalidar la descentralización como dirección correcta de cambio.

Al respecto, tal vez sea útil reconocer que la descentralización de hecho causa un reordenamiento de funciones en el conjunto del aparato estatal (Martin y Núñez del Prado, 1993). En consecuencia, no se trata solamente de fortalecer las capacidades técnicas e institucionales de las entidades hacia las cuales se descentraliza, sino también de redefinir y organizar las funciones de los órganos centrales y sectoriales para formular políticas de cobertura nacional, definir y vigilar el cumplimiento de normas, descubrir oportunamente desviaciones de importancia en la calidad de la

gestión descentralizada respecto de los estándares nacionales y contar con los instrumentos necesarios para aplicar medidas correctivas de apoyo.

2. Privatización y focalización

Cabe ahora retomar el núcleo del nuevo modelo postulado para la intervención pública en los sectores sociales: la privatización y la focalización. Dicho modelo hace algunos aportes significativos en torno de estos dos componentes, sobre todo al sugerir una variedad de instrumentos poco utilizados hasta el presente.

Así, respecto de la privatización, junto con destacar las ventajas asignativas de los mercados, señala la importancia de introducir esquemas de recuperación total o parcial de costos, subsidiar la demanda, flexibilizar la oferta mediante la incorporación de prestadores privados, subcontratar el suministro de insumos e introducir incentivos para elevar la competitividad entre órganos públicos.

En cuanto a la focalización, el modelo hace un valioso llamado de atención sobre la pobreza, ya que ésta constituye la peor manifestación de la inequidad presente en una sociedad; subraya, en consecuencia, que debe darse prioridad a la lucha contra la pobreza, orientando varios programas sociales a la construcción de una red efectiva de seguridad social para la población con carencias extremas.

Los aportes en ambos casos suelen enmarcarse, sin embargo, en prescripciones implícitas de política cuya dificultad radica no tanto en sus propuestas parciales, sino en la frecuente omisión de algunas consideraciones. Destacaremos tres de ellas, a través de las preguntas siguientes.

¿El nuevo modelo de intervención pública asigna un papel subsidiario al Estado, o demanda políticas públicas activas orientadas al conjunto social? Particularmente en el ámbito de la política social no es útil oponer mercado e intervención pública, contrastando las virtudes de uno contra las falencias del otro; en este caso, especialmente, la experiencia revela tanto fallas de mercado como fallas del gobierno.

En realidad, lo importante es cómo aprovechar mejor la gran variedad de instrumentos disponibles para organizar novedosas modalidades mixtas de provisión de servicios sociales, con sistemas de incentivos apoyados en criterios de mercado y formas modernas de regulación pública (Carciofi y Beccaria, 1995). Además, conviene recordar que ni el mercado ni la intervención pública operan en un mundo abstracto, sino en uno complejo de instituciones concretas. En

este mundo real la historia y la dinámica de los procesos cuentan y configuran un cuadro de condicionamientos recíprocos que obliga al arbitraje entre los objetivos de equidad y de eficiencia de la política social.

¿El combate a la pobreza es un objetivo prioritario, o es el único objetivo de la intervención pública en el campo social? El modelo tradicional de intervención pública en el campo social no otorgaba especial prioridad a la pobreza, sino que la consideraba más bien un caso extremo de la desigualdad distributiva en la que centraba su atención; el nuevo modelo, por el contrario, postula como prioridad absoluta de la acción pública el combate contra la pobreza. Ambas posturas son formas extremas de considerar la relación entre equidad y pobreza como fundamento para la necesidad de intervención pública.¹

Desde el punto de vista tanto teórico como práctico, la intervención pública se justifica por consideraciones de equidad respecto del conjunto social y no sólo por la existencia de amplios grupos en situación de pobreza, aunque estos últimos sean acreedores de una atención preferente de la política social. Por los desafíos del desarrollo contemporáneo, también importa la acumulación de capital humano y para lograrla, es menester promover los talentos potenciales existentes en el conjunto de la sociedad, buscando eliminar la desigualdad de oportunidades y las discriminaciones en todo el espectro social.

¿Lo que importa es hacia quiénes se dirige el gasto social, o también cómo se comparte su financiamiento? La propuesta de focalizar el gasto público en los sectores más pobres de la sociedad considera dados el monto de los recursos disponibles y, sobre todo, los grupos sociales en que se genera su financiamiento. Sin embargo, la pregunta de quién paga la focalización es muy pertinente, tanto desde el punto de vista de quienes contribuyen efectivamente al financiamiento del gasto público, como de quienes son excluidos de los beneficios de la política social.

¹ La relación entre pobreza y equidad es evaluada según cuatro escuelas de pensamiento diferentes. Una es la que agrupa a quienes sólo están preocupados por la pobreza, sin consideración alguna de la desigualdad por encima de la línea de pobreza. La segunda reúne a quienes ponderan la reducción de la desigualdad como un objetivo de la política pública, pero dan prioridad a la eliminación de la pobreza mediante el ordenamiento de ambos objetivos. La tercera es la de aquellos que, preocupados por la equidad y la pobreza, están dispuestos a evaluar arbitrajes entre ambos objetivos. Finalmente, están quienes no le asignan un significado especial a la pobreza, sino que la consideran un componente del costo más amplio de la desigualdad (véase Atkinson, 1989).

Por cierto, ambas dimensiones tienen importantes consecuencias sobre la equidad social en el sentido más amplio arriba mencionado. Como se verá en la sección siguiente, existen en la región —cuando se

la compara con otras— holguras importantes para aumentar la carga tributaria y para distribuirla de manera más equitativa.

III

Tributación y equidad: ¿se perdió la dimensión vertical?

La década de 1980 fue muy prolífica en propuestas, reformas y experiencias tributarias; muchas de ellas emergieron de los países desarrollados, no sólo por los instrumentos utilizados, sino también por los objetivos que perseguían las reformas (Gómez, 1991).

1. La orientación de la reforma

Estos objetivos desplazaron el eje de la discusión desde la equidad del sistema tributario hacia el de su eficiencia, en el marco de una revalorización generalizada de los mecanismos de mercado y del papel del sistema de precios. En ese contexto se equipara el concepto de eficiencia con el de neutralidad: así, apuntar a un sistema tributario más eficiente es buscar un sistema más neutral, es decir, con mínima incidencia sobre las decisiones económicas.

Esto conlleva cambios sustanciales en los componentes básicos de cualquier impuesto: las tasas o alícuotas y la base imponible. En cuanto a las primeras, se tiende a importantes reducciones de las tasas marginales, pero buscando preservar las tasas medias, que determinan el nivel de la carga tributaria. La idea central es que esas tasas marginales son las que afectan el comportamiento de los agentes económicos, de modo que deben reducirse si se busca la neutralidad.

Respecto del segundo componente, la base imponible, se apunta a su ampliación y con ello se vincula el concepto de equidad horizontal: si dos individuos están en similar situación, deben pagar el mismo monto de impuesto. Este objetivo de equidad horizontal, que ha tendido a desplazar al anterior de equidad vertical, se logra en la medida en que las leyes tributarias traten a los iguales como tales. El resultado esperable es una ampliación de la base imponible. La reducción de las tasas marginales y la ampliación de la base se conjugan para sostener el nivel de tributación media necesario para financiar el gasto público.

Este movimiento hacia la eficiencia en el sistema tributario se aplica en todos los componentes de la estructura tributaria. En el impuesto al valor agregado, con su generalización; en el impuesto a la renta, a través de la ampliación de la base imponible y la reducción de las tasas marginales; y en materia de impuestos a las importaciones, por la unificación de las alícuotas. Como todo el debate se encamina en una dirección similar, las recomendaciones de política tributaria que emanan de él son integradas y coherentes entre sí.

Ahora bien ¿por qué nos parecen importantes estas consideraciones? De modo general, por dos razones principales. La primera, porque de alguna manera ellas constituyen el anaquel de ideas en que se nutre el examen del tema en nuestros países, aunque con frecuencia se tergiversen sus contenidos o se los ubique fuera de contexto, omitiendo diferencias esenciales. La razón más importante, sin embargo, es otra, que está vinculada con los procesos de globalización y apertura. Para ilustrar la idea tal vez sea útil trazar una analogía con la frontera tecnológica internacional. En el caso tributario, los países de la región se encuentran al interior de dicha frontera, pero la globalización y la apertura empujan hacia ella y a la vez impiden transgredir sus principios fundamentales.

2. Las reformas en América Latina

Los años ochenta fueron también muy activos en reformas tributarias en la región (Carciofi, Cetrángolo y Barris, 1994). Tales reformas se inscribieron, sin embargo, en un escenario macroeconómico dominado por la dinámica del ajuste externo y los programas de estabilización interna, de modo que estuvieron orientadas principalmente a maximizar la recaudación tributaria para contribuir al logro de esos dos objetivos. No obstante, la carga tributaria real se mantuvo más o menos constante durante el período, debiendo

los gobiernos recurrir a otros medios para cubrir el déficit fiscal.

En la mayoría de los casos, la reforma adoptó como eje la generalización del impuesto al valor agregado, con una o muy pocas tasas diferenciadas. El diseño de los sistemas de impuesto a la renta cambió radicalmente respecto del pasado, a través del desmantelamiento de los incentivos basados en el gasto tributario, de mejores métodos para la indización de las bases imponibles y de la reducción de las tasas marginales y medias. En conjunto, los cambios apuntaron a simplificar el sistema para facilitar la administración tributaria y reducir la evasión y elusión, objetivos congruentes con la necesidad central de recuperar la capacidad de recaudación. Al respecto son dignos de destacarse los progresos realizados por algunos países de la región en este terreno.

El tema de la equidad vertical, objetivo central en décadas anteriores, no está en la agenda de las reformas recientes. Sobre la base de indicadores indirectos se puede conjeturar que, en el mejor de los casos, la incidencia fiscal no se hizo más progresiva o, más probablemente, aumentó su regresividad en el período.

La prescripción de política que hoy día prevalece en materia fiscal en la región reconoce la necesidad de introducir una mayor progresividad, pero también señala una forma particular de lograrla (Tanzi, 1992). En ella se da prioridad al objetivo recaudatorio de la política tributaria y a su neutralidad. Por otra parte, la tarea de conferir progresividad a la política fiscal se concentra en la reorientación del gasto público, por estimarse que la progresividad deriva de la incidencia neta sobre los distintos grupos sociales de las intervenciones gubernamentales en su conjunto, por el lado del ingreso y por el lado del gasto.

Esto no es convincente por dos razones. Una, la distancia que separa a los países de la región de aquella frontera internacional de realidades tributarias a que se hizo referencia. Otra, las enormes desigualdades que se observan en la región en cuanto a la distribución del ingreso y la riqueza. Ambas realidades concurren en la necesidad de hacer algo más respecto del objetivo de equidad vertical dentro del propio ámbito tributario.

Por cierto, esto exige revisar críticamente cómo se ha enfrentado en la región esta tarea en el pasado, y evitar la introducción de distorsiones y de conflictos con los otros objetivos de la política tributaria. La situación puede mejorar considerablemente si se utiliza un conjunto limitado de instrumentos que operen tanto sobre los impuestos indirectos como sobre los direc-

tos y, sobre todo, si se otorga la prioridad del caso a un sólido desarrollo del sistema de administración tributaria.²

Respecto de la tributación indirecta cabría examinar, en cada caso nacional, la propuesta de introducir una estructura simple pero no uniforme del impuesto al valor agregado acoplada con algunos impuestos específicos sobre determinados bienes (Carciofi y Ce-trángolo, 1994). En este esquema, el impuesto al valor agregado proveería una base amplia de recaudación y los impuestos específicos permitirían una tributación diferenciada sobre un subconjunto de bienes cuyo consumo no fuese uniforme en los distintos estratos sociales.

Sin embargo, para avanzar en materia de equidad vertical es preciso actuar también sobre los muy bajos rendimientos de los impuestos directos; vale recordar aquí que la recaudación por este concepto es, para el promedio de los países de la región, inferior en diez puntos del PIB a la obtenida en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), descontadas las diferencias en los sistemas de seguridad social entre ambos grupos de países.³ Aunque hay espacios por ganar en los impuestos de base territorial, el peso de este deficiente desempeño recae en el impuesto a la renta.

En decenios pasados, la redistribución por vía tributaria estuvo centrada en refinamientos excesivos de este impuesto. Tal estrategia no funcionó por diversas razones: inflación alta y recurrente, debilidad del sistema de administración tributaria y persecución de demasiados objetivos con un mismo instrumento, entre otras. Sin embargo, un diseño simple del impuesto a la renta, siguiendo los patrones que prevalecen en los países desarrollados, junto con progresos sostenidos en

² La mejora del sistema de administración tributaria es esencial para reducir la elusión y evasión tributarias, sobre todo esta última, que alcanza cifras muy elevadas en casi todos los países de la región. De lo contrario, cargas tributarias relativamente bajas pueden generar una alta presión tributaria sobre quienes cumplen con sus obligaciones impositivas.

³ En siete países de la OCDE, el promedio simple de la tributación directa como porcentaje del PIB es de 14%, con un máximo de 24% (Suecia) y un mínimo de 8% (Francia). En trece países de América Latina, el promedio simple de la misma relación alcanza sólo a 3%, con un máximo de 5% (México) y un mínimo de 1% (Bolivia). La diferencia entre ambos grupos de países, aunque importante, es mucho menor en las respectivas cargas tributarias totales, también como porcentaje del PIB: 27% de promedio simple en los países de la OCDE y 14% en los latinoamericanos. Este es un claro indicador del sesgo contrario de la tributación directa en América Latina (Véase CEPAL, 1992, cuadro IV-3).

la administración tributaria, permitirían afrontar con éxito esta asignatura pendiente en la región.

Los avances potenciales en equidad que es posible obtener mediante la tributación no eximen, por

supuesto, de la necesidad de mejorar considerablemente la asignación del gasto, tema que se abordará en la próxima sección. En realidad, ambas dimensiones se condicionan y legitiman mutuamente.

IV

Equidad y gasto público: ¿cuánto espacio hay?

Cuando se señala la necesidad de otorgar preeminencia al objetivo de equidad, las miradas convergen sobre el gasto público y por buenas razones. En este ámbito hay, en la mayoría de los países, importantes márgenes de maniobra vinculados con los conceptos de prioridad, sustitución y productividad del gasto. Para aprovechar estas holguras es necesario articular el objetivo de equidad con los otros objetivos de la política pública, y a la vez privilegiar el uso de los instrumentos de asignación de recursos establecidos institucionalmente.

La capacidad del gobierno para concretar objetivos depende de los recursos con que cuenta, pero también de los instrumentos de que dispone. Una de las áreas donde más puede acrecentarse la eficacia, la eficiencia y la racionalidad económica de la acción gubernamental es el sistema de programación, presupuesto y gestión de los recursos públicos. El punto focal de este sistema, por su vigencia legal e institucional, es el presupuesto público y éste bien vale una digresión.

Desafortunadamente, la dimensión fiscal de la crisis externa de los años ochenta llevó a un descalabro, mayor o menor según los países, de las capacidades institucionales para operar dicho sistema (Martin y Guijarro, comps., 1989). Los presupuestos públicos, en varios casos, pasaron a ser más un resultado que una tarea de programación. En algunas situaciones se produjo una pérdida casi total de la cultura presupuestaria y un resquebrajamiento de las relaciones institucionales, lo que se manifestó en varias dimensiones: entre los organismos globalizadores y los ejecutores del gasto; entre las autoridades económicas y monetarias, y entre los poderes ejecutivo y legislativo.

1. Cambios en el sistema de administración financiera

En los últimos años, varios gobiernos de la región han venido realizando ingentes esfuerzos para reconstruir y modernizar dicho sistema (Martin, 1992). En sus eta-

pas iniciales, estas tareas se han orientado a resolver las deficiencias que se manifiestan en el corto plazo, a controlar la dimensión financiera del gasto y a recuperar la vigencia plena del ciclo presupuestario. El cumplimiento de estas etapas es sin duda esencial y en él se han alcanzado importantes logros en varios casos.

Uno de los aspectos novedosos de las reformas encaradas es la articulación entre las fases de formulación, ejecución y control presupuestario a través de nuevos sistemas integrados de administración financiera que abarcan las operaciones contables, de manejo del Tesoro y el crédito público, de personal y suministros, de presupuesto, y de seguimiento y control (ASIP/ILPES, 1994). Estos nuevos sistemas, potenciados por los actuales medios computacionales, liberan a los funcionarios de asuntos rutinarios y les permiten dedicar su atención a cuestiones de naturaleza más analítica.

Cabe destacar asimismo la saludable tendencia a implantar clasificadores presupuestarios que permiten una gestión por objetivos, así como a elaborar indicadores y sistemas de seguimiento físico-económico de los distintos programas de gasto, en conjunción con controles de ejecución financiera relativamente más desarrollados.

La consolidación de esta tendencia ha de expandir su aplicación hacia los centros gestores, los que sobre la base de normas de carácter general y con el correspondiente apoyo técnico tienen una responsabilidad primaria en su desarrollo. Desde un punto de vista institucional la tarea no es menor: hay importantes inercias que vencer; es preciso delinear y establecer instancias de diálogo y coordinación y, sobre todo, lograr que la información —que no es precisamente un bien libre— fluya adecuadamente a través de la administración.

Además, es necesario mejorar la capacidad institucional para definir políticas sectoriales —en

algunos casos también plurisectoriales— como marco para formular programas y proyectos técnicamente sólidos, ya que una buena asignación global de recursos tiene, como límite inferior, la calidad técnica de las propuestas de gasto.

Parece evidente que de no hacerlo, el presupuesto público difícilmente pueda ser otra cosa que un instrumento rígido, gobernado por la inercia y los compromisos burocráticos y políticos, sin fundamento real. Los ajustes hacia arriba o hacia abajo sólo pueden privilegiar un cierre financiero que afecta a todos por igual sin base en la prioridad o el mérito de los distintos programas de gasto, por la sencilla razón de que no se conocen lo suficiente.

En consecuencia, el desafío es de gran envergadura. La tarea alcanza a casi todos los organismos del sector público, pero principalmente a aquellos encargados de la política social. Las debilidades tradicionales —acentuadas por el impacto sobre el aparato estatal de la crisis de los años ochenta— se manifiestan en varios planos importantes. Entre otros, en la baja capacidad para formular orientaciones de política suficientemente fundadas y ajustadas a una restricción presupuestaria, diseñar programas eficaces, sugerir acciones correctivas a partir de evaluaciones de las acciones en marcha y suministrar información oportuna y confiable.

2. El presupuesto como instrumento de gestión gubernamental

Cuando se intenta privilegiar la equidad, o por lo demás cualquier otro objetivo gubernamental, se requiere contar con un presupuesto en el que se puedan visualizar las oportunidades, ejercer las opciones y contar con alternativas reales de acción. La posibilidad de redirigir el gasto no siempre está limitada por los recursos; a veces la restricción está dada por la ausencia de buenos programas, o por fallas importantes en la capacidad de implementación de los centros gestores.

Un sistema en el que no se propicia tipo alguno de evaluación sustantiva y se desconocen los impactos de las acciones gubernamentales sobre la población a la que están dirigidas, ante filtraciones de varias clases lleva con seguridad a un bajo rendimiento de los importantes recursos actualmente asignados al campo social. En varios países esto preocupa cada vez más, al observarse que sólo una fracción reducida de cada unidad de cuenta asignada al gasto social llega a sus beneficiarios directos. Para enfrentar esta situación podrían adoptarse algunos procedimientos que ya se utilizan en países desarrollados, como son las evalua-

ciones externas periódicas del desempeño de distintas áreas gubernamentales conducentes a revisiones presupuestarias.

Hasta aquí se ha discutido la relación entre presupuesto y equidad, privilegiando las cuestiones de naturaleza técnica. Esto no implica, por supuesto, desconocer que el proceso presupuestario también entraña una buena dosis de negociación política e institucional. Si bien es cierto que el proceso complejo mediante el cual se toman decisiones políticas no se puede reemplazar con meros cálculos técnicos, también debería ser claro que las necesarias decisiones políticas pueden adquirir mayor eficiencia y racionalidad global si se apoyan en una base técnica sólida y transparente.

Esta necesidad de transparencia debe ser resaltaada cuando calificamos al presupuesto público. El presupuesto es uno de los principales instrumentos de acción del Ejecutivo, pero está sujeto a una revisión interactiva con el Parlamento, o sea con los representantes políticos de la ciudadanía; en ocasiones está también sometido a otras formas de revisión pública. Estos procesos por cierto no se benefician si el presupuesto es poco claro, su formato poco amigable y constituye un verdadero enigma que cuesta descifrar. Preguntas tan elementales como la de cuánto se va a destinar este año a educación no tienen respuesta inmediata, porque para obtenerla se debe transitar por una maraña de asignaciones presupuestarias. Esto conspira contra la posibilidad de convertir el presupuesto en una instancia para hacer explícitas las opciones, y lograr que las decisiones de gasto respalden los objetivos reales del gobierno y de las fuerzas políticas con representación parlamentaria.

Por último, cabe destacar que una reforma presupuestaria integrada al resto de los subsistemas de administración financiera del Estado, así como la introducción de una administración por objetivos, con programas bien diseñados, el desarrollo de sistemas para el seguimiento económico y financiero, la incorporación de mecanismos de evaluación de resultados y el ordenamiento según grandes políticas de gasto para aumentar la transparencia, son todas condiciones necesarias para mejorar el proceso presupuestario y ocupar así los espacios disponibles en el ámbito del gasto para introducir mayor equidad.

Lamentablemente estas condiciones necesarias no son suficientes. También se requiere insertar el debate presupuestario en un marco plurianual de proyecciones de ingresos y gastos, congruentes con la evolución macroeconómica y las políticas de desarrollo, temas que serán examinados en la última sección.

V

Crecimiento y equidad ¿cómo asegurar su consistencia dinámica?

Los enfoques actuales para el tratamiento del desequilibrio fiscal ponen el acento en las modalidades de financiamiento del déficit público —en atención a sus distintas repercusiones macroeconómicas— y en la evolución de la deuda pública, reconociendo la necesidad de una política fiscal sustentable en el mediano y largo plazo.

1. El entorno macroeconómico del presupuesto

Cabe recordar que el presupuesto tiene dos componentes. Uno es de política fiscal, y que se expresa en una cierta combinación de agregados fiscales programada a partir de las metas macroeconómicas que el gobierno espera alcanzar con la ayuda de las finanzas públicas. El otro componente es de naturaleza coyuntural, ya que el presupuesto está sometido a influencias exógenas, hecho que en la etapa en que se formula se manifiesta en la adopción de supuestos y estimaciones relativos a acontecimientos relevantes que han de ocurrir en el año.

Una tarea central en la preparación del presupuesto es combinar ambos componentes de manera que las metas macroeconómicas y los supuestos y estimaciones sean consistentes entre sí. Esta consistencia debe surgir de la compatibilización entre los programas fiscal, monetario y cambiario, así como de la coherencia entre las proyecciones de gasto e ingreso de los distintos sectores institucionales.

Es normal que el desempeño efectivo de la economía y las variables exógenas que actúan sobre ella se aparten significativamente de los supuestos utilizados en la confección del presupuesto. En tal caso, el dilema que enfrenta el gobierno es si conviene reformular los componentes del presupuesto para asegurar el cumplimiento de las metas macroeconómicas iniciales, o bien ajustar éstas para tener en cuenta los problemas emergentes.

El ciclo presupuestario anual constituye una camisa de fuerza demasiado severa ante ese dilema. Por una parte, brinda escasa información acerca de la viabilidad y sustentabilidad de determinadas evoluciones de los agregados fiscales, y por otra, restringe el ejerci-

cio de opciones de política que requieran delimitar sendas de acción en un horizonte de mediano plazo.

Por este motivo, la práctica gubernamental tiene cada vez más a inscribir el ejercicio presupuestario para el año en un marco plurianual que permita analizar la evolución proyectada de los agregados fiscales y sus repercusiones en el contexto macroeconómico. Esto, por cierto, no tiene como finalidad condicionar la actividad presupuestaria futura de manera rígida, sino contar con un instrumento flexible que permita plantear objetivos a mediano plazo y prestar especial atención a los requerimientos de una realidad económica cambiante y sólo parcialmente controlable por el gobierno.

En su dimensión microeconómica, el presupuesto presenta una asimetría fundamental en su composición. Mientras respecto de los ingresos contiene sólo una estimación basada en supuestos respecto del comportamiento de las bases tributarias y de los precios públicos durante el año, los gastos incluidos en él representan compromisos que, aun en los casos en que no estén respaldados por obligaciones legales, son difíciles de cambiar en el año. La adopción de un marco de programación plurianual apunta también a manejar esta asimetría fundamental.

Por el lado de los ingresos, el presupuesto permite discernir entre los efectos transitorios y los niveles más o menos permanentes de cada uno de sus componentes. El deterioro del presupuesto como instrumento de política fiscal no proviene de que los agregados fiscales *ex post* no coincidan con los presupuestados, lo que es normal puesto que los ingresos públicos dependen de bases y precios de evolución incierta. El verdadero problema se produce cuando factores transitorios llevan a decisiones que afectan aspectos permanentes del presupuesto de un modo que no guarda relación con las perspectivas y metas macroeconómicas de mediano plazo.

Por el lado de los gastos es bien sabido que en cualquier año presupuestario los gastos comprometidos en ejercicios anteriores alcanzan como mínimo un 70 u 80% de los ingresos corrientes. En consecuencia, el margen de maniobra para reasignar gastos en el ci-

clo presupuestario anual es estrecho y, todavía peor, hacerlo puede ser costoso para la gestión pública. La adopción de un marco plurianual en este caso facilita el tránsito gradual de un programa de gastos a otro, en respuesta a cambios en las prioridades del gobierno.

En suma, la necesidad de producir información sobre el futuro que conlleva la definición de un marco plurianual favorece la unidad y coherencia intertemporal del proceso decisorio público. En particular, posibilita un manejo fiscal que apunte a dar solidez estructural a los ingresos públicos y a conferir flexibilidad al presupuesto de gastos, de manera que las necesidades de financiamiento del sector público sean compatibles con los recursos reales a su disposición.

De tal modo, su contribución puede ser decisiva para la gobernabilidad fiscal, entendida ésta como la capacidad del gobierno para llevar a cabo su política fiscal de modo que pueda sostenerse y sea creíble, y que tenga el mínimo costo posible para la eficacia de la gestión pública (Marcel, 1993). La razón no es exclusivamente técnica: producir información sobre el futuro busca transmitir a los actores involucrados en el proceso presupuestario los dilemas de la administración financiera pública. Esto puede contribuir significativamente a la generación de un clima favorable a la disciplina fiscal y también al logro de acuerdos políticos específicos para desarrollar una política fiscal sustentable, a través del control de la miopía impuesta por los factores coyunturales que operan sobre el presupuesto y los agregados fiscales.

Con estos antecedentes es posible construir una respuesta positiva a la pregunta planteada en el título de esta sección: la inserción del presupuesto en un marco plurianual de programación fiscal constituye un medio idóneo para hacer viable una evolución consistente del crecimiento y de la equidad, es decir facilita su consistencia dinámica.

2. Crecimiento y distribución: un dilema de hierro

Como es bien sabido, una economía en crecimiento posibilita mayores avances en materia de equidad social, sin que esto sea de manera alguna automático. Es más, en distintos países de la región ha habido períodos de crecimiento acompañados por un empeoramiento de la equidad social. La respuesta habitual a esta inconsistencia es que se requiere primero una fase de crecimiento

sostenido para que, posteriormente, mejore la distribución. Esta aseveración se esgrime repetidamente como argumento *ex ante* y casi nunca se explica por qué tal consecuencia no se dio.

Por otra parte, también ha habido en la región experiencias de signo opuesto; es decir, políticas orientadas a producir efectos inmediatos en la dimensión distributiva que más temprano que tarde han desembocado en retrocesos de igual o mayor magnitud, inmersos en graves desequilibrios macroeconómicos y en un rápido agotamiento del crecimiento reactivador.⁴

En el primer caso, la estabilización y la recuperación del crecimiento que se logran no son suficientes para inducir un proceso de ahorro e inversión que haga viable el crecimiento sostenido; por otra parte, la pasividad con que se enfrenta el tema distributivo lo pospone siempre para una mejor ocasión. En el segundo, se toma ventaja de una coyuntura económico-financiera propicia para aplicar políticas no sustentables, excepto bajo la condición excepcional de una sucesión de buenas noticias que inexorablemente se interrumpe.

¿Cuáles son las posibles contribuciones de la política fiscal a la superación de este dilema de hierro en que parecen debatirse las economías de la región? La primera es la necesidad de adoptar políticas fiscales activas, tanto para el componente de ingresos como para el de gastos, y orientadas por una intervención pública en los sectores sociales, como se ha señalado en las secciones anteriores. La segunda es evitar que la política fiscal se transforme en una mera caja de resonancia del ciclo económico y de las perturbaciones externas. En ambos casos, el carácter plurianual del ejercicio presupuestario, apoyado por otros instrumentos disponibles (Martner, 1996), puede facilitar la acumulación no traumática de decisiones públicas al respecto, así como una mayor seguridad de que el conjunto de dichas acciones sea sustentable en el mediano y largo plazo.

⁴ Existe la presunción de que el impuesto inflación tiene efectos distributivos regresivos. En el caso argentino, las estimaciones disponibles para el período 1980-1990 confirman dicha presunción: la carga media en el período soportada por el quintil más pobre (8.6% de su ingreso) fue casi tres veces mayor que la que recayó sobre los individuos del quintil más rico (3.0%). Véase Argentina, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, 1992, cuadro 5, p. 14.

VI

Comentarios finales

A modo de conclusión, cabe recordar las preguntas sobre las que se ha estructurado este trabajo, para luego presentar unos breves comentarios finales. Las preguntas han sido las siguientes: ¿Qué significado se le atribuye al concepto de equidad? ¿Hay espacios en el ámbito tributario para ampliar los recursos y mejorar la equidad vertical? ¿Cuáles son las vías para dar prioridad en la gestión del gasto público al objetivo de equidad? ¿Es posible que haya consistencia dinámica entre crecimiento y equidad?

Ahora entonces, los comentarios. Uno, la función redistributiva de la política fiscal debe compatibilizarse con las funciones asignativas y de estabilización, ya que interactúan significativamente, tanto en el ámbito de los ingresos como en el de los gastos públicos. Esto obliga a considerarlas simultáneamente.

Dos, es imprescindible recuperar un horizonte de mediano plazo en las finanzas públicas, pues así se introducen holguras fundamentales para acomodar las necesidades sociales y concatenar las acciones gubernamentales orientadas a satisfacerlas, con consideración expresa de su sustentabilidad.

Tres, dar prioridad al objetivo de equidad social es una decisión política de primera magnitud cuya materialización debe perseguirse activamente, a través de medidas específicas, en un esfuerzo serio, sostenido y coherente. Para que esta decisión no sea meramente declarativa o clientelística, se la debe orientar al conjunto social, estableciendo explícitamente las prioridades del caso. Y para evitar que se frustre, debe apoyarse en modalidades operacionales que combinen la participación social con un uso creativo y juicioso de los instrumentos de política pública.

Bibliografía

- Argentina, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (1992): *Argentina en crecimiento*, Buenos Aires.
- ASIP/ILPES (Asociación Interamericana e Ibérica de Presupuesto Público/Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) (1994): *Informe de relatoría. Taller sobre sistemas integrados de administración financiera*. LC/IP/R.152, Santiago de Chile, ILPES/CEPAL. Consejo Regional de Planificación, 24 de noviembre.
- Atkinson, A.B. (1989): Poverty, en J. Eatwell, M. Milgate y P. Newman, *Social Economics. The New Palgrave*, Londres, MacMillan Press.
- Carciofi, R. y L.A. Beccaria (1995): *Provisión y regulación pública en los sectores sociales: lecciones de la experiencia latinoamericana en la década del ochenta*, Santafé de Bogotá, UNICEF Libros.
- Carciofi, R. y O. Cetrángolo (1994): *Tax Reforms and Equity in Latin America: A Review of the 1980's and Proposals for the 1990's*. Innocenti occasional papers. Economic policy series, N° 39. Florencia, Italia, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), International Child Development Centre.
- Carciofi, R., O. Cetrángolo y G. Barris (1994): *Reformas tributarias en América Latina: análisis de experiencias durante la década de los años ochenta*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/S.R.V. Impresos.
- CEPAL (1990): *Transformación productiva con equidad*, LC/G.1601-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.90.II.G.6.
- _____ (1992): *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, LC/G.1701/Rev. 1-P, Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta S.92.II.G.5.
- Gómez, J.C. (1991): Orientaciones en materia de reforma tributaria, *Colección conferencias*, Buenos Aires, Fundación Omega Seguros, diciembre.
- Marcel, M. (1993): Gobernabilidad fiscal, presupuestos y finanzas públicas: un estudio a partir de la experiencia chilena, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Martin, J. (1992): *Los nuevos retos en la programación del sector público*, LC/IP/L.052, Santiago de Chile, ILPES.
- _____ (1994): *La política económica en la poscrisis y el proceso de reforma del Estado*, LC/IP/R.150, Santiago de Chile, ILPES.
- Martin, J. y A. Núñez del Prado (1993): Gestión estratégica, planificación y presupuesto, *Revista de la CEPAL* N° 49, LC/G.1757-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- Martin, J. y M. Guijarro (comps.) (1989): Introducción general de los compiladores, *Finanzas públicas y desarrollo, Coloquio Franco-Latinoamericano*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Martner, R. (1996): Indicadores de la política fiscal: diseño y aplicaciones para Chile, *Revista de la CEPAL* N° 58. LC/G.1916-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- Tanzi, V. (1992): Fiscal policy and economic reconstruction in Latin America, *World Development*, vol. 20, N° 5, Oxford, Reino Unido, Pergamon Press.

Reformas a los sistemas *de pensiones, mercado* de capitales y ahorro

Andras Uthoff

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

Las reformas a los sistemas de pensiones intentan compatibilizar funciones sociales y económicas. Este artículo ilustra, a partir de aspectos conceptuales y de la experiencia chilena, las dificultades para lograr que una reforma garantice el cumplimiento de ambos tipos de funciones. Las dificultades emanan de dos consideraciones: i) la necesidad de considerar la reforma al sistema previsional en su conjunto, donde paralelo al componente de capitalización se desarrolla otro componente de reparto para financiar los costos de la transición de un sistema de pensiones a otro, las pensiones mínimas y las pensiones asistenciales; y ii) la necesidad de distinguir entre ahorro financiero y real (o nacional en el sentido de cuentas nacionales) y de estudiar el sector financiero en su capacidad de intermediar ahorro financiero hacia la inversión real. El caso chileno confirma esta apreciación. Los recursos fiscales para financiar el costo de la transición y los otros rubros del componente de reparto representan flujos superiores a los que provienen de las contribuciones de los trabajadores, lo que afecta el tamaño y la composición de los flujos netos de ahorro generados por la reforma. De otra parte, el carácter emergente de los mercados de capitales y la regulación necesaria para garantizar la protección de los fondos de pensiones de los trabajadores en un enfoque de cartera de inversiones dificultan la transformación de ese ahorro financiero en inversión real. En definitiva, si bien ambos tipos de funciones contienen objetivos deseables de las políticas públicas, la simple reforma de los sistemas de pensiones para que pasen de un sistema predominantemente de reparto hacia otros con importantes componentes de capitalización, no es garantía de que ello ocurra.

I

Introducción

Es común atribuir dos categorías de funciones a los sistemas de pensiones: las de naturaleza social y las de naturaleza económica y financiera (recuadro 1). Las funciones de naturaleza social apuntan a proporcionar a quienes contribuyen al financiamiento del sistema una buena pensión¹ de vejez, invalidez y, en caso de muerte, una de sobrevivencia al dependiente que corresponda, y buscan mecanismos de financiamiento para solidarizar con quienes no pueden ahorrar para la vejez (pensiones asistenciales mínimas); en estas funciones hay que distinguir entre las tareas previsionales propiamente tales, que se pueden financiar con el propio esfuerzo de los beneficiarios, y aquellas de redistribución del ingreso, cuyo financiamiento puede hacerse con cargo a otros impuestos generales del presu-

puesto fiscal. Las funciones de naturaleza económica y financiera tienen por objetivo contribuir al ahorro nacional sin sustituir otras formas de ahorro voluntario, y complementar el desarrollo del sector financiero a través del diseño de instrumentos que faciliten la intermediación financiera de los fondos acumulados, así como el desarrollo de instituciones para la regulación prudencial del sector (recuadro 1).

Desde sus orígenes los sistemas de pensiones han estado organizados primordialmente bajo esquemas de reparto. Estos constituyen contratos sociales de transferencias intratemporales e intergeneracionales obligatorias desde los trabajadores activos hacia los pensionados, respaldados por un compromiso implícito del gobierno con las cohortes de trabajadores contribuyentes de que, llegados a su edad de retiro, se beneficiarán a su vez de las contribuciones de las futuras generaciones de trabajadores. Tales esquemas estarán equilibrados desde el punto de vista financiero cuando los pagos de pensiones corresponden exactamente a las contribuciones. Los sistemas de reparto deben ajustar-

¹ Una buena pensión es un concepto relativo. Se considera una buena pensión aquella que repone, en términos reales y en casos de invalidez, vejez y muerte, una proporción significativa del ingreso promedio a partir del cual el afiliado hizo imposiciones durante su vida activa.

Recuadro 1 FUNCIONES SOCIALES Y FUNCIONES ECONÓMICAS DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES	
Funciones sociales	Funciones económicas
<ol style="list-style-type: none"> 1. Asegurar el ahorro necesario para financiar niveles de consumo satisfactorios durante la vejez, invalidez y sobrevivencia, bajo los siguientes supuestos: <ol style="list-style-type: none"> a) Las personas no ahorran voluntariamente para cubrirse contra tales riesgos (miopía) b) Las personas ahorran para cubrirse contra tales riesgos (distintas teorías) 2. Contribuir a la equidad mediante la solidaridad con quienes no están en condiciones de ahorrar para su vejez <ol style="list-style-type: none"> a) A través del mismo sistema de pensiones (fondo común) y con cargo a la planilla de sueldos b) A través de la política fiscal (subsídios) y con cargo a impuestos generales. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Contribuir al ahorro nacional <ol style="list-style-type: none"> a) El sistema no sustituye otras formas de ahorro b) El sistema sustituye otras formas de ahorro 2. Contribuir al ahorro financiero y al desarrollo de los mercados de capitales <ol style="list-style-type: none"> a) Los fondos se intermedian en el mercado interno de capitales b) Los fondos de pensiones se protegen de presiones políticas.

se actuarialmente ya que, en su inicio (sistemas jóvenes), muestran excedentes que debieran invertirse en forma de fondos de reserva para utilizarse en el pago de pensiones una vez que el sistema enfrente pérdidas (en el tránsito hacia su madurez). Estos cálculos actuariales obligan a seguir de cerca la relación entre el número de personas en edad de retiro y el de los contribuyentes (dependencia demográfica). Los aumentos de esta relación conducen a pérdidas en el sistema si no se corrigen las contribuciones y/o los beneficios pensionales para tener en cuenta esos aumentos. Cuando los excedentes o déficit de los sistemas de reparto son absorbidos por los presupuestos de gobierno no es posible realizar una adecuada administración financiera intergeneracional del fondo de reserva.

Los indicadores regionales sobre la relación entre los trabajadores potenciales (personas entre 15 y 64 años de edad) y las personas en edad de retiro (mayores de 65 años) y sobre la estructura del mercado de trabajo y los niveles de salarios reales muestran importantes cambios demográficos y laborales que influyen en la necesidad de corregir las contribuciones para cumplir con los beneficios definidos de un sistema de reparto.²

Los sistemas de reparto alcanzan su estado de equilibrio bajo condiciones ideales: crecimiento de la población constante y equilibrio del esquema de financiamiento. En esa situación cada pensionado (a nivel individual) recibirá en promedio como rentabili-

dad de sus contribuciones una tasa igual a la tasa de crecimiento de la masa real de salarios de los contribuyentes (cuadro 1). Existen dos razones por las cuales esta rentabilidad puede resultar injusta para un trabajador individual desde una perspectiva estrictamente actuarial. Primero, la tasa de crecimiento de la masa real de salarios de los contribuyentes es habitualmente menor que la rentabilidad del capital (esta es una característica de las economías dinámicamente eficientes). Segundo, la rentabilidad que obtiene cada trabajador individual difiere de la rentabilidad media de cada trabajador en el sistema, como resultado de un componente que, sin estar relacionado con las contribuciones, transfiere recursos entre las cohortes. En teoría este componente distributivo debería favorecer a los trabajadores de bajos ingresos; sin embargo, en la práctica ha favorecido a grupos de trabajadores que están en condiciones de conseguir pensiones muy generosas como resultado de su influencia sobre la dirigencia política.

La descripción anterior resalta los problemas inherentes a los sistemas de reparto, los cuales han sido sintetizados en publicaciones de la CEPAL.³ Estos problemas pueden caracterizarse así: i) coexistencia de múltiples esquemas, con lo cual los trabajadores tienen acceso a beneficios distintos según su afiliación; ii) escasa generación de empleo productivo y descenso en la relación de contribuyentes a beneficiarios; iii) evasión y retrasos en el pago de las contribuciones;

CUADRO 1

Rentabilidad estimada de dos sistemas diferentes de pensiones^a

Sistema de pensiones	Monto de la contribución o ahorro en el período 1 (1)	Monto de la pensión del participante en el período 2 (2)	Retorno para el individuo (3) = 1 - (2)/(1)
De reparto o no financiado	$c_1 * w_1$	$(c_2 * w_2 * T_2) / T_1$	$1 - (c_2 * w_2 * T_2) / (T_1 * (c_1 * w_1))$ $r_c + r_w + r_T$
De capitalización o financiado	$c_1 * w_1$	$c_1 * w_1 * (1+r)$	$1 - c_1 * w_1 * (1+r) / (c_1 * w_1) = r$

Fuente: Uthoff, 1975, cuadro 4.

^a C_i = tasa de contribución, período i . ($i = 1, 2$).
 W_i = salario promedio real, período i .
 T_i = número de trabajadores, período i .
 r_c = tasa de aumento de la contribución.

r_w = tasa de aumento del salario promedio real.
 r_T = tasa de aumento del número de trabajadores.
 r = tasa de retorno del mercado de capitales.

² Estas estimaciones muestran que tanto el valor inicial de estas tasas como la velocidad a la cual se reducen a lo largo del tiempo varían de un país a otro. Las divergencias guardan relación con las particularidades de la transición demográfica en cada país.

³ Véase Uthoff (1995), trabajo basado en las publicaciones del proyecto "Políticas Financieras para el Desarrollo"; Uthoff y Szalachmann, eds. (1992, 1993 y 1994); Iglesias y Acuña 1991 para Chile; Schulthess y Demarco (1993) para Argentina; Ayala (1992) para Colombia.

iv) absorción de los saldos previsionales en los presupuestos fiscales, lo que significa baja rentabilidad de sus inversiones por la dificultad histórica de asegurar los excedentes contra la inflación; v) baja cobertura poblacional; vi) débil relación entre las contribuciones del trabajador a lo largo de su vida laboral y su pensión, y vii) excesivos e ineficientes costos administrativos (véase Uthoff, 1995, cuadro 5).

Un esquema de financiamiento obligatorio alternativo es el que a partir de la reforma chilena se ha conocido erróneamente como la "privatización del sistema de pensiones".⁴ Este sistema se basa en el financiamiento completo de los beneficios a partir de fondos relacionados con los ingresos de los contribuyentes; transforma las contribuciones previsionales para la vejez en un flujo de ahorro, a nivel de cada individuo, estimado como una fracción de su salario en cada período de su vida activa (también se conoce como esquema de capitalización individual). La rentabilidad media del fondo acumulado por cada trabajador depende de las tasas de interés (internas e internacionales) y de la rentabilidad de las inversiones en los mercados de capitales. En principio este sistema podría incluir esquemas de solidaridad (distributivos) entre los grupos de trabajadores de una misma generación, lo que debilitaría la relación que debe darse entre las remuneraciones en que se basan las contribuciones de los trabajadores, la rentabilidad obtenida por el fondo de los trabajadores en los mercados financieros y los beneficios que ellos reciben en la forma de pensiones. Si se hace abstracción de los esquemas de solidaridad, las pensiones en este sistema resultan actuarialmente justas para cada individuo ya que relacionan sus ahorros y la correspondiente rentabilidad con su propio beneficio pensional (cuadro 2).

Los argumentos en favor de la privatización de los actuales esquemas de pensiones postulan que al realizarse el cambio se superan a lo menos tres debilidades de los esquemas de reparto: i) se fortalecen los

CUADRO 2

Esquema de posibles subsistemas

Beneficios	Contribuciones	Esquema contributivo	Esquema no contributivo
		Contribuciones obligatorias	Contribuciones voluntarias
Previamente definidos		Diferentes Sistemas de Reparto	Pensiones básicas con cargo al presupuesto fiscal
No definidos previamente		Sistema de capitalización	Pensiones de gracia

vínculos entre las contribuciones que realiza cada trabajador y los beneficios que éste puede recibir; ii) se hace explícita parte de la deuda implícita del sistema de reparto con los contribuyentes, y iii) se separa la función distributiva del sistema antiguo, asignándola directamente al presupuesto fiscal y no al nuevo sistema de pensiones. Sin embargo, la motivación más importante para efectuar la transición es la de que el nuevo esquema aislaría al sistema previsional de las posibles pérdidas e impactos sobre el presupuesto fiscal debidos a aumentos en la relación de dependencia demográfica y a la maduración del sistema. El aumento del ahorro nacional, si bien es una aspiración de la reforma, no es un resultado cierto de ella.

En este artículo se revisan los argumentos con que se ha resaltado la importancia del sistema de capitalización para el desarrollo de los mercados de capitales y por ende para el ahorro nacional, y se analizan algunos resultados preliminares de la experiencia de Chile, donde se está reemplazando un sistema de reparto por uno de capitalización individual. Se termina con algunas palabras de cautela respecto a la relevancia de los argumentos que habitualmente se esgrimen para impulsar a los países a realizar una reforma de la misma naturaleza que la chilena.

⁴ En la práctica, si bien el esquema es financiado por los trabajadores y los fondos son administrados por empresas privadas, el Estado interviene en cuatro niveles: i) regula la demanda (al obligar a cotizar); ii) regula la oferta (al supervisar el rol de las Administra-

doras de Fondos de Pensiones); iii) financia pensiones (en el caso de pensiones asistenciales y complementarias), y iv) administra y financia el sistema previsional antiguo y seguirá haciéndolo hasta que éste se acabe.

II

Los fondos de pensiones, el mercado de capitales y el ahorro

Para destacar el aporte de los fondos de pensiones al mercado financiero y al ahorro habitualmente se esgrimen tres argumentos: i) que la acumulación de un fondo privado es una fuente de ahorro de largo plazo y, por ende, de capitalización de las empresas y de desarrollo del mercado de valores; ii) que la competencia por la intermediación de los fondos contribuye al crecimiento económico al abaratar su costo y asignar los recursos de capital a sus usos más eficientes, y iii) que las cotizaciones obligatorias no sustituyen a otras formas de ahorro.

1. Efectos de la acumulación de un fondo de pensiones

Se argumenta que un fondo de pensiones privado es una fuente de capitalización de las empresas y de apoyo al mercado de valores, por cuanto tiene una estructura de ahorro de largo plazo y, a diferencia de las inversiones individuales, ofrece la posibilidad de invertir en activos tales como acciones y bonos y en el financiamiento de proyectos de vivienda e infraestructura.

En efecto, esto es cierto en los esquemas organizados bajo el sistema de capitalización y en las etapas jóvenes de los sistemas de reparto con acumulación de fondos de reserva. En estos casos las contribuciones previsionales (o parte de ellas en el sistema de reparto) son una fuente potencial de ahorro financiero de largo plazo. Con excepción del ahorro para las contingencias de invalidez y muerte (para las cuales se contratan seguros adicionales), las contribuciones para pensiones de vejez se acumulan durante largo tiempo. En el caso de la capitalización individual, si la vida de trabajo se inicia en torno a los 20 años y concluye a los 65, sin interrupciones, cada individuo dispone de 45 años para acumular un fondo.

A este respecto cabe hacer dos alcances que surgen de las características del mercado de trabajo y de la etapa de madurez del sistema. En primer lugar, la acumulación de un fondo puede, como contrapartida, generar importantes gastos corrientes fiscales para asistir a quienes no alcanzan a contribuir durante toda la vida. Si bien la vida laboral dura 45 años, no hay cer-

teza de que cada persona estará empleada en forma continua durante todo ese período. Ya sea por condiciones familiares (especialmente en el caso de la mujer casada y con responsabilidades en el hogar) o del mercado de trabajo (desempleo, subempleo, actividad informal) no hay garantías de continuidad en la ocupación. En consecuencia, si el Estado se compromete a proveer de pensiones mínimas a estas personas tal obligación puede llegar a ser una importante carga para el fisco.

En segundo lugar, si bien la acumulación de un fondo ocurre en gran medida debido a que a la parte de capitalización se la aísla de las presiones demográficas, esto no garantiza que la capitalización individual vaya a ser mejor que el sistema de reparto para aumentar el ahorro privado en el largo plazo. Habrá que examinar connotaciones de esta acumulación una vez que el sistema madure, es decir, una vez que un número masivo de participantes esté llegando a la edad de retiro. Mientras la mayoría esté en la fase de acumulación de su fondo, y sin considerar los pasivos que se le asignan al gobierno ni otros cambios en el ahorro de los agentes económicos, el ahorro total podría ser mayor. Posteriormente, el ahorro de los trabajadores se verá compensado por un creciente número de pensionados que desahorran y los efectos demográficos recobrarán su importancia (Barr, 1993).

2. Efectos de la competencia por la intermediación de los fondos

Se argumenta que la competencia por la intermediación de los fondos de pensiones contribuye al crecimiento económico al abaratar el costo de los recursos de capital y asignarlos a los más eficientes.

También se argumenta que los fondos de pensiones contribuyen al crecimiento económico mediante la diversificación de los intermediarios financieros, una más eficiente asignación del capital y mejoras de la productividad. Los fondos actúan como intermediarios financieros entre los individuos y sus futuros beneficios jubilatorios, y si lo hacen en forma competitiva y transparente contribuirán a que su capital se asigne a las oportunidades de inversión más rentables. Como

manejan grandes montos, sus costos de transacción e información son menores y si la regulación se lo permite, pueden invertir en una gama de activos más amplia (por ejemplo, en capitales de riesgo con gran rentabilidad e industrias innovativas y de alta tecnología).

Para el logro de estos objetivos, la capitalización necesita de la administración (pública o privada) de la cartera de inversiones. La administración puede estar restringida sólo a las inversiones en deuda del gobierno o incluir también activos privados. La participación relativa de la deuda del gobierno y de los instrumentos privados en el fondo dependerá del grado de desarrollo del mercado de capitales.

En su estado actual, los mercados financieros latinoamericanos tienen dos características que atentan contra la competitividad: la primera es la poca oferta de instrumentos financieros clasificados por riesgo en los mercados emergentes y con una importante participación de instrumentos estatales, y la segunda son las economías de escala de la industria administradora de fondos de pensiones.

a) *Falta de desarrollo financiero*

Los mercados latinoamericanos no han desarrollado aún las condiciones para que el ahorro financiero de largo plazo (asociado a los fondos de pensiones) se intermedie hacia proyectos de inversión real que tengan como contrapartida la formación de capital de las empresas privadas. El precario desarrollo institucional es la mayor limitación para que las necesidades de financiamiento de proyectos reales de inversión de largo plazo lleguen a ser efectivamente financiados con los fondos de pensiones. La escasa diversificación de instrumentos, su baja valoración inicial y la necesaria regulación para garantizar una adecuada combinación entre riesgo y rentabilidad, tienden a generar rentabilidades que responden a ganancias de capital derivadas de la excesiva demanda de ciertos instrumentos, más que de la generación de riqueza (o capital). Las rentabilidades así generadas pueden revertirse rápidamente una vez que se modere la demanda de tales instrumentos.

El dilema está en que el enfoque de cartera que se aplica para invertir los fondos no garantiza que los instrumentos disponibles en el mercado respondan a las necesidades de inversión reales del país. La necesidad de clasificar los instrumentos según su riesgo para proteger a los inversionistas institucionales contribuye a esta situación. Las clasificaciones del riesgo crediticio asociado a ciertos bonos de empresas emergentes o de bancos, así como las clasificaciones de riesgos asocia-

dos a las empresas de mercados emergentes que emiten valores, dejan a grandes segmentos empresariales al margen de los fondos de pensiones.

La ausencia de instituciones como las "bancas de segundo piso" y la falta de mecanismos de concesiones y de tarificación de los servicios de infraestructura, por dar sólo dos ejemplos, impiden que los pequeños empresarios accedan a tales fondos y que el sector privado contribuya a la inversión en infraestructura. Estos grandes vacíos en los mercados de intermediación de recursos de largo plazo desembocan en una oferta de instrumentos financieros predominantemente de corto plazo.⁵ Bajo estas circunstancias, la simple constitución de fondos privados de pensiones no es garantía de inversión en capital.

b) *Condiciones de competencia en la administración de los fondos de pensiones*

Tanto el manejo de la información sobre los afiliados como la intermediación de los fondos responde a rendimientos crecientes a escala. Así, en economías pequeñas (como la mayoría de las latinoamericanas) la intermediación de los fondos de pensiones no se hace bajo condiciones de competencia. Esto se traduce en una industria concentrada, de competencia imperfecta, altamente regulada y con importantes costos de administración (en gran medida destinados a la comercialización del producto que venden).

3. El ahorro previsional frente a otras formas de ahorro

La forma en que se financie el fondo para retiro en los diferentes sistemas de pensiones de la región determina en gran medida la contribución de éstos al ahorro nacional. A menudo se menciona el efecto negativo que tendría el déficit fiscal sobre el ahorro privado para argumentar que este último sería más alto en países donde las pensiones se financian con un esquema de seguro privado y no de seguro social, especialmente si este último es de reparto. Esta apreciación merece a lo menos tres comentarios (Barr, 1993). Primero, sólo durante el período de acumulación del fondo el ahorro podría ser mayor, ya que posteriormente los trabajadores ahorrarían el equivalente a lo que los pensio-

⁵ Esta tendencia se ve fortalecida por el hecho de que las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) deben ajustarse a estrictas regulaciones al decidir sus inversiones (para garantizar una adecuada mezcla entre riesgo y rentabilidad) y a la necesidad de competir por afiliados que no están educados para tomar decisiones sobre la base de rentabilidad de largo plazo.

nados desahorrarán.⁶ Segundo, aún en el caso que se esté acumulando el fondo, el ahorro obligatorio puede estar sustituyendo al ahorro voluntario que de todas maneras se hubiera generado, punto sobre el cual existe una amplia controversia (Feldstein, 1974 y 1979; Aarón, 1982; Barro, 1974 y 1978; Leimer y Lesnoy, 1982; Auerbach y Kotlikoff, 1990). Y tercero, no existe la certeza de que este ahorro financiero se traduzca efectivamente en inversión productiva y por ende represente un aumento del ahorro tal como se mide en las cuentas nacionales (Held, 1994; Held y Uthoff, 1995).

En definitiva, el vínculo entre la provisión de ingresos para la vejez y la acumulación de capital tiene a lo menos dos facetas cuando se estudia la transición entre dos esquemas de financiamiento de las pensiones (Diamond, 1995). Una la constituye la cantidad de recursos que deben transferirse a las generaciones ya retiradas cuando se inicia el sistema. La otra es la respuesta del ahorro privado y del presupuesto del gobierno al particular diseño del sistema.

Lo relevante es la comparación con el comportamiento de ahorro de las familias antes de la aplicación del nuevo método de financiamiento. Un sistema generoso que otorgue a los retirados beneficios altos en relación con las contribuciones que realizaron genera desincentivos al ahorro voluntario y resulta en menos capital que otro que no lo hace.⁷ A la inversa, un sistema de capitalización que acumula un fondo resulta en mayor capital que uno que no lo hace. Esto no quiere decir que un sistema de reparto no tenga impacto alguno sobre la acumulación de capital, sobre todo si se le compara con una situación en que no hay un sistema obligatorio. Si los trabajadores no ahorran en forma voluntaria, ni los impuestos pagados ni las promesas de futuros beneficios podrán alterar el ahorro; el consumo se transferirá desde las generaciones jóvenes a las viejas. En cambio, si los trabajadores actúan con racionalidad y realizan ahorros voluntarios para la vejez, habrá una reducción de los ahorros corrientes en respuesta a mayores beneficios esperados y a cualquier ganancia o pérdida de riqueza a lo largo de la vida.

Como en la realidad coexisten ambos tipos de trabajadores, la respuesta del ahorro al diseño del sistema es difícil de precisar.

En forma análoga, el impacto sobre el ahorro del gobierno dependerá del ajuste de otros impuestos y gastos del gobierno ante la presencia de un determinado sistema de contribuciones para el retiro. En particular, si la capitalización financia y por ende incrementa el consumo del gobierno, no contribuirá a la acumulación de capital. Pero si la transición requiere hacer explícita y financiar la deuda previsional, puede modificar en forma importante el ahorro del gobierno y, según la modalidad de financiamiento, también puede afectar el ahorro privado.

La capitalización necesitará de un método de administración (público o privado) de su cartera de inversiones. Esta puede estar restringida sólo a valores de la deuda pública o invertida en activos privados, lo que influiría en los gastos del gobierno. La participación relativa en el fondo de la deuda pública y de los instrumentos privados dependerá del grado de desarrollo del mercado de capitales. Tal composición tendrá más importancia en mercados de capitales pequeños y segmentados, ya que en los grandes y fluidos la diferencia entre los agregados resultantes de la selección de instrumentos es poca y se explica por pequeños cambios en las rentabilidades correspondientes. Una caída en la rentabilidad de los instrumentos privados y un alza en la de valores de la deuda pública afectarán la inversión y el gasto del gobierno. El efecto agregado de largo plazo de una "operación de mercado abierto" que cambie la composición de la cartera de inversiones entre deuda pública e instrumentos privados será poco significativo. En cambio, en mercados de capitales pequeños y segmentados las inversiones tienen poca movilidad, lo que hace más difícil estimar la rentabilidad de los fondos de los trabajadores implícita en el sistema de contribuciones para retiro.

Tres observaciones acerca de la forma de medir el impacto sobre el ahorro surgen de las consideraciones anteriores. Primero, no se puede evaluar el efecto sobre el ahorro (y la rentabilidad del capital) de un esquema de capitalización obligatorio sin tener en cuenta tanto el componente de capitalización como el componente redistributivo. Ambos deben considerarse al comparar ese efecto con el efecto sobre el ahorro (y la rentabilidad del capital) de un sistema redistributivo único. Este fenómeno es particularmente importante en el cambio de un sistema a otro; el financiamiento necesario para responder a los derechos ya ad-

⁶ De hecho en el caso chileno se muestra que al transitar desde un sistema de reparto (ya maduro) hacia uno de capitalización (en formación), el déficit fiscal asociado al pago de las pensiones de los retirados y los bonos de reconocimiento por las contribuciones pasadas de quienes se mudan al sistema nuevo, es mayor que el ahorro de los trabajadores en el nuevo sistema (Arrau, 1996).

⁷ Esto no debiera invalidar el propósito de proveer de buenas pensiones a través de estas transferencias, ya que ellas elevan el consumo de quienes las reciben.

quiridos en el sistema antiguo de alguna forma recaerá en los contribuyentes futuros y debe ser considerado en los cálculos de ahorro (y de rentabilidad del capital).⁸

Segundo, debe evaluarse el efecto neto que el cambio de sistema tenga sobre el ahorro de los trabajadores. La sustitución de ahorro voluntario por ahorro obligatorio al pasar de un sistema de financiamiento de las contribuciones para el retiro a otro, es algo difícil de responder. No es posible atribuir el traspaso de contribuciones a cuentas de ahorro como un aporte neto al ahorro de los trabajadores sin antes analizar la forma en que cambia el comportamiento de ahorro de las familias, de las empresas y del gobierno como consecuencia de tales medidas.

Tercero, debe tenerse presente que si la reforma promueve la inversión en instrumentos privados, pue-

de hacer una contribución importante al fomento del ahorro a través del desarrollo del mercado de capitales. Sin embargo, ese desarrollo y sus efectos sobre el ahorro responden a múltiples factores y no en forma exclusiva a la reforma del sistema de financiamiento de las pensiones. Los cambios en el sector financiero que incluyen diferentes tipos de regulación forman parte del proceso de liberalización de varios mercados, así como del de privatización de muchas actividades que originalmente estaban en manos del sector público. Los beneficios que emanen de la reforma del sistema de pensiones en cada país dependerán del grado de desarrollo de su mercado de capitales antes de la reforma, así como de dificultades propias de sus mercados que no responden sólo a mejoras en los marcos reguladores.

III

Evidencia a partir de la experiencia chilena

1. Los costos de la transición

Se afirma que los costos de la transición desde un sistema de reparto a uno de capitalización son obligaciones de largo plazo que pueden compensar el flujo de ahorro a largo plazo.

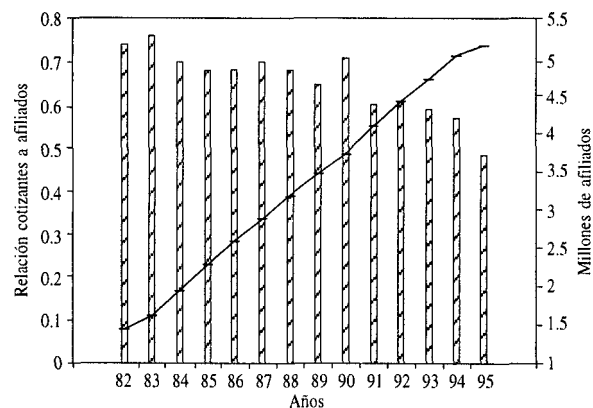
La experiencia chilena indica que las obligaciones previsionales heredadas del sistema anterior y las vigentes con quienes no tienen empleo estable pueden llegar a constituir un problema importante.

En el gráfico 1 se analiza el problema asociado a la estructura del mercado de trabajo chileno. Se observa que durante el período 1981-1995, junto con crecer el número de afiliados al sistema, disminuyó la propor-

ción de aquellos que cotizan. De hecho, mientras el número de afiliados ha llegado a representar el 100% de la fuerza de trabajo, los que efectivamente cotizan en el sistema sólo alcanzan al 56%. Este problema está asociado a moras en el pago de las cotizaciones e inestabilidad en el empleo. La información presentada indica que estos fenómenos parecieran estar más presentes en segmentos de la población que acumulan poco (posiblemente los de menores ingresos) y/o desarrollan trabajos independientes. A estas personas se les asig-

GRAFICO 1

Chile: Número de afiliados y relación de cotizantes a afiliados, 1982 a 1995

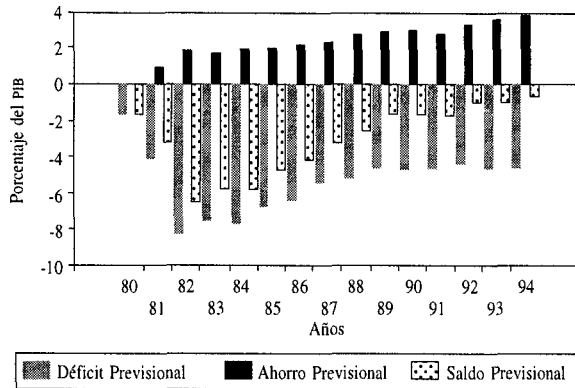


Fuente: Klevens 1996, con datos oficiales.

⁸ Al pasar de beneficios definidos a contribuciones definidas existen dos alternativas para financiar los beneficios que se heredan del sistema vigente antes de la reforma; ambas tienen importantes consecuencias sobre la economía política de la transición, pues identifican quiénes deben pagar el costo de ella. La primera alternativa es la financiación a través de impuestos corrientes; en este caso, las transferencias a las generaciones anteriores son pagadas por las generaciones activas durante la transición, que pueden no ser las más adecuadas para soportar tal carga tributaria. La segunda alternativa es la financiación a través de deuda, convirtiendo la deuda implícita en deuda explícita. Tal conversión afecta el crecimiento de la deuda y puede tener consecuencias indirectas -probablemente en la determinación de quién paga por las transferencias que han ocurrido, en otros impuestos y gastos del gobierno, o simplemente en las percepciones en el mercado de bonos (Diamond. 1995).

GRAFICO 2

Chile: Flujos de ahorro y desahorro asociados directamente a la reforma del sistema de pensiones, 1980-1993



Fuente: Arrau (1996), con datos de Instituto de Normalización Previsional (INP).

na una pensión mínima (cuando cumplen con ciertos requisitos mínimos).⁹ Esta pensión mínima se fija en el presupuesto de la nación y aunque ha llegado a representar una proporción cada vez menor del salario mínimo puede llegar a tener una importante incidencia sobre el presupuesto fiscal, afectando el ahorro del gobierno.

El gráfico 2 analiza el posible impacto de las obligaciones previsionales asociado a la madurez del sistema antiguo. Se muestra ahí que en el caso chileno el ahorro asociado al sistema de capitalización (que está creándose), sumado a las obligaciones fiscales¹⁰ asociadas al sistema de reparto (ya maduro), arroja un saldo siempre negativo (Arrau, 1996). Con pequeñas variaciones y dado que la deuda con los que se trasladaron del sistema antiguo se cancela en forma de bonos, el flujo puede corresponder a lo que será el retiro de fondos en el sistema de capitalización ya maduro.

2. La intermediación de los fondos

a) *Ausencia de desarrollo financiero*

Las cifras para Chile también confirman la importancia que para la capitalización tiene el desarrollo del

⁹ Se garantiza una pensión mínima a todos aquellos pensionados que, habiendo contribuido al sistema nuevo y/o antiguo por un total acumulativo de 20 años a lo largo de su vida activa, no acumulan un fondo suficiente para obtener el beneficio mínimo.

¹⁰ Nos referimos al pago de las pensiones de los retirados y los bonos de reconocimiento por las contribuciones pasadas de quienes se mudan al sistema nuevo.

mercado financiero. Los fondos de pensiones colocan en instrumentos que no representan inversión de capital real más de 60% de su inversión total aún en 1996, después de 15 años de operación del sistema (gráfico 3). Además, los fondos de pensiones chilenos tienen su inversión altamente concentrada en instrumentos estatales, particularmente pagarés del Banco Central (gráfico 4), y cuando se incrementa su inversión en acciones aumenta significativamente el precio real del índice selectivo o general de acciones (gráfico 5).

La dificultad de canalizar estos fondos hacia la inversión real en forma directa queda de manifiesto en las cifras señaladas. En 1995, después de 15 años de

GRAFICO 3

Chile: Participación de instrumentos distintos de bonos, acciones y letras hipotecarias en la cartera de los fondos de pensiones, 1981 a 1995

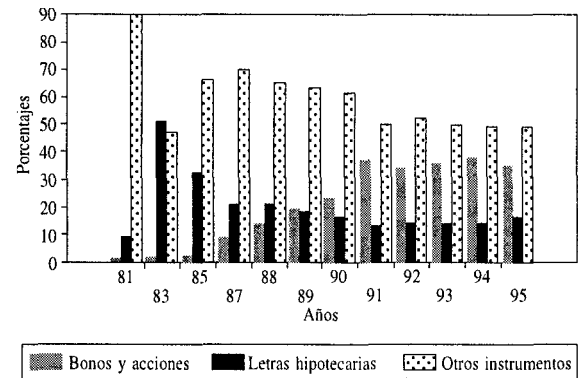


GRAFICO 4

Chile: Participación de los instrumentos estatales en los fondos de pensiones, 1981-1995 (Porcentajes)

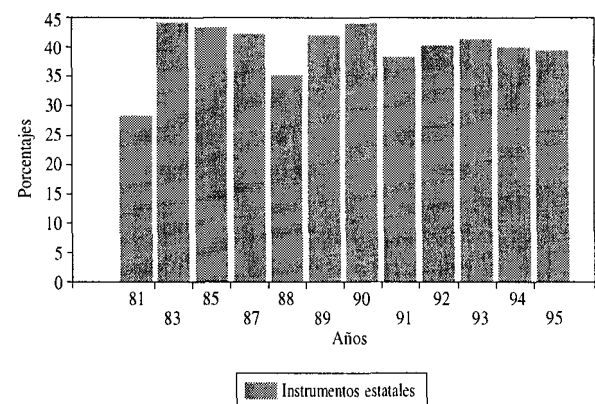
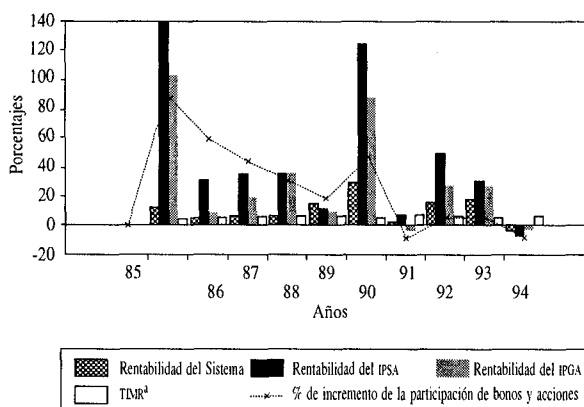


GRAFICO 5

Chile: Rentabilidad real de las acciones y demanda de ellas por los fondos de pensiones
(Porcentajes en 12 meses)



ª Tasa interna media de retorno, mercado de instrumentos de renta fija.

operación, un 40% de los fondos de pensiones está invertido en pagarés del Banco Central cuya contrapartida es la acumulación de reservas internacionales pero no la generación directa de capital real, y otro 10% se encuentra colocado en depósitos a plazo y otros instrumentos financieros cuyo destino en lo que toca a la formación de capital no es seguro ni directo.

En apoyo más directo a la inversión real, un 16% se ha canalizado al financiamiento de la vivienda a través de la adquisición de letras hipotecarias de los bancos que otorgaron los créditos. Sólo un 5% se destina a la adquisición de bonos de empresas privadas y un 30% a la compra de acciones. Sin embargo, estas últimas son acciones ya existentes en bolsa y que no responden necesariamente a ampliación de capital. Los fondos se han beneficiado por alzas del precio de las acciones ocasionadas en gran medida por su propia demanda, la que no tiene efecto directo sobre la acumulación de capital.

La composición de la cartera actual de inversiones de los fondos no da garantías de que la totalidad del ahorro de largo plazo se haya asignado a la formación de capital y esto se está manifestando en diferentes formas. La rentabilidad asociada a la apreciación de las acciones está sometida a la volatilidad de su precio. Además, cabe suponer que el Banco Central no va a continuar acumulando reservas internacionales a los ritmos de los años anteriores. Esta situación ya se manifestó con fuerza en 1995, cuando hubo rentabilidades negativas para los fondos de pensiones. A este respec-

to es importante recordar que la rentabilidad del fondo de los afiliados que aún no se retiran son devengadas pero no realizadas, y que están sujetas a importantes regulaciones de las autoridades de gobierno, preocupadas del justo equilibrio entre riesgo y rentabilidad. Por ejemplo, entre 1986 y 1995 la rentabilidad real anual devengada anualmente por los fondos de pensiones ha sido de 10.8 %, mientras que la de un inversionista individual que haya invertido en 1986 en un paquete de acciones incluidas en el Índice de Precios Selectivos de las Acciones (IPSA) o el Índice general de Precios de las Acciones (IGPA) y lo haya vendido en 1995 habría obtenido una rentabilidad real anual de 39.9 % y 27.3 %, respectivamente. Si hubiera invertido en instrumentos de renta fija, la rentabilidad hubiese sido de 6.4 %. El afiliado sólo podrá realizar esa rentabilidad real de su fondo cuando se retire y para entonces es posible que las acciones hayan disminuido sus precios y no haya otras que compensen esas disminuciones. Esto, sumado al hecho de que los trabajadores sólo pueden utilizar su fondo para acumular capital que financie su pensión (por ejemplo, no puede utilizarse como aval para otras necesidades durante su ciclo de vida) cuestiona la premisa de que los trabajadores afiliados a este sistema están más dispuestos a reconsiderar las relaciones entre capital y trabajo.

En definitiva, el sistema necesita dos modificaciones. Por un lado, un desarrollo institucional en el mercado financiero que facilite una canalización cada vez mayor hacia proyectos de inversión real. Por otro lado, desde el punto de vista del pensionado, facilidades para que las AFP administren fondos alternativos que tiendan a homologar, para aquellos cercanos a la edad de retiro, la rentabilidad realizable con la devengada hasta el momento (especialmente si ésta ha sido alta). Ello implica aislar al fondo de posibles perturbaciones en los mercados financieros.

b) *Concentración e ineficiencia de la industria administradora de fondos de pensiones*

Los gráficos 6 y 7 muestran dos características de los fondos de pensiones chilenos: su administración está concentrada en las tres mayores Administradoras de Fondos de Pensiones, y los costos de su administración financiera (incluida la contratación de seguros de invalidez, vejez y muerte), si bien se han reducido, aún son elevados cuando se expresan como porcentaje de las cotizaciones totales.

La alta acumulación de recursos de terceros y su concentración en pocas administradoras que operan en

GRAFICO 6

Chile: Número de Administradoras de Fondos de Pensionales (AFP) y participación en el mercado de las tres mayores, 1981-1995

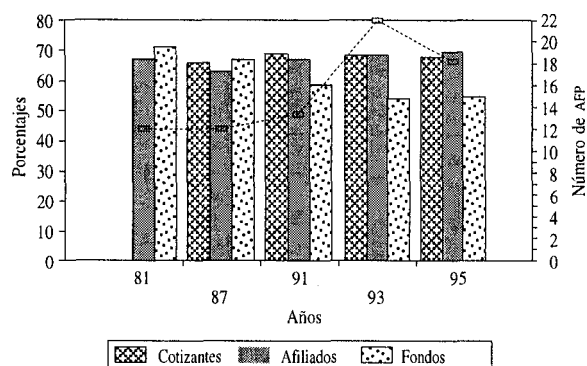
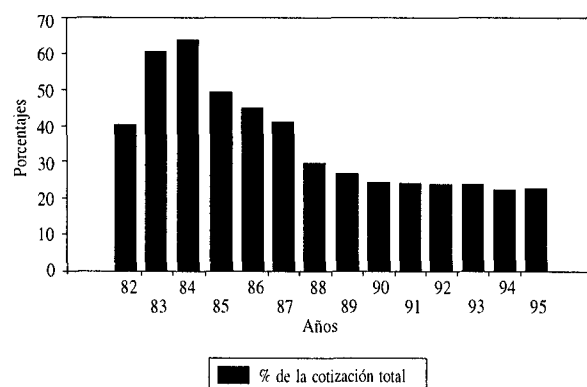


GRAFICO 7

Chile: Costo medio de administración de los fondos de pensiones, 1982-1995 (Como porcentaje de la cotización total)



un mercado no competitivo traen a colación, entre otras, tres importantes fallas de mercado que afectan la asignación eficiente de los recursos. Primero, se extiende a las compañías de seguro que proporcionan pensiones el problema del seguro implícito que afecta a los bancos. Segundo, se traspasa a los afiliados la desinformación sobre los aspectos complejos del producto que demanda (la administración de fondos y rentas vitalicias), por lo que debe atenderse a la protección del usuario y a las bases competitivas del sistema. Y tercero, se obliga a diferenciar el producto a través de la comercialización, con importantes costos de administración por cada cuenta individual. Por ejemplo, en el caso chileno el explosivo crecimiento de la fuerza de ventas para atraer a los afiliados con aspectos accesorios ha impedido que los costos de administración sigan disminuyendo, y se han creado múltiples oportu-

nidades de abusos de información que es necesario evitar (Arrau, 1994).

En síntesis, la intermediación de fondos de terceros en Chile está lejos de realizarse en un mercado competitivo, por lo que hay imperiosa necesidad de regular el mercado de capitales y el sistema de pensiones, para que se asignen eficientemente los recursos de capital. Esto implica a su vez la creación de nuevas empresas financieras. En mercados pequeños como los latinoamericanos se necesitarán importantes medidas de regulación de los conglomerados financieros con miras a garantizar la asignación eficiente de fondos de terceros.

3. El ahorro previsional compite con otras formas de ahorro

En Chile, desde la puesta en marcha de la reforma del sistema de pensiones el ahorro nacional ha subido 17 puntos del PIB. No es claro cuánto de este resultado se debe exclusivamente a dicha reforma. Hay importantes relaciones recíprocas entre las formas obligatorias y voluntarias de ahorro, así como entre las variables a través de las cuales las diferentes reformas económicas y el contexto macroeconómico pudieran influir en el ahorro de los agentes económicos. La acción simultánea de todas estas variables y las complejas relaciones entre ellas requerirían de modelos muy sofisticados para aislar el efecto que el cambio en la forma de financiar las pensiones tendría sobre el ahorro.

Tampoco está disponible la información necesaria para especificar los factores determinantes del ahorro que realizan los diferentes agentes económicos y sus interrelaciones. Dos modalidades contables distintas dan lugar a dos diferentes interpretaciones de las mismas fuentes de información (Arrau, 1996). Las dos fuentes son: por un lado, las cuentas nacionales que proveen series de ahorro nacional público y privado (cuadro 3)¹¹ y por otro, las series de déficit previsional,

¹¹ El cuadro 3 ilustra los cambios en la serie de ahorro nacional y ahorro externo como resultado de la nueva metodología de estimación de las cuentas nacionales a partir de 1986. La brecha en las series de ahorro nacional es importante aun cuando se redujo desde 45% a 27%. Los principales cambios que se incorporaron y que afectan las mediciones de producto, ingreso y ahorro a precios corrientes son: i) la forma de contabilizar el IVA en la valoración de las compras intermedias, las compras finales, las importaciones y las ventas; ii) la forma de incluir las imputaciones bancarias para evitar diferenciales de tasas negativos; iii) la forma de imputar la inversión para incluir con mayor cobertura a los bienes industriales de origen nacional y del sector construcción, y la reclasificación de ciertos bienes importados desde la categoría de insumos a la de bienes de capital (Banco Central, 1993a). A precios constantes el cambio de base también influye en los resultados al afectar los precios relativos con que se hacen los cálculos.

CUADRO 3

Chile: Ahorro nacional bruto y ahorro externo entre 1970-1994
(Como porcentaje del PIB en valores corrientes)

Año	Base 1977 ^a			Base 1986 ^b		
	Ahorro nacional bruto	Ahorro externo	Ahorro total bruto	Ahorro nacional bruto	Ahorro externo	Ahorro total bruto
1970	15.2	1.2	16.4	...	...	...
1971	12.4	2.1	14.5	...	...	...
1972	8.3	3.9	12.2	...	...	...
1973	5.2	2.7	7.9	...	...	...
1974	20.7	0.4	21.3	...	...	...
1975	7.9	5.2	13.1	...	...	...
1976	14.5	-1.7	12.8	...	...	...
1977	10.7	3.7	14.4	...	...	...
1978	12.6	5.2	17.8	...	...	...
1979	12.4	5.4	17.8	...	...	...
1980	13.9	7.1	21.0	...	...	...
1981	8.2	14.5	22.7	...	...	...
1982	2.1	9.2	11.3	...	...	...
1983	4.4	5.4	9.8	...	...	...
1984	2.9	10.7	13.6	...	...	...
1985	5.4	8.3	13.7	7.8	9.4	17.2
1986	7.7	6.9	14.6	11.5	7.3	18.9
1987	12.6	4.3	16.9	17.3	5.0	22.2
1988	16.3	0.7	17.0	22.3	0.5	22.8
1989	17.2	3.1	20.3	23.7	1.9	25.5
1990	17.5	2.8	20.3	24.2	2.0	26.3
1991	19.0	-0.2	18.8	24.1	0.4	24.5
1992	19.6	1.7	21.3	24.8	2.0	26.8
1993	...	...	...	23.9	4.8	28.8
1994	...	...	...	25.4	1.4	26.8
Prom. 1970-1979	12.0	2.8	14.8	...	...	...
Prom. 1980-1984	6.3	9.4	15.7	...	...	...
Prom. 1985-1992	14.4	3.5	17.9	19.5	3.6	23.0

Fuente: Arrau (1996) y las publicaciones que se indican en las notas siguientes.

^a Hasta 1988, Banco Central de Chile (1989). Desde 1989, Banco Central de Chile (1993b).

^b Hasta 1989, Banco Central de Chile (1993a). Desde 1990, Banco Central de Chile (1995).

que hacen explícita la deuda anterior, y de ahorro previsional asignado a los trabajadores afiliados al nuevo sistema de pensiones, que es el aporte a las cuentas individuales (cuadro 4).¹²

La descomposición del ahorro nacional en ahorro público y privado se realiza aquí a partir de las cuentas de ejecución de ingresos y gastos del gobierno

general, las cuales no incluyen el resultado de las empresas públicas ni el de caja del Banco Central (cuadro 5). Ambos se consolidan en el saldo, junto con el ahorro de las empresas privadas.¹³ A las estimaciones del ahorro público se agregan los depósitos en el Fondo de Estabilización del Cobre (FEC) que no forman parte de la definición de superávit corriente o ahorro del gobierno general.

a) *Primera modalidad contable*

Conforme a esta modalidad el ahorro privado de las personas se incrementa en el monto del ahorro previsional y el déficit previsional debe financiarse con el presupuesto corriente del gobierno.

¹² El cuadro 4 muestra dos series pertinentes a la transición desde el sistema de reparto al sistema de capitalización individual. Por un lado el déficit previsional que se origina, por cuanto el gobierno siguió asumiendo los compromisos adquiridos en el sistema antiguo de dos formas distintas: (i) pagando las pensiones de aquellos beneficiarios del antiguo sistema que ya tenían beneficios de invalidez, sobrevivencia y jubilación en 1981 (déficit operacional); y (ii) reconociendo las cotizaciones realizadas en el pasado al antiguo sistema a aquellos trabajadores activos que en 1981 decidieron cambiarse al nuevo sistema (bono de reconocimiento). Por otro lado el ahorro forzoso que consiste en las contribuciones obligatorias que los trabajadores en el nuevo sistema realizan en la forma de aporte a sus cuentas individuales de ahorro para la vejez.

¹³ Se supone para este cálculo que el monto del ahorro de las empresas públicas tiende a anularse con el déficit de caja del Banco Central (Arrau, 1996).

CUADRO 4

Chile: Déficit y ahorro previsional en la transición, 1980-1994

Año	Gobierno	Familia
	Déficit previsional total	Ahorro previsional
1980	1.7	-
1981	4.1	0.9
1982	8.3	1.8
1983	7.5	1.7
1984	7.7	1.9
1985	6.7	2.0
1986	6.3	2.2
1987	5.4	2.3
1988	5.2	2.7
1989	4.5	2.9
1990	4.6	3.0
1991	4.5	2.8
1992	4.3	3.3
1993	4.5	3.6
1994	4.5	3.9
Prom. 80-84	5.9	1.6
Prom. 85-89	5.6	2.4
Prom. 90-94	4.5	3.3

Fuente: Arrau (1996) y las publicaciones mencionadas en las notas siguientes.

^a De 1980 a 1984, Arrau (1992). De 1985-1988, Arrau (1992), ajustando las cifras con el PIB, base 1986. Desde 1989, Chile, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuesto (1995).

^b Ahorro privado menos ahorro de las empresas.

El ahorro público, estimado como la suma del superávit en cuenta corriente y el FEC, incluye el déficit previsional como un gasto del gobierno para cuyo financiamiento éste debió ajustar su presupuesto. El déficit aparece implícito en el resultado de la cuenta corriente. Bajo esta modalidad, el ahorro previsional obligatorio de los trabajadores en el nuevo sistema es considerado como ahorro de las personas.¹⁴ El financiamiento del déficit previsional por parte del gobierno implica un ajuste de sus cuentas corrientes.

En esta opción (y con estos supuestos) los efectos directos de la reforma del sistema de pensiones sobre el ahorro nacional son pequeños. Hay un aumento del ahorro de las personas equivalente a su contribución neta a sus cuentas individuales (la cifra pasó de 0.5% en 1980-1981 a 3.6% en 1992-1994) y un ajuste

¹⁴ Esta modalidad supone que las familias compensan toda otra forma de ahorro. En particular se asume que el ahorro en forma de contribuciones a la seguridad y de amortizaciones de deuda hipotecaria de ciertas personas es compensado por el desahorro de otras personas que son beneficiarias de los programas de seguridad social y de vivienda. Más que un resultado de constataciones empíricas este es un supuesto simplificador que facilita los cálculos ante la escasez de información confiable sobre estas variables y sus interacciones.

CUADRO 5

Chile: Descomposición del ahorro nacional sin incluir el déficit previsional, 1980-1994
(Como porcentaje del PIB en valores corrientes)

Año	Ahorro nacional bruto ^a	Ahorro del gobierno			Ahorro privado		
		Superávit corriente ^b	Fondo de Estabilización del Cobre (FEC) ^b	Total	Previsional ^c	No previsional ^d	Total ^c
1980	13.9	8.5	-	8.5	-	5.4	5.4
1981	8.2	5.8	-	5.8	0.9	1.5	2.4
1982	2.1	-2.9	-	-2.9	1.8	3.2	5.0
1983	4.4	-2.3	-	-2.3	1.7	5.0	6.7
1984	2.9	-1.2	-	-1.2	1.9	2.0	4.1
1985	7.8	0.4	-	0.4	2.0	5.4	7.4
1986	11.5	1.3	-	1.3	2.2	8.0	10.2
1987	17.3	3.0	0.5	3.5	2.3	11.5	13.8
1988	22.3	3.0	3.0	6.0	2.7	13.6	16.3
1989	23.7	3.0	3.7	6.7	2.9	14.1	17.0
1990	24.2	2.5	2.3	4.8	3.0	16.4	19.4
1991	24.1	3.7	0.7	4.4	2.8	16.9	19.7
1992	24.8	4.9	0.3	5.2	3.3	16.3	19.6
1993	23.9	4.8	-0.2	4.6	3.6	15.7	19.3
1994	25.4	4.9	0.2	5.1	3.9	16.4	20.3
Prom. 80-84	6.3	1.6	-	1.6	1.6	3.5	4.7
Prom. 85-89	16.5	2.1	2.4	3.6	2.4	10.5	12.9
Prom. 90-94	24.5	4.2	0.7	4.8	3.3	16.3	19.7

Fuente: Arrau (1996) y las publicaciones mencionadas en las notas siguientes.

^a Hasta 1984 datos base 1977. Desde 1985 datos base 1986.

^b Hasta 1988, Vial y Marfán (1995). Desde 1989, Chile Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuesto (1995).

^c Hasta 1988, AFP Hábitat (1992). Desde 1989, Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (1994).

^d Ahorro privado menos ahorro de personas.

^e Ahorro nacional bruto menos ahorro público.

de las cuentas del gobierno para financiar el costo de la transición que es importante pero que no alcanza a mantener el superávit corriente (como porcentaje del PIB) de antes de la crisis (el superávit se redujo desde 7.2% del PIB en 1980-1981 a 4.9% en 1992-1994).¹⁵ En términos netos podría decirse que la reforma apenas aumentó el ahorro nacional en forma directa en 0.8 puntos porcentuales del PIB, ya que el ahorro de las personas se elevó 3.1 puntos del PIB entre ambos períodos y el componente de superávit corriente del ahorro público disminuyó 2.3 puntos del PIB, por la imposibilidad de ajustar sus cuentas en el total del déficit previsional. Bajo esta modalidad contable, el grueso del aumento del ahorro nacional derivó de un incremento del ahorro privado no previsional. Sobre este ahorro, el efecto de la reforma es sólo indirecto.

b) *Segunda modalidad contable*

En esta modalidad el déficit previsional debe sumarse al superávit corriente para estimar el esfuerzo de ahorro público, y debe descontarse del ahorro privado obligatorio.

Para realizar el esfuerzo de ahorro del sector público que es necesario para llevar a cabo la transición de un sistema de reparto a uno de capitalización, hay un cálculo alternativo que surge de otra interpretación del sistema de reparto original. En esta modalidad, las prestaciones del sistema anterior se consideran deuda antigua que el gobierno no puede refinanciar con deuda nueva porque el nuevo sistema le impide percibir contribuciones. Como ambos tipos de deuda aparecen en las cuentas corrientes del fisco, se argumenta que el déficit previsional debiera excluirse del superávit corriente del gobierno, a fin de reflejar el verdadero esfuerzo de ahorro que éste debe hacer para pagar la deuda antigua sin poder disponer de deuda nueva a través del mismo sistema previsional. En este caso, corresponde compensar el ahorro privado por el monto del déficit previsional, lo que se hace deduciendo dicho déficit del ahorro de las personas. Este ajuste se justifica, por cuanto las personas perciben transferencias de capital (pago de la deuda antigua en la forma de beneficios) en un monto superior a las deducciones obligatorias al nuevo sistema (ahorro previsional).

¹⁵ En esta comparación debe tenerse en cuenta que el superávit corriente del gobierno no sólo se ha visto afectado por la necesidad de financiar el déficit previsional, sino también por la recesión y los costos fiscales del período de ajuste a la crisis de la deuda externa.

Bajo esta modalidad (y con estos supuestos) la reforma continúa teniendo efectos directos pequeños sobre el ahorro nacional, pero con un significativo esfuerzo de ahorro del gobierno (cuadro 6). En este caso se observa una reducción del desahorro de las personas (pasó de -2.5% en 1980-1981 a -0.6 en 1992-1994) correspondiente a los cambios en sus transferencias netas de capital con el fisco (beneficios derivados de la deuda antigua y aportes al sistema de capitalización). También se observa un importante esfuerzo de ahorro del sector público, a pesar de la recesión derivada de la crisis de los años ochenta. De hecho, el ahorro apenas se redujo desde un 10.1% del PIB en 1980-1981 a un 9.3% en 1992-1994 (sin incluir el FEC). El efecto neto directo sobre el ahorro es igual que en el ejercicio anterior, pero resulta de una disminución del desahorro de las personas y una leve caída del ahorro público en sus componentes de financiamiento del déficit previsional y superávit en cuenta corriente. El grueso del aumento del ahorro nacional es consecuencia de un incremento del ahorro privado no previsional.

c) *Apoyo a un clima favorable al ahorro y la inversión mediante el desarrollo del mercado de capitales*

El importante aumento del ahorro privado no previsional puede interpretarse como resultado de efectos indirectos de la reforma al sistema de pensiones sobre el ahorro nacional: tras la entrada en vigencia de la reforma previsional ese ahorro aumentó de 8.0% del PIB en 1986 a 16.4 % en 1994. En este resultado también influyeron de manera importante un crecimiento medio del PIB superior al 6% y un rápido desarrollo financiero. Los efectos indirectos de la reforma derivarían de que ella ha contribuido a una política deliberada y sistemática de desarrollo de los mercados de valores y seguros, y a una firme regulación y supervisión prudencial de los fondos de pensiones (Held, 1994).

El rápido crecimiento de los fondos que ha tenido lugar y que se proyecta para el futuro¹⁶ ha planteado el desafío de dotar al mercado de capitales de una sólida institucionalidad que permita canalizar esos fondos hacia usos rentables y con riesgos delimitados. El

¹⁶ A fines de 1994, el nuevo sistema de pensiones había acumulado fondos por un valor a precios de mercado equivalente a 22 300 millones de dólares (44% del PIB). Los fondos de pensiones podrían ser equivalentes al PIB hacia el año 2015.

CUADRO 6

Chile: Descomposición del ahorro nacional incluyendo el déficit previsual, 1980-1994
(Como porcentaje del PIB en valores corrientes)

Año	Ahorro nacional bruto ^a	Ahorro del gobierno			Total	Previsual ^d	Ahorro privado	
		Déficit previsual total ^b	Superávit corriente ^c	Fondo de Estabilización del Cobre (FEC) ^c			No previsual	Total ^e
1980	13.9	1.7	8.5	...	10.2	-1.7	5.4	3.7
1981	8.2	4.1	5.8	...	9.9	-3.2	1.5	-1.7
1982	2.1	8.3	-2.9	...	5.4	-6.5	3.2	-3.3
1983	4.4	7.5	-2.3	...	5.2	-5.8	5.0	-0.8
1984	2.9	7.7	-1.2	...	6.5	-5.8	2.2	-3.6
1985	7.8	6.7	0.4	...	7.1	-4.7	5.4	0.7
1986	11.5	6.3	1.3	...	7.6	-4.1	8.0	3.9
1987	17.3	5.4	3.0	0.5	8.9	-3.1	11.5	8.4
1988	22.3	5.2	3.0	3.0	11.2	-2.5	13.6	11.1
1989	23.7	4.5	3.0	3.7	11.2	-1.6	14.1	12.5
1990	24.2	4.6	2.5	2.3	9.4	-1.6	16.4	14.8
1991	24.1	4.5	3.7	0.7	8.9	-1.7	16.9	15.2
1992	24.8	4.3	4.9	0.3	9.5	-1.0	16.3	15.3
1993	23.9	4.5	4.8	-0.2	9.0	-0.9	15.7	14.9
1994	25.4	4.5	4.9	0.2	9.6	-0.6	16.4	15.8
1980-84 (prom.)	6.3	5.9	1.6	—	7.4	-4.6	3.5	-1.1
1985-89 (prom.)	16.5	5.6	2.1	2.4	9.2	-3.2	10.5	7.3
1990-94 (prom.)	24.5	4.5	4.2	0.7	9.3	-1.1	16.3	

Fuente: Arrau (1996) y las publicaciones mencionadas en las notas siguientes:

^a Hasta 1984, datos base 1977. Desde 1985 datos base 1986.

^b De 1980 a 1984, Arrau (1992). De 1985 a 1988, Arrau (1992), ajustando las cifras con el PIB base 1986. Desde 1989: Chile, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuesto (1995).

^c Hasta 1988 Vial y Marfán (1995). Desde 1989: Chile, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuesto (1995).

^d Ahorro privado menos ahorro de personas.

^e Ahorro nacional bruto menos ahorro público.

desarrollo de esta institucionalidad se ha considerado decisivo para la acumulación de fondos —con una rentabilidad real media de alrededor de 13% al año entre 1981 y 1994— y para su consolidación en el tiempo (Arrau, 1994).

El desarrollo institucional del mercado de valores y seguros ha sido paulatino desde fines de 1980. A partir de esa fecha se normaron los fondos de pensiones, sus respectivas sociedades administradoras y la superintendencia encargada de su regulación y supervisión. Las autoridades del sistema financiero hacen un esfuerzo continuo por actualizar y perfeccionar las normas relativas a sociedades anónimas abiertas, la emisión y transacción de valores de oferta pública, la transparencia del mercado, la clasificación de los valores por categorías de riesgo, la progresiva ampliación de las opciones de inversión abiertas a los fondos de pensiones, el ajuste en los límites de inversión por instrumento y por emisor, el perfeccionamiento de la industria de seguros de vida, la redefinición del papel de los entes reguladores y otros aspectos que deman-

da un mercado de capitales en rápida expansión (recuadro 2).

Por tratarse de ahorros obligatorios de los trabajadores, que serán su principal fuente de ingreso en sus edades pasivas, la regulación prudencial incluye las siguientes normas: los fondos de pensiones sólo pueden invertirse en instrumentos financieros autorizados por ley; las sociedades administradoras tienen un patrimonio completamente separado de aquel que corresponde al fondo de pensiones, y deben asegurar una rentabilidad mínima al gestionar sus activos; todos los títulos y valores deben pasar por rigurosos procedimientos de evaluación de riesgo y calificar en categorías de riesgo bajas; la cartera de activos está sujeta a una amplia diversificación por instrumento y por emisor, a una valoración continua a precios de mercado, y a la custodia de los títulos y valores que la componen en el Banco Central (Iglesias y Acuña, 1991).

En el proceso de los mercados de capital chilenos no se han establecido suficientes vinculaciones con el financiamiento a largo plazo de inversiones reales,

Recuadro 2

CHILE: DESARROLLO DEL MARCO INSTITUCIONAL Y DE REGULACIÓN DE LOS FONDOS DE PENSIONES
Y DEL MERCADO DE VALORES

Noviembre de 1980	D.L. N° 3.500	Crea sistemas privados de pensiones que incluye Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP).
Diciembre de 1980	D.L. N° 3.538	Ley Orgánica de la Superintendencia de Valores y Seguros (SVS).
Octubre de 1981	Ley N° 18.045	Ley de Mercado de Valores.
Octubre de 1981	Ley N° 18.056	Ley de Sociedades Anónimas.
Diciembre de 1985	Circular 574 de la SVS	Define personas relacionadas.
Enero de 1986	Circular 585 de la SVS	Obliga a informar sobre transacciones accionarias efectuadas por accionistas mayoritarios, directores y ejecutivos.
Marzo de 1986	Circular 601 de la SVS	Obliga a informar de cualquier evento que pueda afectar significativamente los negocios de sociedades anónimas abiertas.
Octubre de 1987	Ley N° 118.660	Obliga a clasificación continua de los valores de oferta pública según categorías de riesgo.
Julio de 1989	Ley N° 18.815	Ley de Fondos de Inversión. Permite a los fondos de pensiones invertir en propiedades, valores mobiliarios y capital de riesgo.
Diciembre de 1989	Ley N° 18.876	Norma la constitución y operación de entidades privadas de custodia de valores.
Mayo de 1992	Acuerdo de la Comisión Clasificadora de Riesgos	Autoriza a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) a invertir en proyectos sin historia.
Mayo de 1993	Circular 776 de la SAFP	Obliga a entregar información estandarizada sobre la rentabilidad de las cuentas individuales según tramos de ingresos de los afiliados.
1993	Proyecto de ley	Propone sustanciales modificaciones a las leyes de mercado de valores: Crea empresas securitizadoras Perfecciona la industria clasificadora de riesgos Precisa las responsabilidades de los corredores de bonos Crea fondos de inversión de desarrollo de empresas (FIDE) Fortalece la regulación de la solvencia de las compañías de seguro Flexibiliza los límites de inversión de las AFP Norma los factores de riesgo para las inversiones de las AFP en el exterior

Fuente: Arrau (1994).

para el cual los recursos del sistema de pensiones son especialmente adecuados.^{17,18} Sin embargo, se ha contribuido a crear un contexto de estabilidad, garantizando profundidad y estabilidad en el sector financiero, lo cual fortalece un entorno propicio para el ahorro y la inversión (recuadros 3 y 4).

En la actualidad hay señales que auguran una mayor canalización de fondos de pensiones hacia inversiones reales. La extraordinaria alza de precio de las acciones entre 1986, cuando los fondos de pensiones fueron autorizados a invertir, y 1994¹⁹ proporciona ahora fuertes incentivos a las empresas para allegar recursos a través de la emisión de acciones. Las cuotas que los fondos de pensiones mantienen en fondos de inversión en desarrollo empresarial y fondos de inversión inmobiliaria muestran un rápido aumento (aunque desde niveles pequeños). El financiamiento de inversiones en infraestructura también ofrecerá próximamente nuevas opciones a los fondos de pensiones.

A pesar de lo anterior, no es posible atribuir el aumento del ahorro privado no previsional en forma exclusiva al desarrollo del mercado de capitales que resulta de la reforma al sistema de pensiones. En el plano económico-financiero, varios otros factores han contribuido al ahorro y la inversión: i) por más de diez años ha habido una inflación controlada que tiende gradualmente a la baja y se han desarrollado mecanismos de indización de los instrumentos financieros; ii) en el sistema financiero las tasas de interés han sido positivas en términos reales, pero también moderadas y ajustadas

a la productividad del capital; iii) el tipo de cambio real ha sido realista y ha tenido credibilidad; iv) la actividad económica se ha expandido a tasas superiores al 5% durante varios años; v) se ha fortalecido la situación financiera del sector público a través de la solvencia y autonomía del Banco Central, la eliminación o reducción de las cargas cuasifiscales y el financiamiento del déficit previsional, y vi) se ha reformado la banca, fortaleciendo la solvencia de bancos y deudores y promoviendo la regulación prudencial y el control de las garantías y seguros de los depósitos, así como la regulación organizacional de la banca (cuadro 7).

De especial importancia parece haber sido en este contexto el fomento de la inversión a través de incentivos tributarios encaminados a reinvertir las utilidades, reteniendo ingreso de las familias en la forma de ahorro en las empresas. De hecho, la reforma tributaria chilena de 1984 se orientó explícitamente a generar incentivos tributarios en favor de la reinversión de utilidades: redujo significativamente la tasa marginal de impuestos sobre las utilidades retenidas de las empresas, en comparación con la que grava las utilidades distribuidas. Esta reforma igualó el tratamiento tributario de las sociedades anónimas y limitadas, eliminando el impuesto adicional a las primeras; gravó las utilidades retenidas solamente con el impuesto de primera categoría de 10%; eliminó las utilidades retenidas de la base imponible de los empresarios de sociedades limitadas, y uniformó el crédito tributario del impuesto de primera categoría a todos los empresarios (cuadro 8). Esta reforma entró en aplicación en 1987 debido a la gradual reducción de las tasas e hizo extraordinariamente conveniente para los empresarios ahorrar "al interior de las empresas". Por primera vez en la historia tributaria del país, la tasa marginal de impuestos personales fue muy distinta a la tasa de las utilidades retenidas.²⁰

¹⁷ A fines de 1994 los siguientes instrumentos representaban un 90% de las inversiones de cartera de los fondos pensiones: títulos del Banco Central 38,5%, acciones de sociedades anónimas abiertas 31,7%, letras hipotecarias 13,7% y bonos 6,3%. Ni los títulos del Banco Central ni las acciones se relacionan directamente con inversiones reales, pues en este último caso se trata de acciones adquiridas en el mercado secundario (aunque sin duda ha habido efectos indirectos favorables que han permeado los mercados de capital y de crédito a través de una amplia disponibilidad de fondos y una creciente estabilidad macroeconómica).

¹⁸ Una excepción importante es el desarrollo del financiamiento para la vivienda. Las letras hipotecarias son emitidas por los bancos y adquiridas por los fondos de pensiones a fin de otorgar financiamiento a la vivienda, incluyendo la de grupos de ingresos medios y altos, los que también están sujetos a ahorro previo. Estas letras representan un porcentaje bastante menor en la cartera de esos fondos que los títulos arriba aludidos, pero forman parte de una cadena completa de formación de capital. Esto ha sido determinante en la dinámica que ha registrado la inversión en vivienda en los últimos diez años. Otro tanto ocurre con los bonos, los que también han tenido una vinculación con el financiamiento de proyectos de inversión de grandes empresas.

¹⁹ El índice real de precios de las acciones subió de 100 en 1985 a 2719 en 1993.

²⁰ En 1990, la tasa de impuesto de primera categoría se incrementó de 10 a 15%, pero aún se mantienen las diferencias con la tasa de impuesto personal, ya que ésta se elevó ese año.

Recuadro 3

CHILE: ENTORNO DEL SISTEMA DE PENSIONES BASADO EN LA CAPITALIZACIÓN DE FONDOS

A. Entorno macroeconómico

- | | | |
|---|--|--|
| <p>1. Inflación baja y controlada (o sistema financiero indizado)</p> <p style="padding-left: 20px;">Largo horizonte temporal del sistema de capitalización de fondos</p> <p style="padding-left: 20px;">Extensión del horizonte de toma de decisiones de los agentes económicos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Instrumentos financieros de mediano y largo plazo • Proyectos de inversión <p style="padding-left: 20px;">Eliminación del riesgo asociado a vaivenes del sistema de precios</p> | <p>2. Tasas de interés reales positivas pero moderadas</p> <p>3. Tipo de cambio realista y creíble</p> | <p>Eficiencia en la asignación de recursos reales y financieros</p> <p>Solvencia de instituciones financieras y deudores</p> <p>Competitividad de instrumentos financieros en moneda nacional</p> <p>Competitividad de proyectos rentables en sectores productivos con ventajas competitivas</p> <p>Prevención de movimientos especulativos de capital entre el país y el exterior</p> |
|---|--|--|

B. Entorno financiero

- | | |
|--|---|
| <p>1. Fortalecimiento de la situación financiera del sector público</p> <p>2. Reforma de la banca</p> <p>3. Desarrollo de mercados de valores y seguros</p> <p style="padding-left: 20px;">Bolsa de valores competitiva</p> <p style="padding-left: 20px;">Condiciones de acceso a la bolsa de valores</p> <p style="padding-left: 20px;">Requisitos legales a las sociedades abiertas</p> <p style="padding-left: 20px;">Requisitos de transparencia informativa</p> <p style="padding-left: 20px;">Regulación prudencial de inversionistas institucionales (AFP, compañías de seguros)</p> <p style="padding-left: 40px;">Diversificación de cartera y limitación de riesgos</p> <p style="padding-left: 40px;">Establecimiento de reservas</p> <p style="padding-left: 40px;">Requisitos de capital</p> <p style="padding-left: 20px;">Clasificación del riesgo de los instrumentos financieros</p> <p style="padding-left: 20px;">Custodia de valores</p> <p style="padding-left: 20px;">Ampliación del mercado</p> <p style="padding-left: 40px;">Incentivo a nuevas sociedades abiertas</p> <p style="padding-left: 40px;">Incentivo a nuevos intermediarios financieros</p> <p style="padding-left: 40px;">Incentivo a la emisión de nuevos valores</p> | <p>Financiamiento del déficit previsional</p> <p>Solvencia y autonomía del Banco Central</p> <p>Eliminación/reducción de cargas cuasifiscales del sistema financiero</p> <p>Solvencia de bancos y deudores</p> <p>Reforma de regulación prudencial</p> <p>Garantía o seguro de los depósitos</p> <p>Mecanismo de control de la solvencia</p> <p>Reforma organizacional</p> <ul style="list-style-type: none"> • Multibanca • Complementación financiera de la banca |
|--|---|

Recuadro 4

CHILE: CONTENIDO DE LAS NORMAS DE REGULACIÓN PRUDENCIAL DE LOS FONDOS DE PENSIONES

A. Sociedad administradora del fondo

1. Sociedad administradora con patrimonio completamente independiente del fondo.
2. Una sociedad administradora puede gestionar sólo un fondo.
3. La sociedad administradora debe asegurar una rentabilidad mínima del fondo, recurriendo cuando sea necesario a un encaje aportado por ella misma y que es mantenido en el Banco Central.

B. Cartera de inversiones del fondo

1. Los fondos de pensiones sólo pueden invertirse en valores o instrumentos financieros autorizados por ley.
2. Todos los valores o instrumentos financieros que son objeto de inversión deben haber sido clasificados favorablemente por la Comisión Clasificadora de Riesgos.
3. Normas estrictas de diversificación de cartera por instrumento financiero y por emisor orientadas a un bajo perfil de riesgo de los fondos.
4. Por regla general, todos los valores e instrumentos financieros deben transarse en bolsas de comercio u otros mercados secundarios establecidos.
5. Valorización estandarizada diaria de la cartera de inversiones con precios suministrados por la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones. Al menos el 85% de la cartera debe estar valorizada a precios de mercado.
6. Al menos el 90% de los valores e instrumentos que componen la cartera de inversiones de un fondo de pensiones deben encontrarse en custodia en el Banco Central.

CUADRO 7

Chile: indicadores del entorno macrofinanciero, 1987-1994

Años	Inflación ^a	Valor indizado				Tasa real de interés ^f		Tipo de cambio real ^g	Tasa de crecimiento anual del PIB	Déficit en cuenta corriente ^h
		Unidad de fomento ^b	Unidad tributaria ^c	Unidad reajutable ^d	Cuota de ahorro ^e	Captación	Colocación			
1987	21.5	22.3	22.1	20.1	22.9	4.3	7.3	91.3	6.1	3.1
1988	12.7	10.9	10.9	11.1	13.3	4.6	7.6	102.0	7.0	0.9
1989	21.4	21.2	21.3	18.8	20.1	6.8	9.4	96.4	9.7	2.4
1990	27.3	30.1	30.4	26.1	26.1	9.5	13.3	100.0	3.3	2.0
1991	18.7	17.7	17.6	18.5	22.7	5.4	8.5	98.9	6.8	0.7
1992	12.7	13.5	13.3	12.9	16.8	5.3	8.1	95.3	10.6	2.4
1993	12.2	13.3	13.8	11.0	16.2	6.4	9.2	96.6	5.9	5.0
1994	8.9	8.4	8.2	8.9	11.9	6.4	9.3	95.5	4.1	2.0

Fuente: Datos del Banco Central de Chile.

^a Medida por la variación del IPC de diciembre a diciembre

^b Variación del valor de la Unidad de Fomento Reajutable (UF) de diciembre a diciembre.

^c Variación del valor de la Unidad Tributaria de diciembre a diciembre de cada año.

^d Variación del valor de la Unidad Reajutable (UR) de diciembre a diciembre de cada año.

^e Variación de la cuota de ahorro CORVI de diciembre a diciembre de cada año.

^f Tasa de interés media reajutable del sistema financiero (captación y colocación).

^g Tipo de cambio real efectivo estimado por la CEPAL.

^h Déficit en cuenta corriente como porcentaje del PIB a precios corrientes.

CUADRO 8

Chile: Tasas de impuestos antes y después de la reforma tributaria de 1984
(Porcentajes)

Impuestos	Sociedades anónimas		Sociedades limitadas	
	Antes de la reforma	Después de la reforma	Antes de la reforma	Después de la reforma
Sobre las utilidades retenidas	46	10.0	31.5	10.0
Sobre las utilidades distribuidas	43.3	31.5	31.5	31.5

Fuente: Arrau (1996), con base en Marfán (1984, cuadro 3). Se ha supuesto una tasa marginal de 35% para los impuestos personales del empresario.

IV

Conclusiones

En este artículo se ha explorado la relación que existe entre las posibles reformas a los sistemas de pensiones que promueven un componente de capitalización, y el ahorro nacional, ilustrándola con algunos resultados en el caso de Chile, país que está realizando una transición desde un sistema de reparto con beneficios definidos hacia uno de capitalización con contribuciones definidas.

Hemos supuesto que en todos los casos la participación de los trabajadores en el sistema de pensiones es obligatoria y que la reforma implica una transición desde un sistema originalmente de reparto hacia otro con algún componente de capitalización. Para analizar el efecto de tal transición sobre el ahorro, por lo tanto, habrá que considerar a lo menos dos aspectos fundamentales del sistema reformado que pueden afectar la situación original de ahorro. El primer aspecto es el de organizar al gobierno para cumplir con las obligaciones del sistema anterior; esto exige un importante ajuste de sus cuentas corrientes o bien un importante esfuerzo de ahorro. La selección de una u otra opción afectará la distribución del ahorro entre las personas y el gobierno. En todo caso, lo esencial es hacer explícita tanto la deuda previsional como su financiamiento

El segundo aspecto es el reconocimiento de que las contribuciones cambian de naturaleza, pues de ser un impuesto previsional para adquirir un beneficio definido pasan a ser un ahorro obligatorio para acceder a un patrimonio con el cual financiar los beneficios previsionales. Lo que se afecta es el ahorro de las personas. Si se opta por considerar que las contribu-

ciones son gastos corrientes del gobierno, y bajo el supuesto de que las familias no ahorran en forma voluntaria para la vejez, el efecto es un ahorro neto positivo de las personas. Si se opta por considerar que las contribuciones en el sistema de reparto corresponden a una deuda del gobierno con los afiliados, el efecto es una reducción paulatina del desahorro de las personas.

La experiencia chilena deja en evidencia la dificultad de dilucidar cuál es el efecto neto sobre el ahorro de una reforma previsional. Se necesita un modelo muy sofisticado e información desagregada para estudiar los múltiples efectos que se hacen sentir sobre las diferentes formas de ahorro. Un ejercicio de naturaleza exclusivamente contable muestra la vulnerabilidad de los resultados a los supuestos que se realicen para los cálculos. Se aprecia que el efecto directo de la reforma previsional sobre el ahorro es muy pequeño y que tiene mucho mayor trascendencia su efecto indirecto, al contribuir a la creación de un entorno adecuado para el ahorro y la inversión, mediante el fortalecimiento de la situación financiera del sector público y el desarrollo de los mercados de valores y seguros. Sin embargo, la contribución de la reforma previsional no podría materializarse en mayor ahorro de no ser por reformas en otras áreas de la economía, entre las cuales tienen especial importancia las medidas encaminadas a restablecer precios macroeconómicos realistas y creíbles, garantizar la estabilidad macroeconómica (y política), retomar el crecimiento, privatizar empresas públicas que no se cotizan en las bolsas, regular y supervisar la solvencia del sector financiero y crear incentivos tributarios para la reinversión de utilidades.

Bibliografía

- Aarón, H. J. (1982): *Economic Effects of Social Security*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- AFP Habitat (1992): 10 años de historia del sistema de AFP, Santiago de Chile.
- Arrau, P. (1992): El nuevo régimen previsional chileno, *Regímenes pensionales*, Seminario Internacional de Reforma al Régimen Pensional, Santafé de Bogotá, Fundación Friedrich Ebert de Colombia/FESCOL/FAUS/Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID).
- _____ (1994): *Fondos de pensiones y desarrollo del mercado de capitales en Chile: 1980-1993*, Serie Financiamiento del desarrollo, N° 19, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____ (1996): *Nota sobre el aumento del ahorro nacional en Chile, 1980-1994*, Serie Financiamiento del desarrollo N° 39, Santiago de Chile, CEPAL.
- Auerbach, A. J. y L. J. Kotlikoff (1990): Demographics, fiscal policy and US saving in the 1980s and beyond, en L. H. Summers (ed.), *Tax Policy and the Economy*, vol. 4, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Ayala, U. (1992): Un sistema pensional de capitalización individual para Colombia, A. Uthoff y R. Szalachmann (eds.), *Sistemas de pensiones en América Latina. Diagnóstico y alternativas de reforma: Bolivia, Brasil, Colombia, Guatemala, México*, vol. 2, Santiago de Chile, S.R.V. Impresos.
- Banco Central de Chile (1989): *Indicadores económicos y sociales 1960-1989*, Santiago de Chile.
- _____ (1993a): *Cuentas nacionales de Chile 1985-1992 (síntesis anticipada)*, Santiago de Chile.
- _____ (1993b): *Boletín mensual*, N° 782, Santiago de Chile.
- _____ (1995): *Boletín mensual*, N° 808, Santiago de Chile.
- Barr, N. (1993): *The Economics of the Welfare State*, Stanford, California, Stanford University Press.
- Barro, R. J. (1974): Are government bonds net wealth?, *Journal of Political Economy*, vol. 84, Chicago, Illinois, The University of Chicago Press.
- _____ (1978): *The Impact of Social Security on Private Saving: Evidence from the US Time Series*, Washington, D.C., American Enterprise Institute.
- CEPAL (1992): *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, LC/G.1701/Rev.1-P, Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.92.II.G.5.
- Chile, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuesto (1995): *Estadísticas de las finanzas públicas 1989-1994*, Santiago de Chile.
- Diamond, P. (1995): Economic support in old age, *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, Washington D.C., Banco Mundial.
- Feldstein, M. S. (1974): Social security, induced retirement and aggregate capital accumulation, *Journal of Political Economy*, vol. 82, N° 5, Chicago, Illinois, The University of Chicago Press.
- Held, G. (1994): ¿Liberalización o desarrollo financiero?, *Revista de la CEPAL*, N° 54, LC/G.1845-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- Held, G. y A. Uthoff (1995): *Indicator and Determinants of Savings for Latin America and the Caribbean*, Working paper, N° 25, Santiago de Chile, CEPAL, abril.
- Iglesias, A. y R. Acuña (1991): *Sistema de pensiones en América Latina. Chile: experiencia con un régimen de capitalización 1981-1991*, Santiago de Chile, S.R.V. Impresos.
- Klevens, J. (1996): Poor treatment: Low income workers in the Chilean pension system, Princeton, New Jersey, Princeton University, Bachelor of Arts Thesis.
- Leimer, D. R. y S. D. Lesnoy (1982): Social security and private saving: New time-series evidence, *Journal of Political Economy*, vol. 90, N° 3, Chicago, Illinois, The University of Chicago Press.
- Marfán, M. (1984): Una evaluación de la nueva reforma tributaria, *Colección estudios CIEPLAN*, N° 13, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).
- Ramos, J. (1994): Síntesis del planteamiento de la CEPAL sobre la equidad y transformación productiva, *Desarrollo Productivo*, N° 17, Santiago de Chile, CEPAL.
- Schulthess, W. y G. Demarco (1993): *Sistema de pensiones en América Latina: Argentina: evolución del Sistema Nacional de Previsión Social y propuesta de reforma*, Santiago de Chile, S.R.V. Impresos.
- Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (1994): *El sistema chileno de pensiones*, Santiago de Chile.
- Uthoff, A. (1995): Reformas a los sistemas de pensiones en América Latina, *Revista de la CEPAL*, N° 56, LC/G/1874-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- Uthoff, A. y R. Szalachmann (eds.) (1992): *Sistema de pensiones en América Latina. Diagnóstico y alternativas de reforma. Costa Rica, Ecuador, Uruguay, Venezuela*, vol. I, Santiago de Chile, S.R.V. Impresos.
- _____ (1993): *Sistema de pensiones en América Latina. Diagnóstico y alternativas de reforma. Bolivia, Brasil, Colombia, Guatemala, México*, vol. 2, Santiago de Chile, S.R.V. Impresos.
- _____ (1994): *Sistemas de pensiones en América Latina. Diagnóstico y alternativas de reforma. El Salvador, Honduras, Jamaica, Paraguay, Trinidad y Tabago*, vol. 3, Santiago de Chile, S.R.V. Impresos.
- Vial, J. y J. Marfán (1995): Políticas para el crecimiento económico en los 90: el caso de Chile, Notas técnicas de CIEPLAN, N157, Santiago de Chile, CIEPLAN.

Institucionalidad pública *y políticas ambientales* explícitas e implícitas

Nicolo Gligo

*Experto Principal
de Medio Ambiente,
CEPAL*

En los últimos años el tema ambiental ha acrecentado su presencia en los análisis y propuestas sobre el desarrollo de los países de América Latina y el Caribe. Los graves procesos de desestabilización ecológica en el mundo, unidos a numerosas catástrofes y a la constante pérdida de recursos naturales, han contribuido a la toma de conciencia sobre esta dimensión. En mayor o menor medida, los gobiernos de todos los países de la región han procurado reforzar las políticas ambientales a través de diversas iniciativas legales, técnicas, institucionales y económicas. No obstante, aún falta mucho para superar los déficit existentes y para que las nuevas medidas que se pongan en práctica sean realmente eficientes y eficaces. Tras la inoperancia que se observa en relación con el tema del medio ambiente hay problemas mucho más complejos que la mayor o menor voluntad política o el grado de eficiencia burocrática de las estructuras ambientales. Este ensayo tiene por objeto examinar la compleja generación y aplicación de las políticas ambientales en los países de la región, analizando de partida la evolución de la estructura institucional pública, para colegir algunas recomendaciones que apunten a formas más novedosas y eficientes de encarar nuevas políticas ambientales y de conformar una institucionalidad ambiental pública que pueda ayudar a generarlas.

I

La evolución de las estructuras institucionales responsables de las políticas ambientales

1. Desde el término de la segunda guerra mundial hasta fines de los años setenta

Los problemas ambientales siempre han estado presentes en la historia de la región (Gligo y Morello, 1982, pp.112 a 148). Sin embargo, las categorías de análisis ambientales sólo comenzaron a aplicarse hace algunas décadas. Antes, el examen del medio ambiente se repartía entre los análisis de la calidad de vida de la gente y de la situación de los recursos naturales y se incluía tímidamente en algunas consideraciones sobre el deterioro de recursos derivado de los procesos de desarrollo.

La preocupación por los recursos naturales, especialmente los renovables, se remonta a la época de la Colonia. Varias crónicas de la época citan a gobernantes, naturalistas y clérigos que señalaron las desastrosas consecuencias de la conquista sobre los recursos naturales del territorio americano.

A comienzos del actual siglo, la explotación excesiva de algunos recursos naturales, la erosión de los suelos, la deforestación y la contaminación de aguas fueron señaladas reiteradamente por sus efectos negativos. Ya en ese entonces se afirmaba que los recursos naturales de la región no eran infinitos.

Sin embargo, fue a partir del término de la segunda guerra mundial cuando la concepción más sistémica del desarrollo empezó a tomar fuerza y el tema ambiental comenzó a preocupar a la gente y, por ende, a los estamentos políticos y los gobiernos. La preparación de la Conferencia Mundial sobre el Medio Humano, realizada en Estocolmo en 1972, y los posteriores acuerdos, sirvieron para que la temática ambiental fuese tratada y gestada globalmente.

Tras esa conferencia hubo una suerte de activismo ambiental en instituciones gubernamentales y se generaron políticas, leyes e instituciones dedicadas al medio ambiente. La pionera creación del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (MARNR) en Venezuela marcó un hito en los países de la región y durante varios años, más que de modelo, sirvió de argumento para que los grupos y sectores de

la institucionalidad pública de otros países lo mostraran como un ejemplo positivo.

No obstante los esfuerzos para darle al medio ambiente un tratamiento integral —como lo intentaba el enfoque holístico presente en un amplio estudio denominado “Sistemas ambientales venezolanos” (Venezuela, Ministerio del Ambiente y de los Recursos Renovables, 1982)—, en la mayoría de los países el tema ambiental se abordó a través de la planificación, o bien en forma sectorial, o bien en relación con la investigación de los recursos naturales.

Los enfoques basados en la planificación fueron aplicados por núcleos u oficinas que dependían de algún organismo de planificación, en una época en que ésta todavía seguía siendo importante en la región. Así lo hizo en Ecuador el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), y en Paraguay la Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia de la República. En algunos países como Colombia y México, no obstante haberse ubicado las funciones ambientales en organismos sectoriales, los entes de planificación ayudaron a definir ciertas políticas ambientales, en particular referidas a regiones internas, sobre la base de programar la asignación de recursos.

La mayoría de los países centraron sus políticas ambientales en organismos sectoriales. La relación de las políticas espaciales con los organismos de desarrollo urbano hizo que algunos países ubicaran su organismo ambiental en el ministerio relacionado con el desarrollo urbano y la vivienda. En México, por ejemplo, el ente ambiental es la Subsecretaría de Ecología, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE).

En otros países, como Argentina, la responsabilidad recayó en el ámbito de la salud, con la creación de la Subsecretaría de Ordenamiento Ambiental en la Secretaría de Salud y Medio Ambiente. El predominio del ordenamiento territorial y la ausencia del tema de la salud ligado al medio ambiente incidieron para que esta repartición se manejara con un alto grado de autonomía dentro del ministerio.

Varios países optaron por reforzar o crear entidades en el sector silvoagropecuario. En Colombia el Instituto Nacional de Recursos Naturales y del Ambiente (INDERENA), depende del Ministerio de Agricultura pero tiene un alto grado de autonomía. Chile mantuvo importantes funciones ambientales en la Corporación Nacional Forestal, dependiente también del Ministerio de Agricultura. En Uruguay la responsabilidad ambiental correspondió al Ministerio de Agricultura y Pesca, principalmente a través de la Dirección de Suelos y Fertilizantes. En Guatemala, El Salvador y Honduras la solución también se centró en este ámbito. En Nicaragua, aunque el Instituto de Recursos Naturales y del Ambiente (IRENA) estaba definido como no sectorial, centraba sus acciones casi exclusivamente en la agricultura.

Los enfoques basados en la investigación de los recursos naturales se dieron en dos países: en Perú con la labor pionera de la Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales (ONERN) y en Chile a través del Instituto de Investigación de Recursos Naturales (IREN). Ambas instituciones impulsaron investigaciones integradas de recursos con planteamientos marcadamente ecosistémicos. En Bolivia, en esta etapa también se centró el examen del tema ambiental en la investigación, llevada a cabo por su Consejo Nacional de Investigación Científica y Tecnológica.

La complejidad de Brasil hace muy difícil definir sus improntas institucionales. En este país se dio una combinación de un ente centralizado, la Secretaría Especial del Medio Ambiente (SEMA), con organismos estatales ubicados en diferentes esferas de la administración pública de cada estado. Algunos organismos federales ayudaron también a impulsar la incorporación explícita de la dimensión ambiental, entre otros, el Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Forestal (IBDF), el Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq) y, en especial, el Instituto Nacional de Investigación de la Amazonia (INPA).

En la región latinoamericana fue muy importante el aporte de algunos proyectos con apoyo internacional para investigar el medio, planificar el desarrollo o estudiar algún proceso de deterioro. Estos proyectos, muchos de los cuales se realizaron también en los años ochenta, contribuyeron a arrojar luces sobre la situación ambiental. El Programa de Regionalización de Ecuador (ORSTOM-PROMARG); el programa ERTS de GEOBOL en Bolivia; el proyecto PNUD/FAO/IBDF de investigación y desarrollo forestal en Brasil, que evaluó la deforestación de la Amazonia, y el proyecto ILPES/CDG de desarrollo de la cuenca del Río Guayas en Ecua-

do, son ejemplos claros de acciones que dinamizaron la incorporación del tema ambiental en algunos países de la región.

Además de estos proyectos, cabe destacar los estudios realizados por la Organización de los Estados Americanos (OEA) a través de su Departamento de Desarrollo Regional y Medio Ambiente, en especial los referidos a la cuenca del Plata; los proyectos de áreas protegidas de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y los estudios sobre desarrollo y medio ambiente realizados por la CEPAL, a través de su Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente.

2. La década perdida

Si los años ochenta fueron la década perdida para la economía de América Latina y el Caribe, sin duda fue también una década muy negativa para la dimensión ambiental.

Los ajustes derivados de la crisis económica que golpeó a la región repercutieron notoriamente en las instituciones ambientales, que en ese entonces estaban empezando a emerger, eran débiles y carecían de recursos financieros a la altura de sus responsabilidades. La poca estatura política de estas nuevas estructuras llevó a que se las tratara de manera concordante con la ausencia de presión para favorecerlas.

Las restricciones presupuestarias y la consiguiente reducción de los gastos gubernamentales afectaron las partidas de gastos institucionales dirigidos a propósitos que, en la percepción de las autoridades nacionales, tenían baja prioridad económica (Brzovic, 1989). Y casi sin excepción las autoridades de los países de la región incluyeron el gasto ambiental entre los de baja prioridad.

Los efectos ambientales desencadenados por los instrumentos que buscaban reducir el gasto fueron múltiples y de diferente signo, lo que hace muy difícil determinar las relaciones de causalidad. Sin embargo, los efectos directos sobre las instituciones ambientales públicas fueron claramente identificables y negativos.

La restricción de los gastos corrientes de las reparticiones ambientales que controlaban la inversión sectorial limitó su capacidad de realizar o contratar estudios de impacto ambiental, o su capacidad de negociar y dar seguimiento a estudios de preinversión o vinculados a la ejecución de proyectos con consecuencias ambientales.

Todas las reducciones de gastos afectaron la capacidad de la institucionalidad ambiental vigente. Pero

lo que es muy difícil de medir son sus efectos negativos en el ritmo de expansión de esta institucionalidad, que se planteaba como urgente por la creciente importancia del tema. No cabe duda de que los entes ambientales no gubernamentales, la opinión pública con conciencia ambiental crítica y los sectores ambientales de la administración pública, en cada uno de los países de la región, esperaban una notoria expansión en aspectos como reforzamiento institucional, nueva legislación, dotación de personal, recursos financieros, etc. Esta expansión no sólo no se obtuvo sino que, en la mayoría de los casos, hubo reducciones. Por ello, los efectos de la "década perdida" persisten hasta hoy, pues con las restricciones presupuestarias actuales, a los países les ha sido muy difícil superar este rezago.

A los problemas aludidos hay que sumar los efectos de una política de ajuste que en los países de la región, explícita o implícitamente, estableció que el medio ambiente no podía ser obstáculo para sus logros. Así, la institucionalidad ambiental vigente en ese entonces pasó a constituir una suerte de estorbo que debía ser en lo posible silenciado. En muchos países se diluyó la responsabilidad ambiental hasta el punto de no haber una autoridad clara; en otros, aunque ésta existía, era constantemente superada por acciones paralelas de los ministerios de economía o de los sectores productivos. Sin embargo, el peso de los procesos de deterioro, y también la preparación de informes nacionales para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, 1992), contribuyeron a fines de los ochenta y principios de los noventa a modificar las políticas vigentes y dar un nuevo impulso a las políticas ambientales y sus organismos.

3. El impulso de los años noventa

La conciencia ambiental cada vez mayor a nivel nacional y mundial impulsó una readequación de los enfoques nacionales frente al tema. A la vez, la paulatina globalización de la economía creó nuevas formas de comercio internacional, en las cuales las consideraciones ambientales empezaron a tener un lugar insospechado.

La preparación de la Conferencia de Río de Janeiro tuvo variados efectos en los países de la región. En primer lugar, sirvió para que en distintos sectores y estamentos dentro de cada país hubiera una discusión profunda sobre los problemas del medio ambiente y los recursos naturales. Notable fue la movilización de científicos, académicos, personeros públicos, organismos ambientales no gubernamentales y otros que

hizo Brasil para preparar su informe nacional. No en todos los países se dio esta discusión integral; algunos redujeron sus informes nacionales al solo aporte del organismo ambiental central.

En segundo lugar, la preparación de la conferencia sirvió para que se conceptualizaran las diferencias entre el norte y el sur. Los países de América Latina y el Caribe en su conjunto, y unidos a otras naciones en desarrollo, pudieron hacer un frente común para establecer que las soluciones a los problemas ambientales pasan indiscutiblemente por la erradicación de la pobreza (CEPAL, 1991; BID/PNUD, 1990).

Las nuevas relaciones comerciales entre los países del norte y los del sur ha sido uno de los factores que más ha pesado en la reacción de algunos países de la región frente a la temática ambiental. El caso de Chile resulta ilustrativo. Es indiscutible que la modalidad de desarrollo adoptada por este país no privilegia esta dimensión. Sin embargo, la amplia apertura de su economía ha creado frecuentes demandas ambientales, mucho más gravitantes que la posible presión interna desde los distintos estamentos de la sociedad chilena. Y no cabe duda de que la asociación con los países del MERCOSUR y el acuerdo de complementación comercial firmado con Canadá incrementarán estas demandas.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte y su Acuerdo Paralelo sobre Cooperación Ambiental, compromete a México a altos niveles de protección del medio ambiente. Una de las consecuencias más importantes de este tratado fue la creación de la Comisión de Cooperación Ambiental de América del Norte, cuyo consejo debe opinar sobre la compatibilidad de normas ambientales. La creación de la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (CCFEF) también fue establecida por el Acuerdo Paralelo (México, Poder Ejecutivo Federal, 1996). El tratado ha ayudado a una mayor incorporación del tema ambiental y, en alguna medida, ha influido en la creación de un organismo central ambiental más fuerte; pero ha sido el único factor positivo para la dimensión ambiental en México. Los compromisos de este país con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos en relación con el medio ambiente incluyen un número importante de decisiones que habrán de aplicarse.

En Centroamérica, los acuerdos de cooperación centroamericana incrementaron en los años noventa la preocupación por el medio ambiente. Se intensificaron las acciones de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo y se firmaron protocolos sobre desarrollo sustentable.

La puesta en marcha del Mercosur ha privilegiado el aspecto comercial. Sin embargo, ha habido algunos avances ambientales que posiblemente se observen sobre todo en los efectos de las nuevas infraestructuras físicas de integración. La evaluación del impacto ambiental de la Hidrovía de la Cuenca del Plata se ha traducido en importantes avances en el conocimiento integrado de esa cuenca y los efectos de sus modificaciones.

El Pacto Amazónico ha seguido su tradición de privilegiar el conocimiento del ecosistema amazónico, su integración y los efectos de sus alteraciones.

Especial mención merece lo que sucede con la Agenda 21, emanada de la Conferencia de Río de Janeiro. Al evaluar lo que se ha hecho para aplicarla se observa que los países poco o nada la consideran. Si el país tiene que evaluar su seguimiento, lo que hace es recopilar información sobre el desarrollo que ha tenido el tema ambiental con posterioridad a la Conferencia de Río de Janeiro, considerando actividades que se hubieran realizado con o sin Agenda 21. La excepción son algunos acuerdos internacionales inscritos en la Agenda 21, que por su dinámica han desembocado en acciones derivadas de los compromisos adquiridos. Entre ellos se hallan los acuerdos sobre la capa de ozono y el cambio climático, amén de los avances en el Grupo Intergubernamental ad hoc sobre Bosques, de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, de las Naciones Unidas.

4. La nueva institucionalidad ambiental

Los cambios producidos dentro de los países y la modificación del escenario mundial provocaron importantes transformaciones en la institucionalidad ambiental pública, la que se fortaleció en los países que crearon o reforzaron ministerios de medio ambiente, y también en los que radicaron la máxima autoridad ambiental en cuerpos colegiados, como comisiones o consejos.¹ En algunos países se ha estructurado un "sistema institucional ambiental" que abarca las distintas instancias, niveles y desagregaciones; pero no pasa de ser una estructura configurada en el papel, ya que la temática sigue siendo abordada desde una institucionalidad central y, además, en el caso de países federativos, por instituciones estatales o provinciales.

Lo tradicional en los países de la región es que la máxima categoría la otorga la condición de ministerio.

Por lo tanto, los esfuerzos se orientaron a crear ministerios que se hicieron cargo de los planteamientos sobre desarrollo sustentable. En general, este tema no se ha considerado una responsabilidad nacional compartida por todas las esferas; lo que ha predominado es la tendencia a que lo aborden organismos ambientales.

De los nuevos ministerios creados, algunos centran sus funciones no sólo en los problemas ambientales, sino que también hacen hincapié en la situación de los recursos naturales. Casi todos ellos tienen que ver en forma muy amplia con los problemas de la contaminación, pero en lo que hace a los recursos naturales, privilegian los renovables. Es el caso del ya tradicional Ministerio del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (MARNR) de Venezuela. Casos similares son el Ministerio del Medio Ambiente y Energía de Costa Rica; el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales de El Salvador; la Secretaría de Estado en el Despacho de Recursos Naturales y Ambiente de Honduras, y el Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (MARENA) de Nicaragua.

México creó hace dos años el Ministerio de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, que no sólo tiene la responsabilidad ambiental tradicional, sino que abarca también sectores productivos o muy estrechamente ligados con éstos, a través de su Comisión Nacional de Aguas y su Subsecretaría de Pesca, y de programas productivos forestales de la Subsecretaría de Recursos Naturales.

Otros países que le han dado rango ministerial a la autoridad ambiental del país han llegado a similar solución, pero con algunas variantes. Brasil creó un Ministerio de Medio Ambiente y Amazonia Legal, que, además de abordar la problemática ambiental del país, privilegia el territorio amazónico que incluye los estados agrupados en la Amazonia Legal.

Para crear su Ministerio de Medio Ambiente, Colombia aprovechó las estructuras preexistentes de corporaciones autónomas de desarrollo regional, convirtiéndolas en corporaciones ambientales. El Ministerio recogió la experiencia del Instituto de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (INDERENA), institución que ha entregado a América Latina y el Caribe aportes pioneros.

Algunos países de la región han encomendado el tema a un ministerio asociado a una actividad tradicional: en varios países del Caribe de habla inglesa son ministerios asociados a la salud y en otros al del turismo. En Centroamérica, Belice tiene un Ministerio de Turismo y Medio Ambiente.

¹ Véase más detalles en PNUMA, 1996.

En Uruguay se ha seguido la antigua tradición de relacionar el tema ambiental con la planificación urbana y territorial; por ello se creó el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento del Territorio y Medio Ambiente. En Cuba se le ligó a la ciencia y a la tecnología en el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente.

Dos países han tratado de hacer cambios institucionales para introducir el complejo tema del desarrollo sustentable. Bolivia fue pionero al crear el Ministerio de Desarrollo Sustentable y Medio Ambiente. Argentina transformó en 1997 la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano en la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable.

Los países que optaron por comisiones o consejos privilegiaron las funciones de coordinación más que las de ejecución. Por ejemplo Ecuador, Guatemala y Chile tienen una Comisión Nacional de Medio Ambiente y Perú un Consejo Nacional de Medio Ambiente. Panamá ha centrado las funciones ambientales principalmente en el Instituto de Recursos Naturales Renovables (INRENARE).

El reforzamiento de la estructura institucional pública para el medio ambiente no se ha traducido en mayor eficiencia. En varios países de la región, las contradicciones ambientales propias de la modalidad de desarrollo predominante, que está en expansión, se han traducido en falta de voluntad política para impulsar el tema. A veces, el elevarlo al nivel de ministerio o de comisión nacional ha sido una operación cosmética. Para varios gobiernos el medio ambiente es un obstáculo, un personaje no invitado a la fiesta del crecimiento económico con el que hay que compartir recursos a regañadientes, al que hay que aislar o arrinconar usando formas elegantes. Y una de ellas puede ser un ministerio que debe ajustarse a leyes ineficaces e ineficientes o que tiene muy pocos recursos.

No obstante, existen gobiernos en los cuales la dimensión ambiental empieza a ocupar un lugar de importancia, y las decisiones de sus organismos ambientales comienzan a tener la fuerza necesaria como para modificar seriamente la política ambiental de sus países.

II

Políticas ambientales explícitas y políticas ambientales implícitas en las políticas económicas

1. Las contradicciones del reforzamiento institucional

Si se analizan las variadas medidas que se han tomado en los últimos años en relación con el medio ambiente y los recursos naturales, especialmente ligadas al reforzamiento institucional del tema ambiental en el aparato público, habría que concluir que se ha avanzado en la incorporación de la dimensión ambiental en el quehacer de los países. A los notorios cambios de la estructura pública antes descritos hay que sumar, entre otras medidas, nuevas legislaciones y reglamentos, mayores controles y normas, planes de restauración ambiental, ampliación de las áreas protegidas y reforzamiento de su gestión, programas para mitigar el impacto de grandes proyectos, programas de capacitación y de educación ambiental y compromisos ambientales internacionales.

Sin embargo, y las cifras así lo confirman, no existe hoy ningún indicador o estadística que señale que la situación ambiental en la región ha mejorado. Por el contrario, todas las estadísticas muestran que el deterioro ha continuado (Gligo, 1995, pp.107 a 122; PNUMA, 1997, pp.80 a 95).

Todo parece indicar que los esfuerzos desplegados en la región para revertir las tendencias negativas, que han sido muchos, sólo han servido para que determinados procesos deteriorantes atenúen sus pendientes negativas, sin modificar sus signos.

Esta situación suele atribuirse a la ineficiencia del aparato burocrático público, a la falta de compromisos de los sectores empresariales, o, en forma más genérica, a la insuficiente conciencia ambiental de la población.

Sin embargo, las causas son mucho más complejas: la interacción de diversos factores como las con-

tradiciones ambientales del modelo económico —en particular de los horizontes de planificación— y los conflictos entre los bienes sociales y privados; las distintas racionalidades de los actores sociales, especialmente de los productivos; la coexistencia de distintos grados y tipos de conciencia ambiental en la población (desde difusa a crítica), y la tardía maduración política de los estamentos tradicionales de los poderes legislativos.

Existe un aspecto clave que debería, de alguna manera, integrar y jerarquizar factores que redunden en una gestión capaz de provocar un cambio de signo en los procesos ambientales deteriorantes: la forma en que se generan las políticas ambientales públicas derivadas de la aplicación de la legislación vigente y de los programas de gobierno. Hasta ahora no se ha reconocido debidamente la importancia de este factor para impulsar la incorporación del tema ambiental.

La política ambiental explícita se origina en los organismos centrales ambientales de la administración pública: los ministerios de medio ambiente o las comisiones o consejos ambientales. Pero hay políticas ambientales implícitas que surgen de los ministerios o del poder central, relacionadas casi todas con el crecimiento económico y cuya trascendencia no ha sido debidamente sopesada. Las políticas de crecimiento económico y las políticas sociales son las que mandan en los países y como suelen privilegiar el corto sobre el largo plazo, generan políticas ambientales implícitas de signo negativo.

No hay que confundir las políticas ambientales implícitas en las políticas de desarrollo con los impactos ambientales de ellas. Cuando se habla de políticas ambientales implícitas se plantea que éstas son medianamente conocidas y que requieren una decisión previa de carácter político o técnico derivada de las políticas de desarrollo.

2. Las políticas ambientales explícitas

Las políticas ambientales explícitas son por lo general reactivas. Tratan de disminuir los efectos negativos que se generan en los procesos de producción y en el consumo, debido a los efectos de la modalidad de desarrollo prevaleciente.

Casi todos los organismos públicos ambientales de los países de la región son reactivos en sus políticas ambientales. Responden a las urgencias que se derivan principalmente de la contaminación producida por la expansión urbana e industrial, la deforestación, la erosión de los suelos, el deterioro de los re-

ursos del mar y la contaminación por la actividad minera.

Existen fuerzas subyacentes que van mucho más allá de la voluntad política de los gobernantes, la ideología de éstos o la conciencia ambiental de la población, por causas que se arrastran desde hace siglos.

Uno de los factores subyacentes de más peso es el incremento de la población. Aunque la región está en una etapa definida como de “transición demográfica”, el incremento poblacional incide en el aumento de las demandas económicas y sociales, con el consiguiente impacto ambiental.

El otro factor subyacente es la persistencia histórica de la inequidad y de la pobreza. La persistencia de la pobreza crea una mentalidad de sobrevivencia y ésta a su vez condiciona una racionalidad de muy corto plazo que no lleva a invertir para las futuras generaciones.

Las iniciativas más novedosas de las políticas ambientales explícitas son las que tienen que ver con los sistemas de evaluación del impacto ambiental que casi todos los países han puesto en funcionamiento. Aunque la evaluación del impacto ambiental podría aparecer como no reactiva, su aplicación claramente lo es. Normalmente no se evalúan políticas y programas, sino proyectos decididos previamente en algún sector de la economía que no se define como ambiental. Estas evaluaciones sólo buscan aminorar los impactos; son pocas las ocasiones en que logran modificar sustancialmente un proyecto y menos aún las de rechazarlo.

Otras políticas ambientales explícitas dicen relación con la conservación de los recursos naturales renovables. Estas son claramente reactivas. Un ejemplo clásico son las políticas destinadas a reducir la deforestación, que en la región no han tenido éxito. Casi todos los países cuentan con legislación e instituciones para la protección forestal, las que deberían definir las políticas ambientales explícitas. No obstante, los factores que inciden en la deforestación escapan al control de estas políticas explícitas. Así, los procesos de expansión de la frontera agropecuaria generan el uso de sistemas de tumba, roza y quema, que tienen un altísimo costo ecológico. Por otra parte, las políticas de precios de la energía repercuten en una menor o mayor presión para producir leña proveniente de los bosques nativos.

También han fracasado las políticas de conservación del suelo, ya que la erosión, el agotamiento de nutrientes y la salinización están presentes en todos los países de la región.

Las políticas de conservación de los recursos del mar derivan de las amenazas de crisis sociales por disminución de la actividad pesquera y de las advertencias de los científicos que estudian los recursos marinos. Como es difícil que la opinión pública tome conciencia de los problemas de disminución de estos recursos, la reactividad es menor que en los casos anteriores.

Las políticas ambientales explícitas referidas a la calidad de vida de la población, especialmente las relacionadas con la salud (como la contaminación), emanan de los problemas cotidianos que enfrentan las personas en cuanto al consumo y en el trabajo. Posiblemente son las más reactivas, por la presión que ejerce la población; desafortunadamente, aún falta mucho para que ésta exija políticas preventivas más estructuradas.

En términos generales, se aprecia que las políticas ambientales explícitas han tenido poco éxito. Pese al reforzamiento institucional de los organismos ambientales del sector público, concebidos como organismos ambientales reactivos, éstos han navegado casi sin excepción en aguas muy difíciles y en su mayoría han enfrentado serios conflictos con otras instancias de la burocracia estatal y también con la sociedad civil, especialmente los grupos empresariales y los organismos no gubernamentales ambientalistas.

Las funciones otorgadas a estas estructuras gubernamentales han sido claramente limitadas y no han podido permear en los sectores de la economía ligados a la actividad productiva.

3. Las políticas ambientales implícitas en las políticas públicas

El poco éxito de las políticas ambientales generadas en los organismos ambientales centrales se ha debido entonces a su condición de reactivas frente a modalidades de desarrollo con altos costos ambientales.

Los organismos ambientales de los países de la región muestran preocupación cuando el producto interno bruto crece, ya que una tasa alta se traduce en más automóviles, más actividad industrial y más residuos. Pero no sólo les preocupa el incremento del consumo sino también las modalidades de producción. Así, una tasa de inversión alta se puede convertir en una amenaza para los recursos del mar, para los bosques nativos o para los recursos hídricos.

Es obvio que las decisiones que se toman en otros ámbitos de la política pública o en los sectores productivos significan medidas que influyen en la transfor-

mación del medio ambiente y constituyen políticas ambientales implícitas. Desafortunadamente, hasta la fecha se ha reflexionado poco sobre este tipo de políticas.

La crisis económica de los años ochenta y las medidas de ajuste que ella generó crearon una suerte de política ambiental implícita que, en términos globales, trata de minimizar la problemática ambiental. Si se analiza la aplicación de los tratamientos de *shock* utilizados en diversos países de la región, se comprueba que cuanto más severos han sido menos importancia se le ha dado al medio ambiente. Para los gobiernos que han aplicado las recetas anticrisis, el tema ambiental es molesto y sólo se le incorpora al debate cuando es un factor de negociación en un acuerdo comercial bilateral o multilateral, o cuando interfiere con la comercialización de algún producto.

Más atrás se hizo referencia a los efectos de las políticas de reasignación del gasto y de reducción de la demanda agregada en las instituciones ambientales públicas. Es importante analizar cuáles fueron las políticas ambientales implícitas en esas políticas económicas.

a) Políticas macroeconómicas

Las políticas macroeconómicas repercuten en la situación ambiental al mantener o extender una modalidad de desarrollo abiertamente perjudicial para el medio ambiente. No existen análisis a fondo de las políticas ambientales que derivan de ellas. Tres son las políticas que, desde una perspectiva global, los países tienen interés en profundizar.

i) *Política de fomento de las exportaciones.* Hasta la fecha no se aprecia en este ámbito una preocupación por conservar los recursos naturales. Al contrario, dada la creciente globalización de las economías, los países de la región tratan de fomentar sus exportaciones a toda costa, con medidas de estímulo y apoyo a través de instituciones encargadas del fomento exportador. Si existen consideraciones ambientales ellas se deben a las demandas de los países importadores.

ii) *Política de captación de inversiones extranjeras.* Para captar esos capitales casi todos los países tratan de dar una imagen de estabilidad económica y destacar lo baratos que son sus recursos naturales. El concepto de baratura se debe, por lo general, a que no se incorporan los costos ambientales y, a veces, al ofrecimiento de desgravámenes. Hay países que al dar a conocer las facilidades que se otorga a la inversión extranjera destacan entre ellas los escasos controles

ambientales. En ciertos casos la publicidad ha ido más allá de lo que se podía ofrecer conforme a restricciones legales vigentes, lo que ha generado conflictos serios una vez que la inversión se ha hecho.

iii) *Política de fomento de la ocupación del espacio.* Muchos de los territorios de América Latina se consideran aún no ocupados y aptos para tener actividades económicas. En varios países, por necesidades económicas o por razones geopolíticas, se ha impulsado deliberadamente la ocupación masiva de sus territorios. Los estímulos han sido económicos: desgravámenes para actividades productivas como la ganadería; creación de áreas de radicación industrial con ventajas fiscales; construcción de infraestructura de transporte para posibilitar la incorporación territorial, y otros. Todas las políticas ambientales implícitas que han derivado de estos estímulos han tenido un fuerte impacto negativo.

b) *Las políticas económicas sectoriales*

Estas políticas generan políticas ambientales implícitas de la mayor importancia. Los sectores productivos de la economía condicionan la inversión, el crecimiento económico y la transformación del medio ambiente. Son ellos los sectores que tienen responsabilidades por los residuos que se generan en las actividades productivas que fomentan, o en el consumo de los productos.

i) *Las políticas de desarrollo industrial,* que en la región tienen diversos grados de eficacia, generan un conjunto de políticas ambientales implícitas derivadas de varios factores (insumos utilizados, procesos de transformación, generación de residuos, destino de los productos, etc.), las que en muchos casos tienen signo negativo. En temas como la biodegradabilidad de los productos, sus vidas útiles y el reciclaje existe sin duda un notorio déficit en la política ambiental referida a la industria.

ii) *Las políticas de desarrollo energético* han incorporado en alguna medida el tema ambiental. La temprana maduración de los problemas ambientales derivados de las fuentes energéticas, como los efectos globales del consumo energético en la atmósfera, han llevado en la región a incorporar en cierto grado la dimensión ambiental en la planificación y gestión de la producción de energía. Desde hace varias décadas se estudian los impactos ambientales de los grandes emprendimientos hidroeléctricos, configurando políticas ambientales explícitas (por ejemplo, en los casos de Salto Grande, Itaipú y Yaciretá-Apipé, donde se logró implementar ciertas medidas mitigantes). Des-

afortunadamente, las decisiones de incluir el aspecto ambiental suelen tomarse después de definir el lugar de construcción, la capacidad instalada y el diseño macro, lo que genera altos costos ecológicos que podrían haberse evitado. Por otra parte, a las preocupaciones tradicionales por el impacto de fuentes energéticas como la biomasa, las represas hídricas y la energía nuclear, cabe añadir las relacionadas con la eficiencia energética y los patrones de consumo, que deberían rescatarse.

iii) *Las políticas agrícolas* tienen gran importancia ambiental porque la agricultura transforma ecosistemas vivos. La expansión de la frontera agropecuaria (proceso apoyado por varios países mediante medidas como desgravámenes, apertura de carreteras y créditos agrícolas), así como el fomento del desmonte que hacen algunos países con subsidios para el uso de maquinaria o con créditos para los cuales se exige un porcentaje del predio deforestado y limpio, tienen implícito un alto costo ecológico en deforestación, pérdida de biodiversidad, empobrecimiento de suelos, erosión y embancamiento de cursos y espejos de agua. Por su lado, la modernización agrícola, entendida como la aplicación de tecnologías de artificialización generalmente alta del ecosistema, conlleva políticas ambientales implícitas. Las políticas de modernización tienden a ser de corto plazo, ya que crean agrosistemas de baja estabilidad natural. El objetivo de lograr una alta productividad en el corto plazo plantea contradicciones ambientales de muy difícil solución. Las políticas ambientales implícitas en un porcentaje importante de planes y programas de desarrollo agrícola son de signo negativo, ya que en ellas se externalizan los costos ecológicos de los principales procesos de deterioro que afectan al agro, como la erosión y el agotamiento y salinización de los suelos.

iv) *Las políticas de reforestación y explotación forestal,* dadas a través de créditos, subsidios u otras vías, no obstante la exigencia de que, a través de las políticas ambientales explícitas de regulación y control se les exige que sean sustentables, generan políticas ambientales implícitas negativas. El caso más ilustrativo son las políticas de reforestación que provocan una sustitución del bosque nativo por plantaciones. El bosque nativo tiene funciones: de regulador hídrico, hábitat de la biodiversidad, freno a la erosión del suelo, aporte al paisaje, etc., las que se pierden irremediablemente, ya que las plantaciones sólo aportan una mínima parte de ellas.

v) *Las políticas de obras públicas* conllevan políticas ambientales implícitas importantes. Los cami-

nos, puentes, embalses, canales de riego, muelles y puertos, se traducen en transformaciones significativas del medio ambiente y, aunque muchas de ellas se realizan con estudios de impacto ambiental, éstos son sólo correctivos. Cuando la ingeniería transforma el medio ambiente persigue que las modificaciones sean beneficiosas y sustentables en el tiempo. Generalmente esto se logra, pero en algunos casos la artificialización es negativa. En efecto, con frecuencia se producen pérdidas de infraestructura, en particular caminos y obras anexas, debidas a políticas de expansión que contienen implícitas políticas ambientales de signo negativo, porque dan baja ponderación a factores climáticos, movimientos telúricos, etc.

vi) Especial mención se debe hacer de las *políticas de desarrollo científico y tecnológico*. Por una parte, la investigación científica de nuestro territorio tiene serios rezagos, sobre todo en materia de biodiversidad. Por otra parte, la investigación tecnológica relacionada con el medio ambiente tiende a hacerse sólo respecto de tecnologías limpias, sin explorar a fondo los impactos ambientales de las tecnologías de uso corriente. Además, se ha descuidado el análisis de nuevos tipos de tecnologías que permiten cosechas cada vez mayores de recursos naturales.

vii) Las *políticas de desarrollo urbano* muestran la complejidad de un tema con serios rezagos en la región. En ella se entremezclan políticas de ordenamiento urbanístico, de vivienda, de transporte, de industria, de centros de recreación, servicios y consumo, y de parques y jardines. Todas envuelven planteamientos ambientales y su aplicación tiene notables repercusiones en el medio ambiente. Las políticas regulatorias que

adoptan las ciudades generan políticas ambientales implícitas que se articulan en distintos grados con las políticas ambientales urbanas explícitas. En algunos casos la articulación es adecuada, pero en otros existen francas contradicciones (por ejemplo, entre la política de enajenación de parques para ampliación vial o construcción de viviendas y la política de creación y mejoramiento de parques y jardines). Como la evolución de las grandes ciudades está estrechamente ligada a los procesos de desarrollo industrial la política ambiental implícita derivada de la localización industrial debería ser debidamente jerarquizada en función del ordenamiento ambiental del territorio. Desafortunadamente, en la región las políticas de localización ambiental suelen ser un subproducto de los planes reguladores de las ciudades y responder poco a consideraciones ambientales, salvo en lo que se refiere a la disponibilidad de ciertos recursos naturales —como el agua— y en los planes de localización ambiental suelen privilegiarse los costos de transporte, la disponibilidad de servicios, el acceso a mano de obra calificada, etc. Por lo demás, la ciudad articula bienes antrópicos en un medio natural dado. La complejidad de las estructuras y de los flujos de materiales, energía e información con frecuencia lleva a minimizar la importancia del medio natural, y a generar políticas urbanas implícitas de alto costo ambiental. Así, muchas de las políticas de expansión urbana en la región no obedecen a criterios ambientales, sino a presiones por la disponibilidad de terrenos baratos y por la especulación con el suelo urbano; asimismo, la construcción de vías para automóviles en desmedro de las vías preferenciales para la locomoción colectiva genera congestión y contaminación.

III

Hacia políticas ambientales eficaces

El hecho de que se rescate la importancia de las políticas ambientales implícitas en las políticas económicas, y en general en las políticas de desarrollo, no quiere decir que ellas sean alternativas a las políticas ambientales explícitas generadas por los organismos ambientales. Al contrario, ambos tipos de políticas se complementan.

De partida hay que suponer que las políticas generadas en los organismos ambientales son reactivas, debido al alto costo ambiental que tiene la aplicación de las modalidades de desarrollo predominantes en la

región. Para lograr la solución ideal se requeriría transformar esas modalidades de desarrollo para hacerlas sustentables, pero como esta utopía está aún bastante lejos, hay que tratar en forma pragmática de avanzar lo más posible con soluciones intermedias para modificar la tendencia actual.

Lo ideal sería lograr que las políticas ambientales implícitas en las políticas públicas fuesen de signo positivo y contribuyesen así a una gestión del desarrollo ambientalmente sustentable. Este logro, hoy utópico, debería ser la condición esencial para estructurar

el sistema ambiental de un país sobre la base de comisiones o consejos solamente coordinadores. Su ausencia explica los fracasos y tropiezos de varias comisiones nacionales. Por esta razón, se recomienda buscar soluciones realistas que crucen las políticas explícitas e implícitas, buscando su complementariedad y una expresión institucional referida al sector público que sea coherente con este cruzamiento.

Veremos a continuación cuáles serían entonces los aspectos que es más importante reforzar en la matriz derivada del cruce entre políticas implícitas y explícitas.

1. El cruce de las políticas ambientales implícitas con las explícitas

En la matriz mencionada, el casillero que aparece casi vacío en la mayoría de los países de la región es el que cruza el ordenamiento ambiental territorial (política explícita) con el desarrollo regional (política implícita). La expresión espacial de la imagen-objetivo del territorio de cada país, y su consecuente cuantificación, permite proyectar desagregadamente las transformaciones sociales y ambientales y facilita el tratamiento de conflictos sociales y ambientales. Además, a fin de configurar esta imagen-objetivo, el ordenamiento ambiental territorial no sólo se cruza con el desarrollo regional, sino que para lograr más eficacia debe cruzarse también con todos los sectores productivos.

Otro cruce que es necesario efectuar es el de la política de fomento de las exportaciones (política implícita) con la de evaluación del impacto ambiental (política explícita), dada la presión sobre ciertos recursos, en especial los renovables, en una economía que privilegia las exportaciones.

Los procesos que se dan en el espacio rural son básicos para la conservación de los recursos naturales renovables. Por esta razón, las políticas ambientales implícitas en las políticas de desarrollo rural debieran tener mayor jerarquía. Entre ellas tiene especial relevancia la expansión de la frontera agropecuaria, la que se debe cruzar con varias políticas explícitas, a saber: las políticas de lucha contra la deforestación, la erosión y la desertificación, además de las de conservación de la biodiversidad.

En cuanto a los sectores económicos, se reitera la importancia de sus políticas implícitas y la necesidad de incorporar más la dimensión ambiental en ellas. Es preciso que los distintos sectores de la economía se incorporen a los intentos de ordenamiento ambiental territorial y que junto con intensificar las evaluaciones

de impacto ambiental (en la mayoría de los casos se analizan sólo los grandes proyectos), se consideren los impactos de los programas y las líneas de acción.

La búsqueda de soluciones para abordar el problema ambiental, más allá de estas consideraciones generales, debe ser una empresa de cada país. Aunque hay características comunes a todos los países, ellos presentan diferencias derivadas no sólo del grado de maduración del tema ambiental sino de la diversidad de las estructuras económicas y las especificidades de sus ecosistemas.

2. La reorganización de las instituciones públicas para dar más eficacia a las políticas ambientales

La evaluación de las experiencias de organización institucional pública en materia de medio ambiente ha puesto de manifiesto que el ya tradicional dilema entre una institución sectorial (un ministerio) y una institución transversal (una comisión o consejo) corresponde a un debate superado. Por lo demás, en la práctica este debate ha sido mal planteado, porque varias comisiones se han convertido en organismos sectoriales, diferenciándose de los ministerios sólo por no haber tenido el peso político de éstos.

La discusión debe centrarse entonces en cómo readecuar la institucionalidad para que ésta responda a un conjunto de políticas, debidamente priorizadas, y las políticas ambientales implícitas en las políticas económicas se modifiquen a través de su cruce con las políticas ambientales explícitas. En otras palabras, se hace necesario encontrar la manera de modificar la institucionalidad para minimizar el impacto ambiental negativo de determinadas políticas y disminuir así el carácter reactivo de las políticas ambientales explícitas, coordinándolas con las implícitas.

Para que la solución institucional contribuya con eficiencia a incorporar la dimensión ambiental se requiere la voluntad política del poder legislativo y, en especial, del ejecutivo. Y ante la necesidad de ser pragmáticos en relación con las políticas ambientales, la respuesta institucional debe ser también pragmática.

Tres aspectos básicos aparecen cuando se trata de modificar las estructuras referidas a las políticas ambientales del sector público. El primero dice relación con un quehacer más complejo derivado de la necesidad de hacerse cargo de alguna de las políticas ambientales implícitas, en especial las vinculadas al crecimiento económico; este es el desafío fundamental para los próximos años. La complejidad creciente del tema

ambiental y la amenaza de que éste se convierta en el talón de Aquiles de las economías de la región obligan a superar la etapa de instituciones públicas que respondan a los problemas del momento, es decir, que sean meramente reactivas. Hay que enriquecer el debate sobre las funciones de las instituciones ambientales de coordinación, por un lado, y las de ejecución, por otro, y abordar seriamente el cruce de las políticas ambientales implícitas en las políticas de desarrollo, especialmente económico, con las políticas ambientales explícitas.

El segundo aspecto se refiere a procesos en los cuales influyen factores exógenos que podrían "obligar" a tomar medidas, aunque no hubiese la voluntad política de hacerlo. Estos factores exógenos son los asociados al comercio internacional y a algunos compromisos internacionales asumidos por cada país. Cada vez más la dimensión ambiental de la gran minería de la región está siendo regulada por las demandas del comercio internacional, y algo similar sucede respecto de algunas importaciones industriales y empieza a aparecer con fuerza en el sector forestal, con la explotación de los bosques nativos.

El tercer aspecto es el de la conciencia de la ciudadanía y la presión poblacional. La creciente contaminación hídrica, atmosférica y de los suelos ha creado conciencia de sus efectos nocivos para el bienestar, lo que se traduce en una presión cada vez mayor de la población por lograr que se resuelvan tales problemas. Por esta razón, los procesos de desarrollo urbano y los de desarrollo industrial están sujetos a exigencias ambientales crecientes. No sucede lo mismo con el espacio rural y el marítimo, donde los procesos son difusos en extensión y algunos de ellos difícilmente perceptibles por ser muy prolongados. Estos procesos deberían recibir una atención preferencial, tanto a través de políticas como de una institucionalidad ambiental especial.

No obstante las consideraciones anteriores, hasta ahora la necesidad de reforzar los organismos ambientales ha llevado en casi todos los países de la región a crear un organismo ambiental central y multifuncional. Normalmente este organismo debe generar políticas y estrategias, y también enfrentar los problemas técnicos cotidianos: es decir, debe cumplir una labor política y una de ejecución de trabajos estrictamente técnicos. La experiencia ha mostrado que en estos casos no se hace bien ni lo uno ni lo otro. Las funciones políticas impulsan a las autoridades de estos organismos a plantear soluciones negociadas que no necesariamente tienen el aval técnico; así, en algunos organismos los informes

técnicos son sólo antecedentes que se ponen a disposición de la autoridad ambiental política, la que decide con parámetros obviamente políticos. En consecuencia, pensar en dividir claramente las responsabilidades podría favorecer la incorporación de los aspectos ambientales en los niveles más altos.

Tanto las políticas de ordenamiento ambiental territorial como las relacionadas con las exportaciones y otras de rangos similares son muy difíciles de generar desde un organismo ambiental central como el que se concibe en la mayoría de los países. Convendría entonces que emanaran de una instancia generadora de estrategias ubicada al más alto nivel posible, orientada a incorporar la dimensión ambiental y hacerla parte intrínseca de la modalidad de desarrollo que el país desea impulsar. Es también recomendable que esta instancia no caiga en largas discusiones sobre el desarrollo sustentable, ya que este concepto tan amplio y flexible al que han adherido todos los estamentos de la sociedad suele convertirse en una trampa inmovilista.

La generación de instancias que crucen las políticas implícitas con las explícitas se vería favorecida con una institucionalidad que incluya i) una instancia al más alto nivel para abordar las políticas de desarrollo integral y las políticas ambientales; ii) una instancia técnica independiente de los poderes políticos y de grupos de intereses privados, y iii) una instancia ambiental que incluya a parte de los sectores productivos ligados a los recursos naturales renovables.

Un caso ilustrativo es el de la institucionalidad ambiental pública de México, citada anteriormente. Allí la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca tiene unidades relacionadas con la actividad productiva, como la Subsecretaría de Pesca, la Comisión Nacional del Agua y los distintos programas de desarrollo forestal. Y tiene además la Subsecretaría de Planeación, encargada de la articulación intersectorial e intrasectorial, el Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría del Medio Ambiente.

La experiencia mexicana es sin duda un aporte al debate sobre la eficacia de las políticas. El hecho de radicarse en la Subsecretaría de Recursos Naturales la autorización para el manejo de los bosques y las líneas de fomento productivo, permite apoyar y fomentar programas y proyectos realmente sustentables. Pese a los avances logrados, se necesita tiempo para inculcar un sentido ambientalistas a técnicos que en muchos casos han actuado por largo tiempo con sentido productivista de corto plazo. La tarea pendiente de la Secretaría mexicana mencionada es la de infundir las ideas ambientales en los niveles más altos de los sectores tra-

dicionales de la economía, y ya en la ejecución del programa de medio ambiente de México para los años 1995-2000 se ha progresado al respecto. Lo expuesto lleva a concluir que soluciones como la mexicana, que

no puede encasillarse en ninguno de los moldes tradicionales, constituyen interesantes avances hacia la viabilidad de políticas ambientales de reales proyecciones.

Bibliografía

- BID/PNUD (Banco Interamericano de Desarrollo/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1990): *Nuestra propia agenda*, Washington, D.C.
- Brzovic, F.J. (1989): *Crisis económica y medio ambiente en América Latina*, LC/R.818, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (1991): *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*, LC/G.1648 (CONF. 80/2)/Rev.1, Santiago de Chile.
- Gligo, N. (1995): Situación y perspectivas ambientales en América Latina y el Caribe, *Revista de la CEPAL*, N° 55, LC/G.1858-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- Gligo, N. y J. Morello (1982): Notas sobre la historia ecológica de América Latina, *Estudios Internacionales*, año XIII, N° 49, Santiago de Chile, Universidad de Chile, Instituto de Estudios Internacionales.
- México, Poder Ejecutivo Federal (1996): *Programa de medio ambiente 1995-2000*, México, D.F., Talleres Gráficos de México.
- PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (1996): *Comparative Study of the Institutional Designs for Environmental Management in the Countries of Latin America and the Caribbean*, Nairobi, 7 de octubre.
- _____ (1997): *Global Environment Outlook*, Nairobi.
- Venezuela, Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (1982): *Sistemas ambientales venezolanos. Informe final*, Proyecto VEN/79/001, Caracas.

La valoración de recursos *naturales y ambientales* no basada en el mercado en *Centroamérica y el Caribe*

Steve Shultz

*Profesor asociado de
economía ambiental,
Área de economía ambiental,
Centro Agronómico
Tropical de
Investigación y Enseñanza,
Turrialba, Costa Rica*

Se realizó un inventario y análisis de 15 estudios de valoración no basada en el mercado en países de Centroamérica y el Caribe. El método de valoración contingente fue el más utilizado para determinar la disposición a pagar por el agua potable o las zonas protegidas. Sus deficiencias principales eran basarse en preguntas abiertas, usar marcos de información y escenarios contingentes con escaso detalle, emplear muestras pequeñas de población y presentar los posibles sesgos culturales-estratégicos que se asocian con la encuesta de residentes nacionales. Por su parte, el estudio basado en el método del costo de viaje se fundó en datos censales de mala calidad y no en datos de encuestas hechas a los visitantes, así como en hipótesis poco realistas respecto al cálculo del costo de transporte, el número de visitantes con destino único y los niveles de consumo excedentario de los visitantes internacionales. Los dos estudios basados en el método hedónico de valoración se vieron afectados por la existencia de segmentos de mercado vecinos heterogéneos y la incapacidad de obtener valores confiables de la propiedad. Por último, se sugirieron diversas estrategias y un programa de investigación para mejorar los estudios de valoración no basada en el mercado en los países de Centroamérica y el Caribe.

I

Introducción

Las metodologías de valoración no basada en el mercado se utilizan habitualmente para asignar valores monetarios a diversos recursos naturales y servicios ambientales en los países desarrollados. El método de valoración contingente determina, mediante el empleo de encuestas, la disposición de los individuos a pagar por mejoramientos hipotéticos de diferentes tipos de recursos naturales o servicios ambientales sin precios de mercado. El método del costo de viaje estima las curvas de demanda de recursos de recreo sobre la base del gasto observado en viajes y actividades análogas a fin de determinar el valor económico subyacente de dichos recursos. El método hedónico de valoración mide el valor de los bienes ambientales mediante la cuantificación del efecto que su provisión o carencia tiene sobre los precios de mercado reales de bienes conexos, como la vivienda y la propiedad.

Existe un interés considerable en aplicar las metodologías de valoración sin precios de mercado en los países en desarrollo, pese a los errores y problemas potenciales que esa valoración presenta, incluso en los países desarrollados. El interés en los países de Centroamérica y el Caribe, así como otros países en desarrollo, obedece a que muchos de ellos sienten ya impactos ambientales considerables y la degradación de sus recursos naturales vinculados con las actividades de desarrollo (Dasgupta y Mäler, 1996). Resulta, pues, esencial cuantificar el valor de los bienes y servicios ambientales y los impactos ambientales en esos países, en el contexto de análisis de costo-beneficio basados en una política *ad hoc*.

Pese a los miles de estudios de valoración no basada en el mercado que se han realizado en todo el mundo (sólo de valoración contingente se han realizado más de 1 600), al revisar en la bibliografía de 1993 sólo se hallaron 25 estudios (publicados e inéditos) para los países en desarrollo (Ekbom, 1993). Menos de 40% aparecieron en revistas oficiales u otras publicaciones; se centraron sobre todo en la valoración del abastecimiento de agua o de zonas protegidas y la mayoría (13) eran estudios de valoración contingente. Hubo ocho estudios de costo de viaje y cuatro hedónicos, con una distribución relativa muy similar a los estudios de valoración no basada en el mercado en los países desarrollados.

Gran parte de la bibliografía sobre esta valoración publicada en los países desarrollados examina los problemas metodológicos relacionados con la pertinencia, validez y confiabilidad de estas metodologías; se concluye que, pese a sus limitaciones teóricas y prácticas, los métodos de valoración contingente, del costo de viaje y hedónico son en general válidos y útiles para valorar muchos tipos de bienes y servicios ambientales en esos países. Sin embargo, se han realizado muy pocos estudios de esta metodología en los países en desarrollo. En otras palabras, se supone aparentemente que los métodos creados y ensayados en los Estados Unidos y Europa occidental pueden aplicarse sin más en Centroamérica, el Caribe y otras regiones en desarrollo.

Excepciones a lo anterior son las obras de Dixon, Scura, Carpenter y Sherman (1994) y Georgiou, Whittington, Pearce y Moran (1997) que, mediante estudios de caso resumidos, exploran los usos, las ventajas y los problemas potenciales vinculados con una variedad de técnicas de valoración no basada en el mercado que se han empleado en diversos países en desarrollo en todo el mundo. Otros estudios analizan los aspectos metodológicos vinculados con la aplicación del método de valoración contingente en esos países, como Whittington, Smith y otros (1992). The World Bank Water Research Team (Banco Mundial, 1993); Shyamsundar y Kramer (1996) y Hardner (1996), Edwards (1991) y Navrud y Mungatana (1994) analizaron al menos en dos casos las ventajas e inconvenientes de utilizar en ellos el método del costo de viaje. Sin embargo, no se sabe que se haya realizado hasta ahora una investigación sobre la aplicabilidad y confiabilidad del método hedónico.

Los pocos estudios de caso de valoración no basada en el mercado con un enfoque metodológico efectuados en los países en desarrollo se han circunscrito casi siempre a unos pocos países o lugares, con el supuesto implícito, o en algunos casos explícito, de que sus resultados son aplicables a otros países en desarrollo, haciendo caso omiso de las peculiaridades socioeconómicas, culturales y de degradación de recursos del lugar. Dado que todavía no se ha establecido si las condiciones, la aplicabilidad y la utilidad de estos

métodos son similares en todos los países en desarrollo del mundo, se propone efectuar evaluaciones comparadas entre países o regiones sobre su aplicación.

El presente artículo tiene por objeto inventariar y analizar en forma crítica los estudios basados en métodos de valoración de bienes sin precios de mercado, o en forma más concreta, los estudios basados en métodos de valoración contingente, de costo de viaje y hedónico que se han realizado en diferentes países

centroamericanos y caribeños. Se ha centrado el análisis exclusivamente en esta región geográfica, y no en la totalidad de los países en desarrollo del mundo, porque esos países comparten culturas e idiomas similares (español e inglés), así como muchas estrategias de desarrollo y problemas de degradación ambiental semejantes. A juicio del autor, no se han efectuado inventarios o análisis previos de estos métodos en los países de Centroamérica y el Caribe.

II

Los estudios de valoración no basados en el mercado

El inventario de estos estudios en los países de Centroamérica y el Caribe (véase el cuadro 1) se efectuó mediante una revisión acabada de libros, revistas, tesis de investigación y estudios de consultoría. Aunque se consideró que este inventario era exhaustivo hasta 1997, quizá se hayan omitido algunos estudios, especialmente los que aparecen en las "publicaciones oficiales", así como los realizados en el último año.

Entre los estudios de valoración sin precios de mercado, los de valoración contingente son los más comunes en los países de Centroamérica y el Caribe:

de hecho, sólo se han efectuado dos estudios de precios hedónicos y uno de costo de viaje en ellos. Casi todos los estudios se han realizado en Costa Rica, por ser ésta la sede de los dos únicos centros docentes de la región que ofrecen títulos universitarios en economía ambiental, así como de muchas de las organizaciones internacionales de desarrollo de la región. Además, en el último decenio Costa Rica ha estado a la vanguardia de muchos programas de conservación y de desarrollo sustentable en Centroamérica.

III

Estudios basados en el método de valoración contingente en países centroamericanos y caribeños

El método de valoración contingente, como ya se ha dicho, es el más común de los métodos de valoración no basada en el mercado. Procura, mediante encuestas, medir la disposición de los individuos a pagar por mejoramientos hipotéticos de varios recursos naturales y otros bienes públicos, que incluyen la preservación de los ecosistemas, de la calidad del aire y el agua y de una larga lista de otros recursos naturales y bienes y servicios ambientales. Años de investigación sobre un amplio abanico de técnicas aplicadas a una

serie de servicios ambientales han hecho que la valoración contingente tenga mucha aceptación como método de valoración confiable, aun reconociendo que puede ser mal aplicado y utilizado (Mitchell y Carson, 1995).

Casi la totalidad de los 12 estudios de valoración contingente realizados en países centroamericanos y caribeños se centraron en la valoración del abastecimiento del agua potable o el establecimiento y conservación de zonas protegidas. Sólo tres están en vías de

CUADRO 1

Países centroamericanos y caribeños: inventario de los estudios de valoración no basada en el mercado

Tema	Año	Lugar(es)	Autor(es) ^a	Tipo de publicación
<i>Estudios de valoración contingente</i>				
Disposición de pago para un sistema de alcantarillado	1988	Barbados	McConnel y Ducci, 1989	Documento
Estimación de la disposición de pago para servicios de agua en los países en desarrollo: un estudio de caso en Haití meridional	1990	Laurent, Haití	Whittington, Smith y otros, 1992	<i>Economic Development & Cultural Change</i> , 38(2) 293-311
Cobro al usuario en zonas reservadas de Costa Rica	1991	Poas, Parques Manuel Antonio y Cahuita, Costa Rica	Baldares y Laarman, 1991	<i>Valuing Environmental Benefits in Developing Countries</i>
El turismo en zonas naturales y su desarrollo en Guatemala: evaluación de las tendencias actuales y potenciales	1991	Tikal, Guatemala	Barry, 1992	Tesis de maestría
Ecología y economía en el Parque Marino de Bonaire	1993	Parque Marino de Bonaire, Isla de Bonaire	Scura y Van't Hof, 1993	Publicación del Banco Mundial
Precios de la entrada a los parques nacionales de Costa Rica	1995	Poas, Manuel Antonio e Irazú, Costa Rica	Chase, 1995	Tesis de maestría, Universidad de Cornell
Valoración de los servicios sin precio de mercado proporcionados por los recursos biológicos de una zona reservada	1995	Zona reservada de Monteverde, Costa Rica	Echeverría, Hanrahan y Solórzano, 1995	<i>Ecological Economics</i> , 13 (1995)
Disposición de pago por el mejoramiento de los servicios comunitarios de agua potable	1995	Limón y Guanacaste, Costa Rica	Aguilar y Sterner, 1995	Documento de trabajo (1995:8), Unidad de Economía Ambiental, Universidad de Goteburgo, Suecia
Valoración económica del agua del Parque Nacional La Tigra.	1996	Tegucigalpa, Honduras	Salgado, 1996	Tesis de maestría, Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE), Costa Rica
La disposición de pago para entrar a los parques nacionales de Costa Rica	1996	Poas, Manuel Antonio, Costa Rica	Pinazzo, 1995; Shultz, Pinazzo y Cifuentes, por publicarse	Tesis de maestría, CATIE, Costa Rica
Evaluación económica del agua en barrios pobres de El Salvador	1997	Apopa, San Marcos e Ilopango, El Salvador	Mendoza, 1996	Tesis de maestría en curso, Universidad Nacional de Costa Rica
Beneficios económicos de mantener la integridad ecológica del río Mameyes	1997	Puerto Rico	González-Caban y Loomis, 1997	<i>Ecological Economics</i> , 20 (4)
<i>Estudios de costo de viaje</i>				
Valoración del ecoturismo en una reserva de bosque tropical húmedo	1991	Monteverde, Costa Rica	Tobías y Mendelsohn, 1991	<i>Ambio</i> 20(2), 1991
<i>Estudios hedónicos</i>				
Valoración económica de los perjuicios asociados con las aguas de albañal y las inundaciones de los ríos de Turrialba	1994	Turrialba, Costa Rica	Shultz, 1994	Documento
Características de los recursos y valores agrícolas de una cuenca hidrográfica tropical prístina bajo un régimen de aprovechamiento múltiple	1996	Río Pacuare, Costa Rica	Shultz, Sáenz y Hyman, 1996	<i>IUCN Global Bio-Diversity Forum</i>

^a Véanse más detalles en la bibliografía al final del artículo.

publicarse como artículos de revista o capítulos de libros, y sólo dos (Whittington, Briscoe, Mu y Barron, 1990 y Echeverría, Hanrahan y Solárzano, 1995) han incluido criterios de validación basados metodológicamente en sus estudios.

La mayoría de estos estudios utilizaban en sus encuestas el formato de la pregunta abierta, con marcos informativos y escenarios contingentes insuficientemente detallados, se basaban en muestras pequeñas de población y estaban expuestos en principio a los sesgos culturales-estratégicos vinculados con la aplicación de encuestas personales a residentes locales. Estos problemas se observaron con mayor frecuencia en los estudios de valoración contingente efectuados por estudiantes universitarios o profesionales (tanto nacionales como internacionales) que laboran a permanencia en los países en cuestión. Los pocos estudios realizados por expertos extrarregionales sin problemas estructurales detectables se centraban exclusivamente en los visitantes internacionales, o se efectuaban con recursos financieros considerables, los que no abundan en Centroamérica, el Caribe y otros países en desarrollo. A continuación, se presenta un análisis más detallado de los problemas concretos encontrados en los estudios de valoración contingente.

Los formatos de pregunta abierta se utilizaron casi en la mitad de los estudios de valoración contingente, en vez de la pregunta discreta o iterativa. Si bien esos formatos son relativamente fáciles de diseñar y administrar, sus resultados a menudo aparecen muy hipotéticos y alejados de la realidad del mercado. Además, están sujetos a sesgos estratégicos vinculados con la sobreestimación o subestimación intencionales de la disposición de pago por parte de quienes hasta ese momento gozaban de los bienes a título gratuito. En cambio, la pregunta discreta, conocida también como opción dicotómica o pregunta de referendo, ha pasado a ser el formato preferido en las encuestas ya que la respuesta sí/no es casi la misma que aplica el consumidor en el mercado. Asimismo, se ha demostrado que este formato de pregunta minimiza los sesgos hipotéticos y estratégicos, y es congruente con la teoría de maximización de las utilidades, lo que facilita el cálculo con buena base estadística de los valores medios de la disposición de pago (Cummings, Brookshire y Schulze, 1986, y Mitchell y Carson, 1995).

Dos razones explican por qué el problemático método de pregunta abierta se ha usado tan extensamente en estos estudios de valoración contingente en Centroamérica y el Caribe. Primero, es probable que no se conozcan en estos países la bibliografía y las

metodologías más avanzadas en esta materia. Segundo, y en estrecha relación con lo anterior, hay en la región una escasez general de economistas y estadísticos capacitados en economía ambiental que pudieran calcular e interpretar las ecuaciones de regresión alineal de disposición de pago, relativamente más complejas, vinculadas con la pregunta discreta e iterativa. Cabe esperar que se eliminen ambas restricciones en los años venideros si se sigue adelante con la campaña educativa que acaba de iniciarse para formar economistas ambientales en esos países. Tanto la Universidad Nacional de Costa Rica (UNCR) como el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE), con sede en Costa Rica pero que presta servicios a toda la región, están empeñados en esta tarea. Ambas instituciones han comenzado a ofrecer programas regionales de estudios superiores a nivel de maestría en economía ecológica y economía ambiental, respectivamente (Shultz, 1996). Asimismo, la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (SIDA), con su programa de economía ambiental en los países en desarrollo administrado conjuntamente por la Unidad de Economía Ambiental de la Universidad de Goteburgo y el CATIE, ha venido promoviendo activamente la formación de especialistas en economía ambiental en Centroamérica y en ciertos países del Caribe, gracias a una serie de programas de formación y de capacitación que incluyen talleres y seminarios prácticos en la valoración no basada en el mercado.

También se observaron, en casi todos los estudios de valoración contingente, deficiencias en cuanto al detalle del marco de información y los escenarios contingentes, pese a que en la bibliografía hay muchas advertencias explícitas sobre la necesidad de contar con información detallada sobre la situación real en que se encuentra el recurso natural que se valoriza, proceso que se denomina "marco de información", así como una descripción explícita del cambio propuesto para el recurso lo que se llama "escenario contingente" (Mitchell y Carson, 1989 y 1995).

Respecto de los estudios sobre el agua potable, uno (Salgado, 1996) se limitaba a preguntar a los encuestados —sin dar ninguna descripción del sistema hídrico vigente o propuesto— lo siguiente: "Si su sistema hídrico mejorara definitivamente, ¿cuánto estaría dispuesto a pagar por este servicio?". Otro estudio (Mendoza, 1996), incluía información algo más concreta al plantear a los encuestados lo siguiente: "Suponga que se le ofrece un mejor servicio, lo que significa contar con agua de buena calidad y en volumen adecuado. Se garantiza que el nuevo sistema lo abas-

tecerá de agua potable 24 horas al día y durante todo el año... ¿Cuál es su disposición de pago?" Nuevamente no se entregaba información concreta a los entrevistados respecto a los detalles de los sistemas hídricos existentes o propuestos. No obstante, al otro extremo, uno de los estudios de valoración contingente (Whittington, Briscoe, Mu y Barron, 1990), realizado en la zona rural de Haití, contenía información detallada e incluso mostraba a los entrevistados fotografías de los sistemas de abastecimiento de agua propuestos antes de preguntarles sobre su disposición.

Respecto a los estudios de zonas protegidas, uno (Chase, 1995) se limitaba simplemente a preguntar a los entrevistados: "A su juicio, ¿cuál es el precio justo que debe cobrarse por entrar a este parque?" y "si se subiera el precio de la entrada nada más que a este parque, ¿cuál sería el precio diario por persona que lo haría desistir de visitarlo?" Otro estudio (Pinazzo, 1995) ofrecía información algo más concreta a los encuestados preguntándoles: "Si mejoraran notoriamente la infraestructura y los servicios de este parque, ¿estaría dispuesto a pagar X pesos por la entrada en su próxima visita?" Sin embargo, esta pregunta seguía careciendo de información concreta sobre cuáles serían exactamente los mejoramientos de la infraestructura y los servicios del parque. Las dos justificaciones que se dieron por esta falta de información detallada fueron que la pregunta sobre la disposición de pago era deliberadamente vaga en cuanto al lugar, a fin de evaluar la aplicación de la valoración contingente para diferentes tipos de parque (en este caso un volcán y una playa con características y mejoras necesarias muy distintas) y que, como los entrevistados acababan de visitar el parque en cuestión, se esperaba que tuvieran una idea bastante aproximada de la cantidad y calidad de la infraestructura y los servicios existentes en él (Shultz, Pinazzo y Cifuentes, por publicarse).

La encuesta de valoración contingente sobre zonas protegidas con la información y los escenarios contingentes más completos fue la realizada por Echeverría, Hanrahan y Solórzano (1995), y dice así: "Al dirigirse a la zona reservada de la Selva Pluvial de Monteverde, habrá visto desde la carretera grandes zonas deforestadas que ahora son pastizales para la ganadería o simplemente son cerros erosionados y yermos. En otra época, esas zonas estaban cubiertas de selvas tropicales similares a la selva de Monteverde que acaba de visitar. La propia Monteverde se ve amenazada periódicamente por colonos que tratan de talar la selva y aprovecharla para el ganado o la agricultura.

Imagínese que actualmente no existiera una organización para impedir esa transformación ... ¿estaría dispuesto a pagar X pesos por año de su propio bolsillo para apoyar a una organización no privada que proteja la zona reservada y garantice su existencia duradera?"

Aunque este estudio brindaba más detalles que los otros, este escenario contingente seguía sin concretar cómo la organización propuesta protegería la zona reservada ni sugería un medio de pago viable para los encuestados.

Hay dos razones que explican por qué muchos de los estudios de valoración no basada en el mercado en los países centroamericanos y caribeños no han incorporado marcos de información y escenarios contingentes bien detallados. Por una parte, es probable que muchos economistas de esos países desconozcan la bibliografía sobre el método de valoración contingente y las metodologías actuales. Sería de esperar que en un futuro próximo se subsanasen esas limitaciones gracias a la campaña de formación y capacitación en materia de economía ambiental que se lleva adelante en la región. La falta de detalle podría explicarse también por la necesidad de mantener los escenarios de disposición de pago lo más breves y sencillos posible para no confundir a los encuestados o quizás, como en el caso de uno de los estudios costarricenses de zonas protegidas que emplean este método (Shultz, Pinazzo y Cifuentes, por publicarse), para comparar mejor los valores de voluntad de pago entre diferentes lugares con características distintas. Se recomienda profundizar las investigaciones para evaluar la magnitud potencial de diferentes sesgos de información al estimar los valores de disposición de pago para diferentes tipos de recursos naturales en distintos lugares. Mientras tanto, se insta a los investigadores que trabajan en los países centroamericanos y caribeños a que traten de incluir un marco informativo y escenarios contingentes más detallados en sus encuestas de valoración contingente.

En todos los estudios de valoración contingente aplicados a las zonas protegidas se emplearon muestras pequeñas de población. Sólo se encuestaron las personas que realmente visitaron las diversas zonas protegidas, ya sea a la entrada o a la salida del lugar. Esto no tendría inconveniente si los estudios persiguieran estimar exclusivamente los valores de disposición de pago en futuras visitas a estas zonas protegidas. Sin embargo, si los estudios pretenden calcular la disposición de pago de todos los visitantes posibles (tanto

reales como potenciales) de una zona protegida determinada (y, por ende, el valor total del excedente del consumidor en la zona protegida, que es habitualmente lo que les interesa estimar a los economistas), entonces se está utilizando un marco muestral sesgado.

Una solución para no muestrear el universo completo (real y potencial) de visitantes internacionales a las zonas protegidas consistiría en encuestar al azar a los pasajeros internacionales en puntos aleatorios esparcidos por el país, o mejor aún, al salir del país en el aeropuerto internacional. La tarea de muestrear y encuestar al azar una población completa de residentes de un determinado país centroamericano o caribeño es mucho más problemática y potencialmente onerosa, porque la mayoría carece de dirección postal o domicilio fijo, lo que descarta la posibilidad de usar listas de población o guías telefónicas como marcos de la muestra. Por otra parte, la mayoría de los residentes carece de teléfonos domiciliarios, por lo que las encuestas telefónicas no se utilizan ampliamente ni gozan de aceptación. Por último, gran porcentaje de los residentes de éstos y otros países en desarrollo vive en zonas rurales de difícil acceso, lo que significa que el levantamiento de encuestas familiares personales (presenciales), aunque esté basado en diseños de encuestas estratificadas, tiende a ser una actividad lenta y cara. Por lo tanto, se propone que se investiguen más en estos países la validez y la eficiencia en función de los costos de encuestar a los residentes nacionales.

Por último, en dos estudios de valoración contingente (Echeverría, Hanrahan y Solórzano, 1995, y Shultz, Pinazzo y Cifuentes, por publicarse) se señalaron los posibles sesgos culturales-estratégicos que se vinculan con la aplicación de encuestas personales a poblaciones residentes y se sospecha que esto podría ser un problema en otros estudios de este tipo en Centroamérica y el Caribe, así como en otros países en desarrollo. En la bibliografía se ha observado la incidencia de "sesgos estratégicos" que aparecen cuando los encuestados declaran deliberadamente valores de disposición de pago falsos a fin de influir en el proceso de valoración (Cummings, Brookshire y Schulze, 1986). En los dos estudios de caso evaluados en este artículo, se supone que el "sesgo cultural estratégico" que se sospecha es diferente del "sesgo estratégico" definido tradicionalmente. En concreto, se sospecha que los residentes encuestados en los dos estudios de zonas protegidas en Costa Rica pueden haber falseado sus valores de disposición de pago, no para manipular intencionadamente la valoración de un

recurso, sino más bien por falta de familiaridad con las encuestas personales y el proceso de entregar respuestas francas y veraces a los encuestadores. En cambio, en los Estados Unidos y otros países desarrollados pioneros de estas encuestas la mayoría tiene amplia experiencia en contestar gran cantidad de encuestas personales, por correo y por teléfono, sobre una gran variedad de temas. En general, se cree menos probable que los encuestados de países desarrollados, más familiarizados con las encuestas, se cohíban de contestar negativamente a una pregunta sobre disposición de pago, a diferencia de los residentes nacionales de Costa Rica y tal vez de otros países centroamericanos, caribeños y en desarrollo que no están acostumbrados o familiarizados con los cuestionarios de encuestas y, en particular, con encuestas personales que pretenden ser impersonales y confidenciales. Se sospecha que el primer sesgo cultural estratégico ocurrió en el estudio de valoración contingente de la zona reservada selvática de Monteverde, efectuado por Echeverría, Hanrahan y Solórzano (1995), en que se observó que los visitantes costarricenses valoraban la zona protegida en 13% más que los extranjeros (una diferencia estadísticamente significativa), pese al hecho de que sus ingresos eran 345% menores. Asimismo, en un segundo estudio costarricense de zonas protegidas, efectuado por Shultz, Pinazzo y Cifuentes (por publicarse), se observó que los valores de voluntad de pago de los residentes (11 dólares y 13 dólares) eran casi 600% más elevados que el precio real de la entrada de 2 dólares, en tanto que los valores de disposición de pago de los extranjeros eran en promedio sólo 250% más elevados que el precio real de la entrada.

Entre los países centroamericanos y caribeños, la existencia de un sesgo estratégico se ha ensayado *a priori* en un solo caso, en Haití meridional, planteándoles a dos grupos de entrevistados distintos escenarios de disposición de pago, cada uno con una diferente probabilidad de tener que pagar en la práctica (Whittington, Briscoe, Mu y Barron, 1990). No obstante, en este caso se observó que el sesgo estratégico no era estadísticamente significativo. Se sugiere proseguir o intensificar las actividades educativas en la región en materia de economía ambiental a fin de mejorar el conocimiento de la bibliografía y de las metodologías de la valoración contingente. Asimismo, se recomienda que se realicen investigaciones sobre este método en Centroamérica, el Caribe y otros países en desarrollo a fin de evaluar prolijamente la existencia de sesgos culturales estratégicos entre los resi-

dentes nacionales y, en forma más concreta, si las respuestas sobre disposición de pago varían con diferentes formas de encuestas y cuestionarios; sobre todo si hay diferencias en los valores de disposición de pago

que se declaran en las entrevistas personales presenciales y los formatos de encuesta que permiten que los declarantes expresen su disposición de pago de manera más privada y confidencial.

IV

Estudios basados en el método del costo de viaje en países centroamericanos y caribeños

El método del costo de viaje es el segundo modo de valoración para bienes sin precios de mercado que más se usa en los países desarrollados. Se basa en el cálculo de una curva de demanda y los niveles correspondientes de excedente del consumidor para un lugar de recreo, suponiendo que el precio del esparcimiento en ese lugar varía directamente en función de la distancia que recorre el visitante hasta llegar a él y sus costos de viaje respectivos (Clawson y Knetsch, 1966). El método del costo de viaje es muy importante, porque muchos parques públicos y zonas protegidas son gratuitos o el precio de la entrada es ínfimo o subvencionado, lo que significa que su existencia y protección tienden a asociarse con altos niveles de excedentes del consumidor. Entre las aplicaciones específicas del método figuran: determinar el valor económico neto de los lugares de recreo existentes, modificados o propuestos: predecir las modalidades de viaje y de visita a esos lugares, y pronosticar la variación de visitas en función de la evolución de las condiciones imperantes o del cambio en las preferencias y niveles de ingreso de los visitantes (Ward y Loomis, 1986).

El único estudio de costo de viaje conocido que se ha efectuado en un país centroamericano o caribeño es el de Tobías y Mendelsohn (1991), que calculó que el excedente del consumidor de la zona reservada de la selva pluvial tropical de Monteverde en Costa Rica oscilaba, tanto para los visitantes nacionales como extranjeros, entre 400 mil dólares y 500 mil dólares anuales, sumas que correspondían a un valor por persona de 35 dólares y a un valor por hectárea de 1 250 dólares.

El estudio se basó en una variante zonal del costo de viaje que suponía recopilar las direcciones de los visitantes nacionales a la zona reservada para determinar sus cantones de origen. A continuación, se calculó la visita promedio para cada cantón dividiendo las

visitas observadas por la población censal de cada uno, en tanto que los costos de viaje para visitar la zona reservada desde cada cantón se calcularon mediante el promedio compuesto de la distancia recorrida y el gasto directo. Luego se estimaron las funciones de demanda que relacionan la frecuencia de las visitas con los costos de viaje y los índices de densidad demográfica y analfabetismo de cada cantón a fin de calcular los niveles de excedente del consumidor o, mejor dicho, la diferencia entre lo que los visitantes realmente pagaron y lo que sus curvas de demanda indicaban que estaban dispuestos a pagar según lo medido por el total de sus costos de viaje. Por último, los valores de excedente del consumidor de los cantones se agregaron y extrapolaron a los visitantes extranjeros.

En una revisión previa se señaló (Georgiou, Whittington, Pearce y Moran, 1997) que este estudio de Monteverde merecía varios reparos y acusaba deficiencias potenciales como suponer que el tiempo de viaje es igual entre todos los visitantes, que las visitas no han formado parte de viajes con destino múltiple y que los extranjeros valoran la reserva de igual manera que los residentes locales. La hipótesis del destino único es especialmente dudosa ya que hay muchos otros lugares con recursos naturales de recreo en esta misma región del país, lo que significa que es probable que las visitas a la zona reservada hayan formado parte de un viaje con destinos múltiples para muchos visitantes. Para plantear correctamente este supuesto, habría sido necesario encuestar directamente a los visitantes de la zona reservada.

Este estudio presenta además otras dos deficiencias metodológicas, que también podrían dificultar el empleo del método de costo de viaje en otros países en desarrollo. Por una parte, en Costa Rica los datos censales son muy escasos en términos de cantidad y calidad y no sirven como sucedáneos de la encuesta

personal a los visitantes para erigir modelos de sus características y preferencias, lo que es necesario para estimar las curvas de demanda. Concretamente, las únicas variables explicativas incluidas en ese modelo de demanda de viaje de Monteverde fueron las tasas de analfabetismo y las densidades demográficas. En consecuencia, el modelo de demanda estimado por el estudio tenía un valor R^2 ajustado muy bajo, de .156 y sólo una variable significativa (el precio).

El otro problema de peso es que no es seguro que los cantones utilizados para representar la zona de origen de los visitantes representen fielmente costos de viaje diferentes al lugar, ya que la mayoría de la población costarricense (más de 60%) reside en el valle central, en cantones situados en la ciudad capital de San José o sus alrededores. De hecho, el tiempo de viaje y los costos reales de visitar la zona reservada de Monteverde son en su mayoría una función de los últimos 30 kilómetros de viaje por un camino de tierra montañoso y muy accidentado que a menudo sólo puede transitarse en un vehículo de tracción de cuatro ruedas. Por lo tanto, los costos de viaje al lugar no

representan una relación basada en la simple distancia lineal entre el parque y las zonas de origen como han supuesto los autores y es improbable que las pequeñas diferencias de distancia entre los cantones de origen de los visitantes vayan a afectar notoriamente sus costos de viaje. Asimismo, los autores no han distinguido entre los visitantes que viajaron a la zona en medios de transporte público, colectivo o privado, cada uno con estructuras de costo muy distintas.

A partir de las observaciones relativas a este único estudio de caso, se recomienda que los futuros estudios de costo de viaje en los países de Centroamérica y el Caribe apliquen encuestas directas a los visitantes y no se basen en fuentes de datos secundarios para conocer una gama más amplia de variables socioeconómicas explicativas, que representen las modalidades y costos de viaje del visitante, y, sobre todo, si son visitantes con destino único o múltiple. También se recomienda que se investiguen más a fondo los niveles relativos de excedente del consumidor de los visitantes extranjeros y locales que acuden a los lugares de recreo antes de suponer que son iguales.

V

Estudios basados en el método hedónico de valoración efectuados en países de Centroamérica y el Caribe

El método hedónico de valoración es el que menos se utiliza de los tres medios de valoración sin precios de mercado. Aplicado a la valoración de servicios ambientales, se basa en la valoración indirecta de estos bienes, cuantificando la relación estadística entre un bien de mercado de precio conocido (generalmente la vivienda o la propiedad) y un abanico de atributos o características (entre ellos la provisión de recursos naturales y servicios ambientales) que influyen en el precio del bien comercializado. Lo habitual es que la función hedónica del precio se represente utilizando un modelo estadístico multivariante donde el valor de la vivienda o propiedad es la variable dependiente, y las diversas características de la vivienda o propiedad como tamaño, antigüedad, emplazamiento, etc., así como los recursos naturales y servicios ambientales son las variables explicativas. Las características de los re-

curso naturales y los servicios ambientales (denominados en lo sucesivo recursos) pueden ser positivas (como una vista panorámica) o negativas (como la proximidad a un vertedero). Suelen representarse por la distancia que separa una vivienda o propiedad de un determinado recurso o a través de alguna otra medición ordinal de la cantidad o calidad de un recurso como el ruido, el olor o la visibilidad. La diferenciación parcial de la función hedónica estimada del precio respecto al recurso en cuestión se traduce en una función marginal implícita del precio que puede entonces utilizarse para calcular el valor marginal del recurso recurriendo a los valores medios de la cantidad presente del recurso, las cantidades de otros recursos y el precio del bien de mercado (Freeman, 1979).

El método de los precios hedónicos se ha empleado en los países desarrollados para medir los valores

indirectos de la contaminación del agua y del aire y los servicios que ofrecen los lugares de recreo y otros bienes ambientales; sin embargo, sólo se conocen dos intentos de su aplicación en países de Centroamérica y el Caribe que no se han publicado por haber fracasado. El primer estudio, efectuado en la ciudad de Turrialba, Costa Rica, trató de estimar la relación entre los valores de la vivienda y su proximidad al Río Colorado, considerado como un bien ambiental negativo por la descarga de aguas servidas en su cauce y los daños que provocan sus frecuentes crecidas (Shultz, 1994). En 102 casas de la ciudad, seleccionadas al azar, se recopilaron los valores que les asignaban sus dueños, junto con las características estructurales de las mismas y las distancias que las separaban del río. El modelo hedónico de precios resultante fue de pésima calidad, con un R^2 bajo de 0.35, una prueba F conjunta insignificante y sólo una de las ocho variables independientes con significación estadística. Dos motivos parecen explicar el fracaso de este modelo. El primero es la existencia de segmentos de mercado muy heterogéneos (no zonificados) en la comunidad, situación común en muchas ciudades y pueblos pequeños y medianos de Centroamérica y el Caribe, donde no se han aplicado o impuesto ordenanzas de zonificación residencial, comercial e industrial, lo que suele traducirse en estructuras habitacionales y comerciales muy heterogéneas junto con un uso del suelo muy variado y mixto en cada vecindad. En la bibliografía sobre el método hedónico se considera necesario identificar e incorporar características vecinales homogéneas en los distintos segmentos de mercado a fin de tomar en cuenta muchas variables omitidas que pueden influir en los valores de la propiedad (Freeman, 1979).

Por otra parte, a la mayoría de los propietarios entrevistados les costaba muchísimo estimar el valor de mercado de sus viviendas, porque o las habían construido ellos mismos a lo largo de muchos años o las habían heredado. Como los valores de la vivienda son la variable dependiente clave en los modelos hedónicos, no es de extrañar que el modelo resultante fuera de tan mala calidad.

Esta falta de valores confiables de la vivienda fue también la razón que explicaría el fracaso del segundo estudio de precios hedónicos efectuado también en Costa Rica, que procuró estimar la relación entre los valores de la propiedad agrícola y las características de los recursos naturales en la cuenca del Río Pacuare (Shultz, Sáenz y Hyman, 1996). Se recopilaron las características de 43 granjas situadas en la parte orien-

tal de la cuenca en cuanto a tamaño, topología, usos y condiciones del suelo, distancias a los caminos y a un río cercano, vistas panorámicas, cantidad y calidad de bosques primarios y valores de la propiedad estimados por el dueño. Se formularon dos preguntas concretas para indagar sobre el valor que los agricultores le asignaban a sus granjas: "si fuera a comprar una granja cercana muy similar a la que tiene actualmente, ¿cuánto estaría dispuesto a pagar por ella?", y "¿cuál es el precio mínimo en que estaría dispuesto a vender su granja actualmente?" Sin embargo, en la mayoría de los casos los agricultores no pudieron o no quisieron revelar el valor de sus granjas, ya sea por no haber un mercado de bienes raíces en la zona o por su falta de experiencia en la compraventa de granjas. Otra posibilidad que explica la declaración inexacta del valor de los predios es que algunos de los agricultores pueden haber ocultado estratégicamente los verdaderos valores de sus propiedades a fin de evitar los impuestos territoriales o para influir sobre los precios de venta potenciales a futuro.

Estos problemas de datos poco fidedignos sobre valores de viviendas y granjas son endémicos para todos los países centroamericanos y caribeños, pero más evidentes en las zonas rurales y en las zonas urbanas pequeñas y medianas que carecen de mercados de bienes raíces dinámicos y desarrollados. Por lo tanto, se recomienda fomentar la investigación en esos países a fin de elaborar estrategias y modelos para predecir mejor los valores de viviendas y propiedades. Esta investigación está en curso en el estudio del Río Pacuare ya descrito, con la estimación de un modelo de regresión multivariante en que la variable dependiente (valor de la granja) es el promedio ponderado del valor estimado por el propietario, los datos sobre transacciones de compraventa (impuestos) y un valor estimado en forma independiente por un corredor de bienes raíces o banquero local entendido en el tema. Las variables explicativas correspondientes del modelo serán factores que se sabe influyen en los valores locales de la propiedad tales como tamaño del predio, características físicas (topografía, suelos), ubicación y accesibilidad, dotación de infraestructura (agua, electricidad, teléfono, almacenes), posesión de títulos de propiedad y valores del uso de la tierra. Ese modelo es lo contrario de un modelo de precios hedónicos tradicional, pero de resultar eficaz podría utilizarse para determinar los valores reales de las viviendas o predios agrícolas, lo que a su vez serviría para calcular diversos tipos de modelos de precios hedónicos en el futuro.

VI

Resumen y conclusiones

El presente artículo ha inventariado y analizado los estudios conocidos de valoración no basada en el mercado —métodos de valoración contingente, de costo de viaje y de precios hedónicos— en países centroamericanos y caribeños a fin de dar a conocer sus posibilidades y ventajas potenciales, así como las restricciones y limitaciones que se oponen a su aplicación en estos países. Muchos de los problemas observados derivan de las peculiaridades socioeconómicas, culturales y de desarrollo de recursos naturales de los países de Centroamérica y el Caribe, y la mayor parte de ellas no han sido consideradas explícitamente en la bibliografía sobre la valoración sin precios de mercado basada en estudios de caso de otras partes del mundo.

La mayoría de los estudios de valoración no basada en el mercado en los países centroamericanos y caribeños se han realizado en Costa Rica y casi todos se han centrado en el abastecimiento de agua potable y las zonas protegidas. Los problemas concretos de muchos de estos estudios son la dependencia de encuestas de pregunta abierta, que es un formato simple pero problemático, la falta de detalle en el marco de la información y los escenarios contingentes, los problemas para definir y entrevistar a muestras de población y el peligro de posibles sesgos culturales-estratégicos vinculados con la aplicación de encuestas personales a residentes locales.

Los problemas del único estudio del costo de viaje que se examinó son la dependencia de datos censales secundarios de mala calidad, las estimaciones de costo de viaje poco realistas basadas en cálculos de distancia de viajes lineales demasiado simples, y la presunción infundada de que los visitantes nacionales del lugar eran visitantes con destino único con niveles de excedente del consumidor inferiores o iguales a los de los visitantes internacionales.

Por último, los problemas de los dos estudios de precios hedónicos que fracasaron y no se publicaron fueron la falta de mercados de bienes raíces bien establecidos, lo que llevó a construir valores de viviendas y propiedades poco fidedignos, y la existencia de segmentos de mercado vecinos altamente heterogéneos y no zonificados.

Tanto los economistas ambientales especializados en medio ambiente como los profesionales encargados del desarrollo en Centroamérica, el Caribe y otros países en desarrollo, tendrán interés creciente en los años venideros en utilizar métodos de valoración sin precios de mercado a fin de asignar valores monetarios a muchos recursos naturales y bienes ambientales para que puedan incluirse en los análisis de costo-beneficio de distintos proyectos de desarrollo. La aplicación de estos métodos en los países desarrollados así como los resultados de este análisis de 15 estudios en países de Centroamérica y el Caribe aconsejan adaptar y emplear estos métodos de valoración en los países en desarrollo con suma prudencia.

En líneas generales, para mejorar la calidad de los estudios en los países de Centroamérica y el Caribe se propone continuar o en lo posible ampliar las actividades de formación y capacitación en materia de economía ambiental desarrolladas por el CATIE, la Universidad de Goteburgo y el OSDI. Se sugiere asimismo profundizar la investigación en materia de valoración no basada en el mercado centrándola en lo metodológico a fin de evaluar más a fondo la viabilidad, confiabilidad y el perfeccionamiento de los estudios en éstos y otros países y regiones del mundo en desarrollo.

(Traducido del inglés)

Bibliografía

- Aguilar, M. y T. Sterner (1995): *Willingness to pay for Improved Communal Water Services*, Working paper, N° 8, Suecia, Universidad de Goteburgo, Environmental Economics Unit.
- Barry, C.C. (1992): *Nature tourism and its development in Guatemala: Assessing current trends and future potential*, Chapel Hill, Carolina del Norte, Universidad de Carolina del Norte, tesis de maestría.
- Baldares, M. J. y J.G. Laarman (1991): *User fees at protected areas in Costa Rica*, J.R. Vincent (ed), *Valuing Environmental Benefits in Developing Economies*, East Lansing, Michigan, Michigan State University.
- Banco Mundial, World Bank Water Demand Research Team (1993): *How reliable are contingent valuation studies in developing countries? Evidence from a multi-country study*, Washington,

- D.C., Banco Mundial, Infrastructure and Urban Development Department.
- Chase, L. (1995): National park entrance fees in Costa Rica, Ithaca, Nueva York, Cornell University, Department of Agricultural and Resource Economics, tesis de maestría.
- Clawson, M. y J. L. Knetsch (1966): *Economics of Outdoor Recreation*, Baltimore, Pennsylvania, The Johns Hopkins University Press.
- Cummings, R.G., D.S. Brookshire y W.D. Schulze (1986): *Valuing Environmental Goods: An Assessment of the Contingent Valuation Method*, Totowa, New Jersey, Rowman and Allanheld.
- Dasgupta, P. y K.G. Mäler (1996): Environmental economics in poor countries: The current state and a program for improvement, *Environment and Development Economics*, vol. 1, N° 1, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press.
- Dixon, J., L. Scura, R. Carpenter y P. Sherman (1994): *Economic Analysis of Environmental Impacts*, Londres, Earthscan.
- Echeverría, J., M. Hanrahan y R. Solórzano (1995): Valuation of non-priced amenities provided by the biological resources within the Monteverde Cloud Forest Preserve, Costa Rica, *Ecological Economics*, vol. 13, N° 1, Amsterdam, Elsevier Science B.V.
- Edwards, S.F. (1991): The demand for galapagos vacations: Estimation and application to wilderness preservation, *Coastal Management*, N° 19.
- Ekblom, A. (1993): *75 Case Studies on Environmental Economic Evaluation in Developing Countries*, Working paper, N° 8, Suecia, Universidad de Goteburgo, Environmental Economics Unit.
- Freeman, A.M. (1979): Hedonic prices, property values and measuring environmental benefits: A survey of the issues, *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 81, N° 2, Oxford, Reino Unido, Blackwell Publishers.
- Georgiou, S., D. Whittington, D. Pearce y D. Moran (1997): *Economic Values and the Environment in the Developing World*, Nairobi, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).
- González-Caban, A. y J. Loomis (1997): Economic benefits of maintaining ecological integrity of Rio Mameyes in Puerto Rico, *Ecological Economics*, vol. 20, N° 4, Amsterdam, Elsevier Science B.V.
- Hardner, J. (1996): Measuring the value of potable water in partially marginalizad economies, *Water Resources Bulletin*, 32(6): 1361-1366, Herndon, Virginia, American Water Resources Association (AWRA).
- Mendoza, G. (1996): Economic valuation of drinking water in poor neighborhoods of El Salvador, Heredia, Costa Rica, Universidad Nacional, tesis de maestría en curso.
- McConnel, K.E. y J.H. Ducci (1989): Valuing environmental quality in developing countries: Two case studies, trabajo presentado a Allied Social Science Association Meetings, Atlanta Georgia, diciembre.
- Mitchell, R.C. y R.T. Carson (1989): *Using Surveys to Value Public Goods: The Contingent Valuation Method*, Washington, D.C., Resources for the Future.
- _____ (1995): A current assessment of the CVM, en P.O. Johansson, B. Kristom y K.G. Mäler (eds.), *Current Issues in Environmental Economics*, Manchester University Press.
- Navrud, S. y E.D. Mungatana (1994): Environmental valuation in developing countries: The recreational value of wildlife viewing, *Ecological Economics*, vol. 11, N° 2, Amsterdam, Elsevier Publishers B.V.
- Pinazzo, J. (1995): Factors that effect the demand for public protected areas, Turrialba, Costa Rica, Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE), tesis de maestría.
- Salgado, L. (1996): Economic valuation of water supplies from La Tigra National Park, Turrialba, Costa Rica, CATIE, tesis de maestría en ciencias.
- Scura, L. F. y T. Van't Hof (1993): *The Ecology and Economics of Bonaire Marine Park*, Divisional paper N° 44, Washington, D.C., Banco Mundial, Departamento del Medio Ambiente.
- Shultz, S. (1994): The economic value of sewage and flooding risk: An application of the HVM in Turrialba, Turrialba, Costa Rica, CATIE, Watershed Management Area.
- _____ (1996): An assessment of institutional capacities in environmental economics training in Central America, trabajo presentado al CATIE-EEU-SIDA Agreement to Support Research and Capacity Building in Environmental Economics in Central America, Turrialba, Costa Rica, CATIE, Department of Environmental Economics.
- Shultz, S., F. Sáenz y G. Hyman (1996): Linking people to watershed and protected area planning with a GIS: A case study of the Rio Pacuare, Costa Rica, *IUCN Global Bio-Diversity Forum*, Montreal, Canadá, septiembre.
- Shultz, S., J. Pinazzo y M. Cifuentes (por publicarse): Opportunities and limitations of contingent valuation surveys to determine national park entrance fees: Evidence from Costa Rica, *Environment and Development Economics*, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press.
- Shyamsundar, P. y R. A. Kramer (1996): Tropical forest protection: An empirical analysis of the costs borne by local people, *Journal of Environmental Economics and Management*, vol. 31, N° 2, Nueva York, Academic Press Inc.
- Tobias, D. y R. Mendelsohn (1991): Valuing ecotourism in a tropical rain-forest reserve, *Ambio*, vol. 20, N° 2, Nueva York, Allen Press.
- Ward, F. A. y J.B. Loomis (1986): The travel cost demand model as an environmental policy assessment tool: A review of the literature, *Western Journal of Agricultural Economics*, vol. 11, N° 2, Western Agricultural Economics Association.
- Whittington, D., J. Briscoe, X. Mu y W. Barron (1990): Estimating the willingness to pay for water services in developing countries: A case study of the use of contingent valuation surveys in southern Haiti, *Economic Development and Cultural Change*, vol. 38, N° 2, Chicago, Illinois, The University of Chicago.
- Whittington, D., V.K. Smith y otros (1992): Giving respondents time to think in contingent valuation studies: A developing country application, *Journal of Environmental Economics and Management*, vol. 22, N° 1, Nueva York, Academic Press Inc.

Un modelo macroeconómico *integrado para el Caribe*

Lucio Vinhas de Souza

*Ex funcionario de la
Sede Subregional de la CEPAL
para el Caribe, Puerto España*

El objeto del presente artículo es calcular un modelo macroeconómico integrado simple para la subregión del Caribe. Utilizando una serie homogénea de datos, que comprende de 1980 a 1991 en una muestra de 12 países de la subregión, y un modelo relativamente sencillo con especificaciones no conflictivas de las relaciones estructurales, se genera un grupo representativo y sistemático de estimaciones para un determinado conjunto de parámetros en un cálculo agrupado e individual de los países.

I

Introducción

Pese a todos los últimos adelantos, la investigación en materia de construcción de modelos macroeconómicos¹ para países en desarrollo es una disciplina que aún carece de armonía y sistematicidad, tanto a nivel metodológico como empírico. En el aspecto metodológico varían enormemente los supuestos utilizados, incluso respecto de algunos elementos básicos como la determinación de la oferta y la demanda agregadas, las características de los regímenes comerciales y cambiarios, el grado de movilidad de la mano de obra y del capital y la flexibilidad del salario real, sin mencionar alguna de las controversias más tradicionales en este ámbito, que se refieren, por ejemplo a la construcción de modelos adecuados para expresar las expectativas de los agentes. Desde el punto de vista empírico, las discrepancias se refieren a la especificación general de los modelos y los valores representativos de los parámetros.

En la subregión del Caribe se complican estos problemas generales por la escasez de datos y de ensayos de construcción de modelos, no sólo para la subregión en su conjunto sino para cada país. Sólo

algunos de los países grandes han hecho algún trabajo significativo de construcción de modelos macroeconómicos.²

El objeto de la presente investigación es comenzar a llenar ese vacío. Utilizando una serie homogénea de datos para una muestra de países de la subregión y un modelo relativamente simple con especificaciones no conflictivas de las relaciones estructurales (Haque, Lahiri y Montiel, 1990), trataremos de calcular un grupo representativo y sistemático de estimaciones simultáneas sobre una serie determinada de parámetros conjuntos para la muestra de países como un todo y de proyectar el valor de esos parámetros a corto plazo.

Para los gobiernos nacionales y los organismos nacionales y regionales, un modelo relativamente simple podría ser una herramienta poderosa para obtener pronósticos fiables del valor a corto plazo para algunas variables macroeconómicas fundamentales, información esencial que facilita la toma de decisiones básicas de política, como, por ejemplo, sobre el tipo de políticas económicas que conviene aplicar a corto plazo.

II

La serie de datos y el modelo

1. La serie de datos

Los 12 países seleccionados para formar parte del modelo agrupado fueron: las Bahamas, Barbados*, Belice*, Dominica**, Granada**, Guyana*, Jamaica*, la República Dominicana, Saint Kitts y Nevis**, San

Vicente y las Granadinas**, Suriname* y Trinidad y Tabago*.³ Los datos cubren el período comprendido entre 1980 y 1991. El criterio básico utilizado en esta selección fue la disponibilidad de los datos, que se extrajeron principalmente de la edición de 1995 del *International Financial Statistics Yearbook* del Fondo Monetario Internacional (FMI), complementándolos con estadísticas de varias instituciones nacionales y organizaciones internacionales, incluso los informes y compendios estadísticos de los bancos centrales de las Antillas Neerlandesas, las Bahamas, Barbados, Jamaica y Trinidad y Tabago, además de datos provenientes del

¹ En Barro y Sala-i-Martin (1995) es posible encontrar una descripción completa de las últimas novedades en materia de construcción de modelos de crecimiento económico y Clements y Hendry (1995) hacen un muy buen análisis de las polémicas más recientes.
² Véanse Hilaire, Nicholls y Henry, 1990; Ganga, 1990; Worrel y Holder, 1987; Boamah, 1982; CEPAL, 1991; Joefield-Napier, 1979. Especial mención merecen algunos intentos recientes del Banco Mundial (véanse Banco Mundial, 1994a y 1994b), debido a su alcance y dimensión, y el libro de Nicholls, Leon y Watson (1996), publicado después de terminar el presente trabajo, que ofrece una descripción muy completa y actualizada del tema.

³ Los países marcados con un asterisco (*) pertenecen a la Comunidad del Caribe (CARICOM) y los marcados con doble asterisco (**) pertenecen a la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS).

Banco Central del Caribe Oriental (ECCB) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

2. El modelo⁴

El modelo utilizado es una variante de la clásica formulación Mundell-Fleming, con un bien producido en el país que se consume dentro y fuera de él y un producto que se exporta.⁵ El país analizado acepta los precios en su demanda de importaciones, en que hay restricciones externas, pero tiene cierto grado de poder monopolista sobre su producción de exportaciones. La inversión, la tasa de interés interna y la cuenta corriente se fijan endógenamente en el modelo. La dinámica se genera con procesos de ajuste parcial y expectativas futuras. La serie de ecuaciones logarítmicas lineales reducidas de comportamiento utilizadas en las estimaciones fue:

$$(1) \log C_t = \alpha_0 + \alpha_1 r_t + \alpha_2 \log C_{t-1} + \alpha_3 \log Y_t^d + \alpha_4 \log Y_{t-1}^d$$

$$(2) \log (Y/L) = \theta_0 + \theta_1 (K_t^I - \log L_t) + gt + \theta_3 (Y/L)_{t-1}$$

$$(3) I_t = \kappa_1 (r_t - r_{t-1}) + \kappa_2 (Y_t - Y_{t-1}) + \kappa_3 I_{t-1}$$

$$(4) \log X_t = \iota_0 + \iota_1 \log \varepsilon_t P_t^*/P_t + \iota_2 \log Y_t^* + \iota_3 \log X_{t-1}$$

$$(5) \log Z_t = \delta_0 + \delta_1 \log \varepsilon_t P_t^*/P_t + \delta_2 \log Y_t + \delta_3 \log R_{t-1}/P_{t-1}^* Z_{t-1} + \delta_4 \log Z_{t-1}$$

$$(6) \log (M_t/P_t) = \beta_0 + \beta_1 i_t + \beta_2 \log Y_t + \beta_3 \log Y_{t-1} + \beta_4 \log (M_{t-1}/P_{t-1})$$

La primera ecuación representa la función de consumo agregado,⁶ en que C_t son los gastos de consumo privado real, r_t representa las tasas de interés internas reales⁷ e Y_t^d son los ingresos disponibles rea-

les (definidos como el PIB más las utilidades generadas por los activos netos colocados en el extranjero, menos el interés pagado sobre la deuda interna y los impuestos). El coeficiente α_1 es una prueba de la elasticidad a corto plazo del consumo con respecto al interés, el coeficiente α_2 es una prueba de las hipótesis de ingresos permanentes sin restricciones de liquidez, el coeficiente α_3 es una prueba de las hipótesis de restricciones de liquidez de algunos hogares en una subregión en desarrollo como el Caribe y el coeficiente α_4 es una prueba de la longitud de los horizontes temporales de los hogares sin restricciones de liquidez.

La segunda ecuación representa la función de la oferta agregada y se basa en una clásica especificación Cobb-Douglas, con total flexibilidad del precio con respecto al salario.⁸ En el Caribe los datos sobre el capital son muy escasos —casi no existen en la mayoría de los países—, de manera que la serie del capital — K_t^I — en realidad es un valor sustitutivo basado en los flujos de inversión bruta —formación bruta de capital fijo— según la ecuación siguiente:

$$K_t^I = \log 2 + 1/2 \sum_{i=0}^{t-1} (1-\rho)^i I_t^I + t/2 \log (1-\rho)$$

ρ , que representa la tasa de depreciación, se fijó en 0.1 (10%). Si se imponen rendimientos a escala constantes, se obtiene

$$\log (Y/L) = \theta_0 + \theta_1 (K_t^I - \log L_t)$$

Los otros dos términos de esta ecuación representan el progreso tecnológico —expresado por la tendencia temporal gt — y un proceso de ajuste rezagado.

La tercera función es una ecuación de inversión estándar, diferenciada primero para eliminar la variable del capital. Los términos restantes son la tasa de interés real y el producto real.

La cuarta función es la ecuación de las exportaciones, también con una especificación estándar.⁹ el primer término representa el tipo de cambio real, el segundo la demanda externa —un índice de la producción mundial— y el último un proceso de ajuste rezagado.

Asimismo, la quinta función es la ecuación de las importaciones (Goldstein y Khan, 1985), también con una especificación estándar: el primer término repre-

⁴ Esta subsección se ciñe estrechamente a lo que figura en Haque, Lahiri y Montiel, 1990.

⁵ Debido a limitaciones de los datos no es posible obtener una especificación más desagregada.

⁶ Esta especificación se basa en Blinder y Deaton, 1985.

⁷ Para parte de esta serie debieron hacerse previsiones para Suriname y la República Dominicana, sobre la base de la siguiente especificación: $i_t = \alpha_1 + \alpha_2 Y_t + \alpha_3 P_t + \alpha_4 i_{t-1}$, en que Y es el producto interno bruto (PIB), P es el índice de precios al consumidor e I es la tasa de interés interna rezagada.

⁸ Véase Solow, 1957.

⁹ Véanse Goldstein y Khan, 1985.

senta el tipo de cambio real, el segundo la demanda interna real, el tercero la restricción externa con que tropiezan muchos países en desarrollo —expresada en la relación reservas/importaciones— y el último un proceso de ajuste rezagado.

III

Estimación del modelo

1. Método de estimación

El uso de un modelo de estimación agrupado siempre trae aparejada la cuestión de la heterogeneidad de los países. Para resolver este problema se hicieron tres tipos diferentes de estimaciones agrupadas:

- una agrupada, en que se supone que la muestra tiene un intercepto único y una serie única de pendientes, dada por $\gamma_{it} = \chi_{it} \beta + \alpha + \mu_{it}$;
- una de efectos fijos, en que se supone que la muestra tiene una serie única de pendientes pero que cada unidad de datos tiene su propio intercepto, es decir, que el intercepto refleja la heterogeneidad de los países, dada por $\gamma_{it} = \chi_{it} \beta + \alpha_i + \mu_{it}$. Este es el enfoque habitual en la mayoría de las estimaciones de este tipo, ya sea mediante el uso del intercepto o el uso de una variable ficticia nacional;
- una de efectos aleatorios, en que se supone que la muestra tiene una serie única de pendientes y que cada unidad de datos tiene su intercepto extraído de una distribución común con una media α y una varianza σ^2_{α} . En esta estimación, el intercepto refleja parte de la heterogeneidad de los países, y el resto se expresa en el término de error, que tiene la especificación $\mu_{it} = \alpha_i + \mu_t + n_{it}$, donde α_i es el efecto individual, μ_t es el efecto tiempo y n_{it} es el efecto puramente aleatorio. Las estimaciones para este modelo de mínimos cuadrados generalizados son sistemáticas y asintóticamente eficientes, si el intercepto individual de cada unidad de datos no está correlacionado con sus variables independientes.

También se estimó un modelo en que tanto los interceptos como las pendientes varían según las unidades de datos, lo que corresponde a una estimación individual única para cada país, dada por $\gamma_{it} = \chi_{it} \beta_i + \alpha_i + \mu_{it}$, y luego se usaron los resultados de esta estimación en una prueba F de restricción de la igualdad de

El sexto y último, representa la ecuación de la demanda real de dinero, con una variable para la demanda interna real y un proceso de ajuste rezagado y con i_t —la tasa de interés interna— fijada exógenamente al modelo¹⁰.

los coeficientes (pendientes e interceptos) de este modelo frente a los coeficientes de los modelos agrupado y de efectos fijos. También se aplicó la misma prueba F entre los modelos de efectos fijos y aleatorios.¹¹

Las variables consideradas son las siguientes:

Ecuación de demanda agregada

C	Constante
IR	Tasa de interés interna real
LTCL	Gasto de consumo privado real
LYD	Ingreso disponible real
LYDL	Ingreso disponible real rezagado

Ecuación de oferta agregada

KS	Capital
TIME	Tendencia de tiempo
LYLL	Oferta agregada rezagada

Ecuación de inversión

IRD	Tasa de interés interna real
GDPD	Producto real rezagado
IL	Inversión rezagada

Ecuación de exportaciones

LXR	Tipo de cambio real
-----	---------------------

¹⁰ En esta formulación se evita deliberadamente incluir en el modelo la cuestión esencial relativa al grado y al papel de la movilidad del capital en las economías caribeñas. Esta decisión se adoptó debido a dificultades con los datos —la ausencia de series sobre valores futuros de tipos de cambio— y cuestiones teóricas —la falta de consenso respecto de los supuestos adecuados sobre los parámetros— y tiene por objeto simplificar la estructura del modelo.

¹¹ Esto representó la prueba de una serie de restricciones lineales J sobre los coeficientes, dados por $g' = (R\beta^{\wedge\wedge} - r)'(RCR')^{-1} (R\beta^{\wedge\wedge} - r)^d \rightarrow \chi^2_{(J)}$, que tiene por hipótesis nula y alternativa, respectivamente, $H_0: R\beta = r$; $H_1: R\beta \neq 0$ y siendo las hipótesis nulas rechazadas por valores de g mayores que el valor crítico de la distribución $\chi^2_{(J)}$ para un nivel de significancia previamente elegido (0.05%).

LYX Demanda externa
LXL Exportaciones rezagadas

Ecuación de importaciones

LXR Tipo de cambio real
LGDP Demanda interna real
LRL Nivel de reservas
LML Importaciones rezagadas

Demanda de dinero

IR Tasa de interés real
LGDP Demanda interna real
LGDPD Demanda interna real rezagada
LMOL Oferta de dinero rezagada

2. Resultados de las estimaciones

Como puede apreciarse en los resultados de nuestras estimaciones (cuadro 1), todas las ecuaciones tienen un alto R^2 y la mayoría de las variables son significativas y con los signos esperados.

En el caso de la ecuación de consumo agregado, la variable para la elasticidad con respecto a la tasa de interés en el consumo es significativa pero positiva en todos los modelos, aunque con un coeficiente pequeño, excepto para el modelo de efectos fijos. Este hecho puede explicarse por la aplicación de una tasa de interés fijada administrativamente y negativa en términos reales, como ocurrió en la mayor parte de la subregión durante el período en cuestión. La variable para las hipótesis de ingresos permanentes es altamente sig-

CUADRO 1

Resultados de las estimaciones

Ecuación de demanda agregada					Ecuación de exportaciones				
Variable	Signo esperado	Estimación agrupada	Efectos fijos	Efectos aleatorios	Variable	Signo esperado	Estimación agrupada	Efectos fijos	Efectos aleatorios
R^2		0.99	0.9	0.99	R^2		0.98	0.79	0.97
C		.005		-.07	C		1.21		1.25
		0.09		-.93			1.3		1.4
IR	-	.002	.24	.003	LXR	+	.23	.3	.23
		2.2*	2*	2.9*			6.72*	5.8*	6.2*
LTCL	+	.96	.85	.95	LYX	+	-.26	-.35	-.26
		102*	14.7*	65.4*			-1.3	-1.7	-1.3
LYD	+	.36	.43	.37	LXL	+	.96	.79	1
		5.9*	7*	6.5*			80.8*	13.7*	64.6*
LYDL	+	-.31	-.12	-.31					
		-4.9	-1.6	-5.1					
Ecuación de oferta agregada					Ecuación de importaciones				
R^2		0.99	0.86	0.98	R^2		0.98	0.86	0.94
C		.064		-.02	C		-.11		-.08
		.9		-.17			-1.3		-.5
KS	+	.3	.07	.04	LXR	-	.2	.12	.19
		1.8*	.75	1.14			5.7*	2.5*	5.5*
TIME	+	-.0003	.015	.0001	LGDP	+	.01	1	.13
		-.69	2.95*	.1			.28	5.7*	2.1*
LYLL	+	.98	1.13	.99	LRL	+	-.02	.004	-.01
		167.9*	21.2*	86.7*			-1	.17	-.3
					LML	+	1	.7	.9
							57.2*	12*	-.5
Ecuación de inversión					Demanda de dinero				
R^2		0.99	0.98	0.99	R^2		0.99	0.88	0.99
C		-.9		-6.1	C		.06		.08
		-.05		-.27			1		.8
IRD	-	3.78	4.3	3.9	IR	-	-.003	.00001	.002
		2.54*	2.82*	2.8*			-2.4	.07	-1.3
GDPD	+	.32	.29	.32	LGDP	+	1.9	1.9	1.7
		34.7*	18*	30.9*			7.5*	4.6*	6*
IL	+	1	1.1	1	LGDPD	+	-1.9	-1.6	-1.7
		41.9*	20*	35*			-7.3	-3.4	-5.8
					LMOL	+	1	.8	1
							119.2*	14.3*	84.8*

* Significativo al nivel del 5%.

nificativa y tiene el signo correcto en todos los modelos, así como la variable para los ingresos disponibles. La variable para los ingresos disponibles rezagados no es significativa y tiene el signo incorrecto en todos los modelos. Ello también reafirma las hipótesis de que el hogar medio de la subregión tiene restricciones de liquidez y un horizonte temporal muy corto en términos financieros.

En la función de la demanda agregada, la variable sustitutiva para el capital —KS— fue significativa sólo para la estimación agrupada. Las otras — pese al signo correcto— no son significativas y tienen coeficientes muy pequeños. La variable sustitutiva para el progreso tecnológico es significativa sólo en el modelo de efectos fijos, y con un coeficiente relativamente pequeño, pese al signo correcto en todos ellos, lo que señala la falta de una tendencia sostenida y clara de adelanto tecnológico en la subregión. La única variable sistemáticamente significativa fue la de inversión rezagada, lo que indica que esta variable endógena específica probablemente podría preverse adecuadamente en el corto plazo con una especificación ARIMA simple.

Entre las razones que explican estos resultados, cabe mencionar el hecho de que la mayoría de los países de la región depende en gran medida de la inversión extranjera directa y de flujos oficiales para su formación bruta de capital —en algunos casos, en más del 50% (véase Vinhas de Souza, 1996)— y de que sus estructuras productivas en general están dominadas por sectores —el primario y el terciario— que no tienen un uso particularmente intensivo del capital.

En el caso de la ecuación de inversión, la variable para la tasa de interés es significativa en todos los modelos, pero tiene el signo incorrecto y su coeficiente es sospechosamente alto. En general la inversión rezagada también es altamente significativa y tiene el signo correcto. La variable que representa el producto real también es altamente significativa y tiene el signo correcto.

Algunas de las posibles explicaciones de estos fenómenos se han mencionado ya en el caso de las ecuaciones de demanda y oferta agregadas. La inversión en la subregión depende enormemente de flujos externos, tanto privados como oficiales, que no se ven afectados por la tasa de interés interna. Cabe agregar que hasta hace poco la mayoría de las economías del Caribe eran casos prácticamente clásicos de represión financiera,¹² ya que varios de sus sistemas financieros nacio-

nales asignaban créditos con un criterio administrativo y tasas de interés reales altamente negativas. Por otra parte, la estructura de la propiedad en la economía —especialmente en los sectores primario y terciario— es una mezcla de firmas “tradicionales” y “modernas”, donde las “tradicionales” tienen un acceso limitado al financiamiento de mercado, con lo cual dependen enormemente de formas de financiamiento de otra índole, lo que constituye otro indicio de la represión financiera.

En el caso de la ecuación de exportaciones, la variable para el tipo de cambio es significativa y tiene el signo correcto en todos los modelos, pero el coeficiente estimado para la variable sustitutiva de la demanda mundial no es significativo en todos los modelos, y todos tienen el signo incorrecto. La variable para las exportaciones rezagadas es significativa en todos los modelos y tiene el signo correcto. Es posible que estos resultados se deban a que las exportaciones de la subregión están dominadas por acuerdos de comercio preferencial, como la Convención de Lomé, la Iniciativa para la Cuenca del Caribe o los sistemas de cuotas de importación de azúcar de los Estados Unidos, y a que de hecho, para algunos productos primarios principales (azúcar, banano), se fijan determinados cupos con criterios administrativos.

Los resultados de la ecuación de importaciones muestran que la variable tipo de cambio es significativa en todos los modelos, pero tiene el signo incorrecto en todos ellos. La variable para la demanda interna real tiene el signo correcto en todos los modelos, pero no es significativa para el modelo del estimador agrupado. Ninguno de los modelos tiene una variable significativa de restricciones de reserva y dos de ellos tienen el signo incorrecto, en tanto la variable de importaciones rezagadas es significativa en dos de los modelos, pero tiene el signo correcto en todos ellos.

Algunas de las razones que explican estos resultados son las mismas que en el caso de la ecuación anterior. La existencia de flujos comerciales preferenciales, que permiten un cierto grado de estabilidad de los flujos de moneda fuerte generados por las exportaciones, especialmente con la ayuda de los fondos de estabilización STABEX y STAMIN de la Convención de Lomé, además de la entrada de capitales extranjeros privados y oficiales, ha reducido la importancia de las restricciones de reservas para estas economías. Por otra parte, los tipos de cambio diferenciados y fijados administrativamente, registrados en algunos países de la subregión durante el período en estudio, también pueden explicar en cierta medida los resultados para la variable tipo de cambio.

¹² Para una definición de represión financiera, véanse Gurley y Shawn, 1983.

En el caso de la ecuación de la demanda de dinero, reaparecen los resultados anteriores para la tasa de interés interna real, lo que señala la necesidad de una completa liberalización financiera. La variable para la tasa de interés interna no es significativa en todos los modelos y tiene el signo incorrecto en dos de ellos, siendo los coeficientes muy pequeños. La variable para la demanda interna real corriente tiene el signo correcto en todos los modelos y es significativa en todos ellos, pero la variable para la demanda interna real rezagada no es significativa y tiene el signo incorrecto en todos los modelos, lo que nuevamente reafirma la idea de los hogares con restricciones de liquidez. La variable para la demanda de dinero rezagada es altamente significativa y tiene el signo esperado en todos los modelos.

En general los resultados fueron muy satisfactorios. Los modelos generaron una serie de estimaciones sistemáticas, asintóticamente eficientes y represen-

tativas. La mayoría de los coeficientes fueron significativos, tuvieron los signos esperados y el poder explicatorio de las regresiones —las R^2 — fue muy alto.

Sin embargo, también cabe mencionar que todas las pruebas F indican el rechazo de las hipótesis nulas, es decir, la igualdad de coeficientes entre la estimación individual y los modelos agrupado y fijo, y la igualdad entre los modelos de efectos fijos y aleatorios. Estos resultados pueden indicar que el modelo de efectos aleatorios es el que mejor representa los resultados de una estimación individual de cada país, lo que concuerda con la teoría. Para verificarlo, se realizó una prueba de Hausman¹³ de efectos aleatorios frente a efectos fijos en los datos de referencia. Los resultados de esta prueba indican, una vez más, que el modelo de efectos aleatorios es probablemente la mejor alternativa agregada de construcción de modelos para las regresiones individuales de cada país.¹⁴

IV

Conclusiones

En su mayoría, los resultados generales de la estimación fueron satisfactorios. Se puede suponer que los estimadores generados son representativos para los países de la muestra. La confiabilidad del modelo se comprobó haciendo una “previsión hacia atrás”, lo que generó valores para las variables endógenas dentro de un ± 0.01 y ± 0.02 de las variables reales, como se indica en las R^2 de las ecuaciones. No obstante, hay algunas especificidades de las economías del Caribe que no están adecuadamente representadas en las especificaciones estándares de los modelos de crecimiento,¹⁵ lo que se complica por el problema habitual de la falta de datos confiables y actualizados. La construcción de modelos de los obstáculos regulatorios específicos, especialmente financieros, que aún se encuentran en la mayoría de las economías del Caribe y de los acuerdos preferenciales de inversión y de comercio prevalentes entre estos países, es crucial para una representación adecuada de sus estructuras económicas.

Por otra parte, algunos de los resultados anteriores también pueden indicar que, como era de esperar, debido a la natural diversidad de los países de la subregión —exportadores e importadores de petróleo, países continentales relativamente grandes y pequeños países insulares, colonias y países independientes, economías más bien industriales junto con economías primarias y terciarias, diferentes grados de liberalización financiera, comercial y de inversión y diferentes tipos de relaciones institucionales con diferentes grupos de países desarrollados—, un esfuerzo conjunto de construcción de un modelo del Caribe como una única zona económica no sólo tiene sus restricciones, sino

¹³ En la prueba de Hausman se verifica la igualdad de dos series de estimaciones, β_1 y β_2 , en que se compara β_1 , el estimador más eficiente, con β_2 , el menos eficiente. Si la especificación del modelo es correcta, $\beta_1 - \beta_2$ tenderá a cero.

¹⁴ La única excepción fue la ecuación de inversión, también la única ecuación que no rechazó la hipótesis nula de la igualdad entre las estimaciones de efectos fijos y agrupadas. En este caso, una buena alternativa de construcción de modelos podría ser la especificación con pendientes comunes, quizá debido a la dependencia de la subregión de los flujos de capital externo y al hecho de que los inversionistas tienen apreciaciones y limitaciones semejantes frente a esa dependencia.

¹⁵ Cabe señalar que en su mayoría estas “especificidades” en realidad representan desviaciones temporales de la asignación del mercado, como los sistemas bancarios y cambiarios regulados y los acuerdos comerciales preferenciales, e indican en qué medida sigue haciendo falta una mayor liberalización.

que incluso puede ser un supuesto impropio. La construcción de modelos para cada país, o para agrupaciones más homogéneas, como por ejemplo, los países miembros de la OECD, pero no miembros de la CARICOM, naturalmente brindarían un panorama más preciso.¹⁶ No obstante, cabe señalar que este modelo relativamente simple proporciona a los organismos nacionales y

regionales una poderosa herramienta para predecir con exactitud el valor de corto plazo de algunas variables macroeconómicas fundamentales, lo que les permite obtener información esencial que facilita la adopción de decisiones básicas de política.

(Traducido del inglés)

Bibliografía

- Banco Central de las Bahamas (varios números): *Quarterly Statistical Digest*, Nassau, Bahamas.
- Banco Central de Barbados (varios años): *Annual Statistical Digest*, Bridgetown, Barbados.
- Banco Central del Caribe Oriental (varios años): *Annual Report and Statement of Accounts*, Basseterre, St. Kitts.
- Banco Central de Trinidad y Tabago (varios números): *Quarterly Statistical Digest*, Puerto España, Trinidad y Tabago.
- Banco Mundial (1994a): *Coping With Changes in The External Environment*, Report, N° 12821-LAC, Washington, D.C.
- _____ (1994b): *Economic Policies for Transition in the Organization of Eastern Caribbean States*, Report, N° 12758-LAC, Washington, D.C.
- Barro y Sala-i-Martin (1995): *Economic Growth*, Mc Graw Hill, New York.
- Blinder, A. y A. Deaton (1985): The time series consumption function revisited, *Brookings Papers on Economic Activity*, N° 2, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Boamah, D. (1982): *Proposed Specifications for an Econometric Model of the Barbadian Economy*, Bridgetown, Barbados, Banco Central de Barbados.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1991): *Macro-Economic Model of Jamaica*, LC/IP/L.038, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- _____ (1996): *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, Edición 1995*, LC/G.1908-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.96.II.G.1.
- Clements, M.P. y D.F. Hendry (1995): Macroeconomic forecasting and modelling, *The Economic Journal*, vol.105, N° 431, Oxford, Reino Unido, The Royal Economic Society, julio.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (1995): *International Financial Statistics Yearbook*, Washington, D.C.
- Ganga, G.N. (1990): A macro-economic model of the Guyanese economy, *Social and Economic Studies*, vol. 39, N° 3, Trinidad y Tabago, Universidad de las Indias Occidentales (UWI).
- Goldstein, M. y M. Khan (1985): Income and price effects in foreign trade, *Handbook of International Economics*, vol. 2, Amsterdam, Países Bajos, North Holland.
- Gurley, J.G. y E.S. Shawn (1983): Financial structure and economic development, en J.D. Von Pischke, D.W. Adams y G. Donald, *Rural Financial Markets in Developing Countries*, Washington, D.C., Banco Central.
- Haque, N., S. Lahiri y P. Montiel (1990): *A Macroeconomic Model for Developing Countries*, Staff Papers, vol. 37, N° 3, Washington, D.C., FMI, septiembre.
- Hilaire, A., S. Nicholls y A. Henry (1990): Forecasting and policy evaluation in a macroeconomic model of the Trinidad and Tobago economy, *Economic and Social Studies*, vol. 39, Trinidad y Tabago, Mona, Jamaica, UWI.
- Joefield-Napier, W. (1979): *A Quarterly Model of the Trinidad and Tobago Economy*, St. Augustine, Trinidad y Tabago.
- Nicholls, S., G. Leon y P. Watson (1996): *Problems and Challenges in Modelling and Forecasting Caribbean Economies*, Trinidad y Tabago, Caribbean Centre for Monetary Studies.
- Solow, R.M. (1957): Technical change and the aggregate production function, *The Review of Economics and Statistics*, vol. 39, N° 3, Cambridge, Massachusetts, Estados Unidos, Harvard University Press, agosto.
- Vinhas de Souza, L. (1994): *Foreign Direct Investment in the Caribbean Subregion: A Survey with Policy Suggestions*, Puerto España, Trinidad y Tabago, CEPAL.
- Watson, P. (1995): Estimation of the savings functions for the OECS, en R. Ramsaran (ed.), *The Savings/Investment Environment in the Caribbean: Emerging Imperatives*, Trinidad y Tabago, Caribbean Centre for Monetary Studies.
- Worrel, D. y C. Holder (1987): A model for economic forecasting in the Caribbean, en D. Worrel (ed.), *Small Island Economies - Structure and Performance in the English-Speaking Caribbean since 1970*, Nueva York, Praeger Publishers.

¹⁶ En un ensayo de construcción de modelos para cada país, los resultados obtenidos fueron mucho menos satisfactorios que los de las estimaciones conjuntas, pero dan una idea muy interesante de la importancia de las especificidades nacionales. Asimismo, vale mencionar que Watson (1995) hasta rechaza el uso de un grupo con-

siderado homogéneo, como el de los países de la OECD, para la construcción de modelos, ya que no justifica una estimación conjunta significativa, lo que indica que tampoco se la considera una verdadera región económica.

Virajes y derrapajes de *la economía venezolana*

José Miguel Benavente

*Economista
División de Desarrollo
Económico, CEPAL*

Cuando el modelo económico neoliberal, con cuya vigencia expira el milenio en América Latina, cumple ya algunos años de aplicación, se hace más oportuno evaluar la experiencia acumulada hasta la fecha. A esta tarea se abocan los economistas, desgranando y analizando las diversas características y componentes de los programas aplicados en los distintos países. Un aspecto a menudo descuidado en tales evaluaciones es el de la viabilidad social y política de las medidas adoptadas, que no depende sólo de la valoración técnica de ellas. La aceptación de tales medidas por los diversos sectores de la población ha pasado a ser igualmente importante, en particular tras la sustitución de regímenes militares por sistemas democráticos que obligan a tener más en cuenta la voluntad popular. Esto es lo que cabría llamar el factor "social" (o tal vez incluso "sicosocial") de la reforma. Una mejor comprensión de las variables que inciden en la reacción popular ante las medidas de política económica aplicadas facilitaría la evaluación previa de sus posibilidades de éxito. Para ello se cuenta ya con un acervo de experiencia en los distintos países. Una de las más interesantes es, tal vez, la que se desprende de la reiterada aplicación del modelo en Venezuela. La variada reacción de la población de ese país a los dos programas de corte neoliberal en 1989 y 1996 bien pudiera deberse a la distinta evolución de las magnitudes reales de la economía (crecimiento del producto y empleo), pese a la similitud existente entre los desequilibrios macroeconómicos en ambos casos.

I

La resistencia al cambio

Los últimos años han sido testigos de importantes cambios económicos, sociales y políticos en América Latina. Comenzando con los países del Cono Sur en el decenio de 1970, los gobiernos han ido abandonando progresivamente las políticas económicas basadas en la sustitución de importaciones y modelos de desarrollo sustentados en el mercado interno para aplicar reformas e inaugurar políticas inspiradas en la doctrina económica neoliberal, de creciente influencia planetaria. Los países respondían así tanto a circunstancias internas, principalmente las limitaciones de las estrategias aplicadas hasta entonces, como externas, derivadas de las posibilidades y exigencias de la aceleración del comercio y de las corrientes de inversión mundiales. La crisis de la deuda de los años ochenta fue un catalizador importante de este proceso.

Con el término *neoliberalismo* se hace aquí referencia a la doctrina económica que, en lo esencial, apoyándose en la premisa de que funcionamiento del mercado y poder del Estado están inversamente relacionados, propugna una menor intervención del segundo para potenciar las virtudes del primero. En este sentido, enlaza con su antecedente decimonónico.¹ En su versión actual, el inventario neoliberal está bien representado en lo que se ha dado en llamar el Consenso de Washington,² avalado por muchas de las instituciones (públicas y privadas) que tienen su sede en esa capital (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y gobierno e instituciones de los Estados Unidos, sobre todo). Tal Consenso agrupa recetas de política eco-

nómica, consideradas ya "ortodoxas", en torno a los grandes ejes de la estabilización macroeconómica, la desregulación de los mercados, la reducción de las barreras a los intercambios externos y la privatización de los activos estatales.

En el actual neoliberalismo, al igual que en su antecesor, los aspectos distributivos están lejos de ocupar el centro de las preocupaciones y del análisis.³ A menudo, esta carencia ha limitado crucialmente la aplicabilidad del modelo, pues lo divorcia de una realidad en que aquellos aspectos son insoslayables. Es cierto que en la formulación inicial del Consenso de Washington se incluía algún elemento con cierta trascendencia social, como la priorización del gasto público en materia de salud y educación; y que, además, en años recientes se ha ido generando un consenso sobre la necesidad de una segunda generación de reformas (o "Consenso de Washington mark II")⁴ que tenga más en cuenta los aspectos sociales y la distribución de los beneficios de la reforma para afianzar la estabilidad política, junto con reforzar la institucionalidad del Estado.⁵ Sin embargo, estas consideraciones, aunque ciertamente valiosas, tienen que ver con el mediano y largo plazo, y no necesariamente con el costo social inmediato de las políticas aplicadas, el cual puede hacer imposible la necesaria estabilización de una economía,

¹ Una interesante diferencia entre el antiguo liberalismo y el moderno neoliberalismo es que el primero encontró oposición en el mundo en desarrollo de su época, es decir, en los trece jóvenes estados del Norte de América que acababan de lograr su independencia de la Gran Bretaña, mientras que el segundo, cuyos paladines son ahora aquellos mismos estados convertidos en primera potencia mundial, ha llegado a ser aceptado igualmente por los países periféricos. Al respecto, véase la reedición del clásico estudio de Clairmont (1996) que ofrece una provocativa exposición del desarrollo histórico del liberalismo. Para quienes interpretan la economía en su contexto histórico vinculado con el mundo real de las fuerzas productivas, esta diferencia está sin duda relacionada con los imperativos de la mayor mundialización característica de nuestros días. Esta última explicación se argumenta, por ejemplo, en Vacs (1994).

² Véase Williamson (1990) y Williamson, ed. (1994).

³ ¿Podría acaso aplicarse al nuevo liberalismo la calificación que hiciera Keynes del antiguo, cuando, refiriéndose a la doctrina ricardiana, afirmaba que "Le otorgó virtud el hecho de que sus enseñanzas, llevadas a la práctica, eran austeras y a veces desabridas; le dio belleza el hecho de que fuera compatible con una superestructura lógica vasta y consistente; le prestó autoridad el hecho de que podía explicar mucha injusticia social y aparente crueldad como un accidente inevitable en la marcha del progreso y que el intento de cambiar estas cosas tenía, en términos generales, más probabilidades de causar daño que beneficio"? (Keynes, 1936, reimpresión sin fecha, p. 33). La traducción es propia.

⁴ The Economist Intelligence Unit (1997).

⁵ Una influencia notable sobre esta evolución proviene probablemente de la CEPAL, que ha señalado reiteradamente que el énfasis puesto por el proceso de liberalización económica en el crecimiento del producto y la reducción de la inflación no es suficiente ya que el crecimiento por sí solo no puede garantizar mejores efectos distributivos, lo que explica el panorama social poco alentador que se observa en América Latina y que puede dificultar el sostenimiento del proceso de desarrollo (CEPAL, 1997).

independientemente de lo acertadas que sean dichas políticas en una perspectiva temporal más amplia.⁶

El objetivo de este artículo no es llevar a cabo una evaluación de tipo normativo sobre las políticas económicas neoliberales en general, sino explorar un aspecto de la tensión que puede surgir entre el cumplimiento de su presupuesto básico, en particular en lo que se refiere al funcionamiento objetivo de los mercados, y las condiciones reales de su aplicación, vinculadas con el contexto social en que ésta se efectúa, cuando la reacción popular a las políticas pasa a ser decisiva para determinar la viabilidad de ellas.

1. La reacción popular a las reformas

Las políticas neoliberales llevaban consigo cambios radicales en el equilibrio de intereses económicos entre los distintos estratos de la sociedad. El ciudadano común no podía permanecer indiferente ante estos cambios, que le afectaban directamente en sus múltiples facetas de consumidor, trabajador asalariado, empleador, inversionista, ahorrador, etc., y que por lo tanto incidían directamente en sus condiciones de vida. Sin embargo, en general el cambio del entorno económico no dio lugar inmediatamente a fuertes resistencias por parte de los sectores de población desfavorecidos por aquel reequilibrio.

Es cierto que las primeras experiencias (en Chile, Argentina) tuvieron lugar en el marco de regímenes militares autoritarios que hacían difícil, si no imposible, la expresión de descontento de quienes se veían adversamente afectados. Comenzando por Chile, primer país que persistió en la aplicación de reformas estructurales neoliberales, la falta de libertades impidió que el costo social soportado por amplios sectores tuviera una manifestación política decisiva. Sin embargo, tras el retorno de los países latinoamericanos a sistemas políticos formalmente democráticos, los gobiernos siguieron aplicando reformas sin incurrir en la oposición activa y generalizada de sus ciudadanos.⁷

⁶ Otros autores han señalado lo mismo. Bresser, Maravall y Przeworski (1994, p.182), por ejemplo, afirman que "Los intentos de estabilización ... generan costes sociales que hacen la continuación de las reformas políticamente desagradables en un contexto democrático. Además, el estilo tecnocrático en que tienden a formularse y aplicarse esas políticas socava la consolidación de las instituciones democráticas" (traducción propia). Para matizar esta afirmación general es útil la distinción que hacen Haggard y Kaufman (1995) de dos fases, de iniciación y de consolidación, de las reformas.

⁷ El fenómeno de la adopción de reformas de este tipo en regímenes democráticos ha suscitado diversas explicaciones teóricas de lo que

México, Bolivia, Colombia, Perú, Brasil, transitaron por esa vía sin descarrilar en el camino. Tan sólo posteriormente, al recrudecer las tensiones sociales, se elevaron voces que se hacían eco de los desfavorecidos de la reforma. En México, Honduras, Bolivia, Argentina, esas voces han ido poco a poco haciéndose más estridentes. Luego han surgido, en fecha más reciente, cónclaves (en Chiapas, en Montevideo) donde se ha puesto abiertamente en entredicho el paradigma neoliberal en sus diversas aplicaciones latinoamericanas.

Estas manifestaciones de rechazo han abarcado, de norte a sur de la región, una gran variedad de sectores y de instancias, orgánicas e inorgánicas, representativas directa o indirectamente de estamentos populares. Por ejemplo, la XXIX Conferencia de la Confederación Latinoamericana de Religiosos, celebrada en noviembre de 1996 en Tegucigalpa, denunció el modelo económico neoliberal como una causa de la pobreza que agobia a la región. En parecido sentido se han pronunciado diversos obispos y arzobispos centroamericanos (por ejemplo, de El Salvador y Honduras).⁸ En el otro extremo del continente, organizaciones sindicales de los países del Mercosur identificaban al neoliberalismo como la causa del deterioro de las condiciones de vida de los trabajadores.⁹ En lo que respecta en particular a las privatizaciones, uno de los ingredientes básicos del recetario neoliberal, en Uruguay en 1992 y en Ecuador en 1995 la población rechazó en sendas consultas populares la transferencia al sector privado de la compañía de teléfonos y de la seguridad social, respectivamente. En una reunión previa a la Asamblea anual del Banco Interamericano de Desarrollo, que tuvo lugar en Barcelona en marzo de 1997, varios alcaldes de ciudades latinoamericanas pusieron en tela de juicio el proceso de privatización de servicios públicos.

Se ha ido generando, pues, una corriente de opinión en el sentido de que la aplicación de políticas neoliberales habría redundado en un aumento de la desigualdad e incluso de la pobreza, el recrudecimiento consiguiente de la criminalidad en las grandes ciudades y hasta una agudización de la violencia política que

Navarro (1995) considera la "anomalía" de la tolerancia popular a los procesos de ajuste económico, explicaciones analizadas por este autor.

⁸ En Honduras se han declarado en contra de los efectos sociales del neoliberalismo, además de la Iglesia Católica, instituciones tan representativas como los sindicatos y el Colegio de Economistas.

⁹ En este sentido, los sindicatos de los cuatro países de la agrupación realizaron una jornada de protesta coordinada en diciembre de 1996.

sufren algunos países donde existen movimientos guerrilleros (como Perú, Colombia y México).

En una era de nuevos regímenes democráticos, esta percepción de la gente constituye un elemento crucial que debe ser tenido en cuenta a la hora de aplicar reformas de política económica. El factor social ha adquirido en este contexto un peso político cierto. Se ha argumentado que la adopción de aquellas políticas se ha vuelto más difícil en ausencia de los anteriores gobiernos autoritarios y que la misma ha llevado consigo una tendencia hacia lo que se podría considerar un cierto comportamiento autocrático en el seno de los nuevos regímenes democráticos.¹⁰ En este sentido pueden interpretarse la concesión de poderes extraordinarios por los parlamentos de Argentina y Brasil a sus respectivos presidentes y la disolución del congreso por parte del presidente del Perú. En otros países, dicho factor social puede haber operado en contra de presidentes en posición más débil; los ejemplos a este respecto incluyen las separaciones del cargo de los presidentes de Guatemala y, más recientemente, del Ecuador, así como de Venezuela, al que se alude más adelante. El presidente de Honduras, quien en 1994 comenzó a aplicar un esquema económico neoliberal, declaraba en abril de 1997 no haber firmado una carta de intención con el Fondo Monetario Internacional debido a la dureza de las medidas que habría tenido que aplicar.

Esta evolución obliga a tener en cuenta las circunstancias sociales de los países en el diseño y la aplicación de las políticas económicas para que éstas sean políticamente viables.¹¹ En particular, la reacción de la población, o factor social, es determinante. Resulta plausible, por ejemplo, que la destitución del presidente del Ecuador por el congreso de su país se debiera en gran medida a la rapidez con que trató de

aplicar un drástico programa de reforma para el que la población no estaba preparada.

Para explicar la reacción de la población a los programas de reforma, con frecuencia se alude a la importancia que reviste el contexto económico;¹² un aspecto de este último se refiere al desempeño de la economía previo a la promulgación de las medidas, en particular cuando existen situaciones de crisis económica. Gamarra (1994), por ejemplo, no es el único que pone de relieve este factor cuando señala que “la experiencia de Bolivia y de Argentina —que no consiguieron estabilizar sus economías a comienzos del decenio de 1980— sugiere que las duras medidas de austeridad sólo funcionan cuando la economía se ha hundido hasta tocar un nivel mínimo histórico”.¹³ En esta misma línea, cabe suponer que la aceptación de programas similares en Argentina (una década más tarde), Brasil y Perú se apoyó en el fuerte rechazo de la población a la situación hiperinflacionaria anterior, la cual estuvo ausente en el Ecuador,¹⁴ al igual que en Venezuela. A este respecto, la experiencia de este último país, donde la aplicación de políticas neoliberales se ha enfrentado en dos ocasiones con distintas respuestas de la población, podría ser reveladora.

2. Una experiencia peculiar: Venezuela

En 1989 se produjo en el continente la primera excepción a la adopción pacífica del modelo neoliberal: en Venezuela, el anuncio de un paquete de drásticas medidas de ese corte fue acogido por la población con violentos disturbios que figuran entre los peores ocurridos en la historia del país. Precisamente, era Venezuela donde, en toda la región, el régimen de democracia formal tenía más larga vigencia; el último gobierno militar autoritario se remontaba a los años cincuenta y tres décadas más tarde la mayoría de los venezolanos había crecido en un régimen partidista y electoral respetuoso de la libertad de expresión.

Fueron esos mismos venezolanos los que en febrero de 1989 reaccionaron violentamente y en gran número ante el anuncio de las medidas económicas adoptadas por el gobierno del recién elegido presidente Carlos Andrés Pérez, medidas que se dieron a conocer bajo la etiqueta de El Gran Viraje de la economía venezolana. Aunque existen discrepancias sobre el

¹⁰ En estos términos se expresan, por ejemplo, Haggard y Kaufman (1995, p. 360), quienes indican además que “En México, el sistema de representaciones de intereses de tipo corporatista también jugó un papel importante, pero dentro también de un contexto institucional autoritario”. Véase asimismo Heredia (1994) y Kaufman, Bazdresch y Heredia (1993) sobre México, así como Cavarozzi (1994) sobre la relación entre reformas y regímenes autoritarios. Algunos incluso se han planteado ante estas situaciones si las democracias latinoamericanas pueden entenderse “consolidadas” (véase, por ejemplo, Gamarra, 1994, Acuña y Smith, 1994).

¹¹ Esta necesidad ha sido señalada por varios autores. Rodrik (1996), por ejemplo, afirma en este sentido que “la mayoría de los economistas se ha dado ya cuenta de que una buena receta económica requiere comprender la economía política de la situación” (pág. 38, traducción propia). De Janvry, Fargeix y Sadoulet (1991) elaboran incluso un índice de “factibilidad política” de los resultados de la política económica.

¹² La relación entre desempeño económico y tensiones sociopolíticas ha sido explorada por Acuña y Smith (1994).

¹³ Gamarra, 1994, pág. 4 (traducción propia).

¹⁴ Véase *Latin American Weekly Report*, 1997a.

saldo contable de los disturbios callejeros, hay consenso sobre su gravedad: cientos de víctimas mortales y daños cuantiosos a la propiedad. Instantáneamente, la inmensa popularidad de que gozaba el presidente, quien había sido elegido dos meses antes con el margen más amplio del voto popular en 25 años, se tornó en uno de los mayores rechazos de que ha sido objeto un mandatario de ese país. Esta situación allanó el terreno para dos intentos de golpe de estado tres años después y finalmente para la separación de Carlos Andrés Pérez de su cargo en 1993 bajo acusaciones de corrupción.

La suerte política del presidente selló la suerte económica del programa de reformas. Aunque algunos componentes importantes, como la liberalización del comercio, perduraron, otros, como ciertas reformas fiscales, no sobrevivieron al imperativo de su aprobación por el Congreso o vieron su aplicación interrumpida a medio camino. En 1994, el presidente Rafael Caldera, electo en virtud de una plataforma de rechazo al programa económico de su antecesor, reaccionó a una crisis súbita del sistema financiero imponiendo controles de precios y de cambios en la mejor tradición anterior a 1989.

Superada en lo fundamental la crisis financiera y ante la persistencia de agudos desequilibrios en la economía, quince meses después, en abril de 1996, el mismo presidente anunciaba al país un retorno a la ortodoxia neoliberal mediante un programa de ajuste conocido como la Agenda Venezuela que, como el

precedente, gozaba del aval y del respaldo financiero del Fondo Monetario Internacional. Esta vez, sin embargo, no se produjo la temida explosión social. Algo había cambiado en la sociedad venezolana.

Resulta fácil hacer radicar ese cambio en lo que podría llamarse la psicología social del país. Tal mutación psicológica tiene, no obstante, raíces en la realidad económica. La observación paralela de las circunstancias que precedieron al anuncio de los dos programas de reforma podría arrojar luz sobre lo que Moisés Naim, un antiguo ministro de industria del presidente Pérez, denomina el aspecto político de la aplicación del cambio económico.¹⁵

Esta observación, que se reseña en las páginas siguientes, entronca con las explicaciones sobre la influencia de las crisis económicas en la aceptación popular de la austeridad que llevan consigo las reformas y programas de estabilización. La experiencia de Venezuela permite trascender cierta ambigüedad inherente a estas explicaciones¹⁶ y muestra en particular que, de los diversos componentes del mosaico económico, la existencia de desequilibrios macroeconómicos (presiones sobre los precios y las cuentas externas) empuja a las autoridades a adoptar medidas correctivas, pero que es el desempeño de las variables reales (producto, empleo y poder adquisitivo de la población) el que condiciona la acogida de la gente a aquellas medidas. Cuando las presiones de ambos lados presentan momentáneamente vectores divergentes, el tejido social corre el riesgo de desgarrarse.

II

Historia de dos ajustes: el contexto económico

En Venezuela, los períodos previos a 1989 y 1996 se caracterizaron por graves desequilibrios macroeconómicos; en ambos se trató de reequilibrar la economía oponiendo medidas voluntaristas al funcionamiento de los mercados. Los desequilibrios se manifestaron en las áreas fiscal, monetaria y externa. Aunque con diferencias importantes, en ambas situaciones coexistían sustanciales déficit fiscales y de balanza de pagos, tipos de cambio sobrevaluados, presiones inflacionistas difícilmente contenidas y tasas de interés reales negativas. No obstante, tales coincidencias descubrían situaciones algo diferentes de la economía "real"; en particular, la variación coyuntural del pro-

ducto y del empleo eran más claramente desfavorables en los meses anteriores a 1996.¹⁷ La mayor incidencia de estas últimas variables en la percepción de la población sobre la situación económica del país puede explicar sus distintas reacciones a los dos programas de ajuste, juntamente con otros factores, entre ellos la conciencia del fracaso de las medidas heterodoxas

¹⁵ Véase en Naim (1993) una lúcida descripción del programa de ajuste de 1989 y su contexto histórico.

¹⁶ Señalada por Rodrik (1996).

¹⁷ Véase CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe* (varios años).

para resolver la crisis creciente de un país acostumbrado a la opulencia petrolera.

1. Desequilibrios macroeconómicos

Tanto en 1988 como en 1995, los desequilibrios que arrastraba la economía venezolana hacían perentoria la adopción de medidas de ajuste adecuadas. Aunque en contextos y con antecedentes distintos, en ambas ocasiones la pérdida de reservas internacionales había llegado a ser incontenible pese al control de cambios vigente, mientras que las presiones inflacionistas desbordaban los límites de la política de control de precios, alimentadas por el déficit de las cuentas públicas.

a) *El drenaje de las reservas internacionales*

Resulta adecuado comenzar a deshilar la madeja de embrollo macroeconómico venezolano por el sector externo. En Venezuela, la inserción en la economía mundial, que al igual que en otros países ha condicionado cada vez más sus opciones de política económica, tiene características peculiares debido a la dependencia del petróleo. Esta dependencia ha incidido de forma determinante en la estructura económica y, por ende, en la trama social del país.

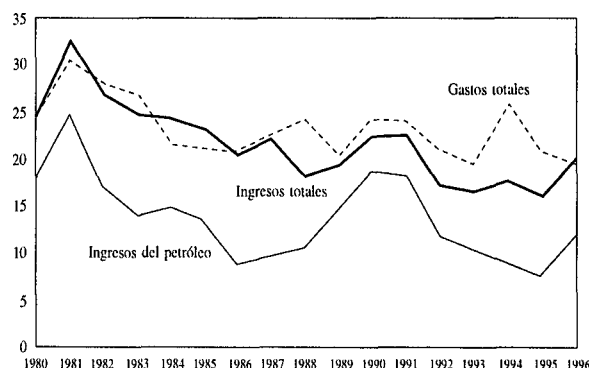
Los ingresos de exportación del preciado combustible constituían en 1988 más del 80% del valor total de las ventas externas y ése no era un año particularmente favorable en la volátil trayectoria que han exhibido los precios del crudo desde 1973. El gobierno central obtenía alrededor del 60% de sus recursos corrientes de la explotación estatal de los hidrocarburos. En 1995, la gravitación del petróleo en las exportaciones de bienes permanecía intacta y, a pesar de la reciente diversificación de las fuentes de recaudación fiscal, el recurso aportaba aún la mitad del presupuesto de ingresos del gobierno (gráfico 1).

La importancia de estos ingresos en moneda extranjera para el financiamiento del Estado vincula fuertemente la política fiscal con la política cambiaria. Las variaciones de la cotización del bolívar se reflejan inmediatamente en la disponibilidad de recursos estatales para financiar el gasto en moneda local. La evolución del sector externo condiciona así la consecución de los equilibrios internos en mayor grado aún que en otros países.

Tanto en 1988 como en 1995, el balance de pagos era deficitario y el Banco Central de Venezuela (BCV) debía hacer frente a una pérdida continua de reservas internacionales. En 1988, la pérdida se pro-

GRAFICO 1

Venezuela: Petróleo y finanzas públicas, 1980-1996
(Ingresos y gastos fiscales en porcentajes del PIB)



ducía por tercer año consecutivo y se acercaba al monto exorbitante de 4 000 millones de dólares, el 30% de las reservas existentes. En 1995, el drenaje de las reservas alcanzaba los 1 900 millones de dólares, después de tres años de registros negativos. La posición de activos externos en poder del Banco Central era más crítica en 1988. En ambos años, las autoridades no pudieron evitar incurrir en atrasos en el servicio de su deuda externa.

Tales situaciones consagraban el fracaso de la política adoptada para preservar la capacidad de pago externa del país: el control de cambios a la tasa fijada oficialmente. Las restricciones a la libre disponibilidad de divisas contribuían a mantener los capitales externos alejados y propiciaban la fuga de los capitales internos. Las entradas de capital no podían compensar así la evolución desfavorable de las transacciones corrientes. En 1988, éstas se vieron agravadas por el descenso del precio del petróleo en los mercados internacionales, al contrario de lo sucedido en 1995, cuando la evolución de esos mercados favoreció los ingresos de exportación, contribuyendo a la obtención de un superávit comercial y de cuenta corriente. Esta última, en cambio, registró en 1988 un enorme déficit equivalente al 10% del PIB, impulsado por un saldo comercial de bienes negativo por primera vez en diez años.

El otro factor, común a los dos períodos, que incidió adversamente en las cuentas externas fue el auge aportado a las importaciones por el insostenible mantenimiento del tipo de cambio oficial, que redundó en una acumulación especulativa de inventarios estimulada por las expectativas de devaluación. En 1988, el valor de las compras externas se disparó en 24% y en

1995 en 30%, pese a la atonía de la actividad económica en este último año.

El sistema cambiario vigente en 1988 se basaba en una estructura de tipos de cambio oficiales múltiples cuyo nivel promedio alcanzaba a fines de año sólo la mitad del prevaleciente en el mercado paralelo. A fines de 1995 regía un único cambio oficial, devaluado en diciembre, tras haberse experimentado por un corto período con una paridad distinta para viajes, derivada de un virtual mercado libre implícito en las transacciones de bonos Brady cuya negociación había sido autorizada en la bolsa de Caracas. La relación entre la cotización oficial y la de este mercado libre representaba una sobrevaloración de la primera de más de 50%, porcentaje que descendió a 18% tras la devaluación.

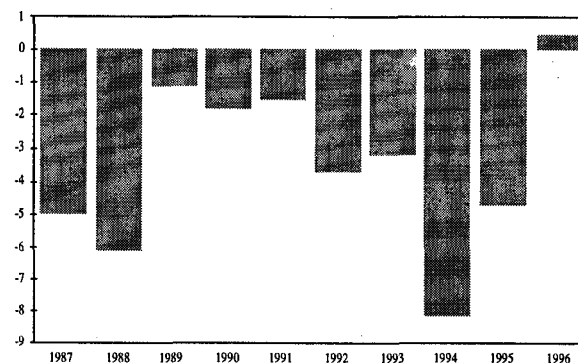
b) *El desequilibrio fiscal*

Pese a los enormes recursos generados para el fisco por las ventas del petróleo, las dificultades del gobierno para financiar sus gastos y obtener cuentas equilibradas se ha configurado como uno de los principales factores de desequilibrio macroeconómico en Venezuela. Frente a la rigidez de los gastos, la variabilidad e incertidumbre de los ingresos, dependientes de los volátiles mercados petroleros internacionales, han enfrentado al gobierno con la necesidad frecuente de endeudarse para cerrar la brecha entre unos y otros. En 1988, la expansión del gasto no pudo ser financiada con recursos ordinarios ante la desfavorable evolución de los ingresos del petróleo en dólares y el mantenimiento de un tipo de cambio sobrevaluado, pese a que la devaluación efectuada en 1987 había provocado un sustancial incremento de la recaudación en bolívares. Como consecuencia, tras dos años de cuentas ligeramente deficitarias el déficit fiscal se amplió considerablemente, llegando a representar el 5% del producto interno bruto, nivel sin precedentes desde 1982 (gráfico 2).

La situación fiscal era aún más alarmante en 1995. La aguda crisis del sistema bancario desencadenada a fines de 1993 había obligado al Estado a intervenir un conjunto de entidades financieras al tiempo que suministraba ingentes recursos en concepto de auxilios a fin de evitar el derrumbe del sistema bancario. La emergencia financiera se saldó con desembolsos de unos dos billones de bolívares. En 1994, los aportes eran equivalentes al 13% del PIB y, aunque menores, siguieron gravando el presupuesto de 1995. Pese a los esfuerzos por obtener recursos fiscales adicionales y al alza del valor de las ventas de petróleo, el gobierno debió ano-

GRAFICO 2

Venezuela: El gobierno central en rojo, 1987-1996
(Resultado financiero en porcentajes del PIB)



tar déficit equivalentes a 8% y 5% del PIB en 1994 y 1995, respectivamente. Los del sector público en su conjunto ascendieron a 14% y 6% del PIB en esos dos años.

Debido a las graves dificultades de acceder a los mercados crediticios internacionales señaladas anteriormente, así como a la limitación de los recursos disponibles en el mercado interior, esos déficit apenas pudieron financiarse mediante la colocación de títulos públicos. Fue necesario recurrir al crédito del Banco Central de Venezuela en grandes proporciones. En 1988, la mayor parte del déficit se financió mediante el uso de las reservas del Tesoro, que disminuyeron en casi 50% y llegaron a fin de año a su nivel más bajo de los cuatro años precedentes. El crédito del Banco Central al sector público también desempeñó un papel preponderante en la financiación de los déficit en 1994-1995. La expansión monetaria derivada de este modo de financiamiento sólo resultó parcialmente contrarrestada por la contracción de las reservas internacionales, obligando a menudo a costosas intervenciones por parte de la autoridad monetaria a fin de absorber la liquidez inyectada en el sistema. Esta última terminó agravando las presiones sobre los precios.

c) *El agravamiento de las presiones inflacionistas*

El financiamiento expansivo de los déficit fiscales generó presiones sobre los precios que acabaron con la trayectoria de baja inflación en Venezuela, un país que no había conocido los excesos hiperinflacionarios típicos de otros países latinoamericanos. En 1987, el alza de precios al consumidor alcanzó un nivel sin precedentes de 40%, el cual sólo se redujo en cinco puntos porcentuales en el año siguiente, cuando la tasa

de inflación duplicó el promedio registrado en el decenio de 1970. Peor aún fue la situación previa a 1996. El año antes, el alza había alcanzado el 57%, tras el 71% registrado en 1994. En abril de 1996, la inflación acumulada en los doce meses anteriores ascendía a 86%.

Estas cifras, aunque excesivamente desfavorables en el contexto histórico venezolano, no reflejan la intensidad de las presiones que se ejercían sobre los precios, ya que las autoridades habían optado por un régimen de control oficial de los mismos. Esta política se enfrentaba con la difícil tarea de encubrir las tensiones provocadas por la abundante liquidez y, a intervalos, por las maxidevaluaciones o expectativas de devaluación de la moneda, que redundaban en una caída de la demanda de dinero.

La magnitud de dichas presiones subyacentes queda de manifiesto ante la evolución de los precios tras la liberalización de los controles, impulsada también por las devaluaciones respectivas del bolívar. En 1989 el alza acumulada en doce meses alcanzó en mayo los tres dígitos, por primera vez en la historia de Venezuela, y cerró el año en 81%. La historia se repitió en 1996; en septiembre, cinco meses después del inicio del programa de ajuste, la inflación interanual alcanzaba un nuevo máximo de 115%. En ambas ocasiones, las autoridades se enfrentaban a una escalada inflacionaria cada vez más difícil de controlar sin imponer distorsiones fatales al funcionamiento de la economía.

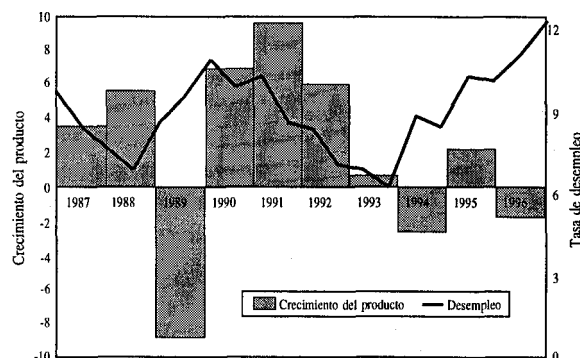
La evolución del nivel general de precios afectó también a otros precios relativos claves de la economía, las tasas de interés, que registraron valores reales negativos en los dos períodos, desincentivando el ahorro privado y dificultando la labor de intermediación de las entidades financieras. En el último trimestre de 1988, las tasas reales activas y pasivas, en declinación desde 1986, se aproximaban a -40%. En 1996 eran del mismo orden, si bien la brecha entre las tasas activas y pasivas se había ampliado hasta alcanzar los diez puntos porcentuales aproximadamente.

2. La economía 'real'

Si previamente a 1988 y 1996 existían similitudes claras en el plano de los desequilibrios macroeconómicos y otras apreciables en lo tocante a las políticas aplicadas, las dos situaciones presentaban también diferencias significativas en cuanto al desempeño de las variables reales de la economía, producto y empleo. Este desempeño era notablemente peor en el último período

GRAFICO 3

Venezuela: Los vaivenes de la economía, 1987-1996
(Crecimiento del producto y tasa de desempleo, en porcentajes)



do que en el primero (gráfico 3). No es irrealista suponer que, fuera de los gabinetes de los economistas y del gobierno, aquellas variables incidieron más que los balances del Banco Central y del Ministerio de Hacienda en la percepción general que tenía de la situación la población venezolana.

a) La evolución de la actividad económica

El crecimiento de la economía tuvo características distintas, tanto cuantitativas como cualitativas, en los meses previos a la adopción de los dos programas de ajuste. Cuantitativamente, el crecimiento fue más alto en 1988, cuando el producto aumentó en casi 6% pese a la fragilidad que, como ya se indicó, presentaban las bases de ese dinamismo.¹⁸ Tal resultado seguía a tres años consecutivos de crecimiento tras la crisis de comienzos de los años ochenta, lo que hizo que el PIB recuperara en 1987 el nivel que tenía antes de la crisis. El crecimiento de 1988 permitió elevar en 3% el producto por habitante. En cambio, en 1994 la actividad cayó en 2.5% y apenas recuperó en el año siguiente el terreno perdido, con lo que el PIB por habitante empeoró.

Más significativas son las diferencias cualitativas en cuanto a la composición y modalidades del crecimiento económico. En diciembre de 1988 se celebraron elecciones presidenciales. En los meses anteriores,

¹⁸ Las cifras sobre crecimiento del producto interno bruto provienen de elaboraciones efectuadas por la CEPAL de las cifras oficiales del país. Estas últimas pueden diferir algo de las presentadas en el texto debido a que la ponderación utilizada tiene un año base distinto.

las autoridades mantuvieron e incluso acentuaron la orientación expansiva que habían impreso a la política económica desde 1986. El gasto fiscal, en especial el destinado a la inversión, se incrementó sensiblemente y la política monetaria se fue relajando en forma paulatina. Como consecuencia, la demanda interna se configuró como el principal factor dinamizador de la actividad económica, lo que se aplica tanto a la demanda pública como a la privada; esta última se dirigió en parte a acumular inventarios ante la incertidumbre generada por la política cambiaria.

Ello provocó una expansión generalizada y a ritmo creciente de la actividad interna con excepción de la extracción de petróleo y gas, afectada por severas restricciones externas, y, en menor medida, de la agricultura y el transporte. Si se exceptúa la minería no petrolera, cuyo fuerte crecimiento respondió al empuje de la demanda externa, las demás ramas productoras de bienes respondieron al estímulo del consumo y la inversión internos. El gasto público en infraestructura compensó la contracción de la construcción privada de viviendas y redundó en un crecimiento de 6% del sector de construcción en su conjunto. La actividad manufacturera se recuperó en 5% tras el pobre resultado del año precedente, resultando particularmente favorecidas las industrias productoras de bienes de consumo. El sector financiero mostró un gran dinamismo al igual que en el año anterior, como consecuencia de la diversificación de los servicios bancarios ante el estancamiento del mercado crediticio tradicional. La expansión de las adquisiciones de productos constituyó un poderoso estímulo para la actividad comercial. También crecieron, aunque menos, los sectores de servicios sociales y personales.

Con todo, más de la mitad del aumento de la demanda interna se nutrió de productos importados, por lo que el volumen de compras externas aumentó en 20% y volvió a representar una quinta parte de la oferta total, la fracción más alta desde 1982. Ello contribuyó, a su vez, al desequilibrio del balance de pagos ya mencionado.

El panorama fue radicalmente distinto en 1994 y 1995. En un clima de atonía interna, fue la demanda externa la que impulsó la economía e hizo crecer el producto, aunque levemente, en 1995. En particular, el sector petrolero creció sostenidamente a un ritmo cercano al 6% anual. En cambio, si bien las inversiones de la industria petrolera en el país estimularon la actividad de algunas industrias nacionales, el sector no petrolero en su conjunto se contrajo significativamente

en 1994 y apenas creció, en menos de 1%, en 1995, resintiéndose del estancamiento o declinación del consumo, especialmente el público, y de la franca caída de las inversiones pública y privada. El conjunto de sectores no transables estuvo en recesión y, de éstos, el peor resultado correspondió a la construcción, que en 1995 se contrajo (en 11%) por tercer año consecutivo. También se redujo el ritmo de actividad del sector de comercio, restaurantes y hotelería, así como de la fabricación de automóviles.

Estas diferencias en el patrón de crecimiento económico entre los dos períodos incidieron directamente en las condiciones de vida de la población, las cuales, como se verá a continuación, se deterioraron manifiestamente en los años previos a 1996, lo que no había ocurrido en 1988.

b) *El empleo y los salarios*

En ese último año, la mayor actividad productiva, así como la concentración del crecimiento en sectores fuertemente generadores de empleo (construcción, comercio, etc.) hizo aumentar la ocupación en 6%, llegando así a un incremento acumulado de casi 20% en tres años. El empleo creció en todos los sectores, salvo la agricultura y la producción de servicios básicos. Con ello, la tasa de desocupación abierta mantuvo su tendencia declinante y disminuyó a 7.3%, su nivel más bajo desde 1982 y apenas la mitad del registrado cuatro años antes. El descenso fue especialmente pronunciado en el área metropolitana de Caracas y en Guyana, merced, en el caso de esta última región, a las inversiones en obras de infraestructura minera y eléctrica.

En el marco de las habituales negociaciones colectivas, los salarios se reajustaron, en promedio, en 15% en las ciudades y en 18% en el campo. Se decretó también un incremento del salario mínimo de 8%. Estos aumentos permitieron compensar en parte el encarecimiento generalizado, a pesar de lo cual el poder adquisitivo de los trabajadores declinó por segundo año consecutivo (11% los urbanos y 10% los rurales), pero las mayores posibilidades de ocupación permitieron atenuar el deterioro de los ingresos familiares reales.

Por el contrario, en 1995 la expansión del sector petrolero no fue suficiente para absorber los cerca de 600 000 trabajadores que se incorporaron al mercado de trabajo, muchos de ellos impulsados por el deterioro de los salarios reales y de las condiciones de vida en general. Así, aunque aumentó algo el nivel de ocupación, también lo hizo la tasa de desempleo abierto,

que culminó una trayectoria ascendente llegando a 11% en todo el país (12% en las ciudades) a principios de 1996 (gráfico 3).

El empeoramiento de las condiciones de vida de la población también trató de compensarse en 1995 mediante reajustes salariales y medidas específicas del gobierno; entre éstas, se otorgaron subvenciones para los trabajadores del sector privado con menores ingre-

sos, se incrementaron, conforme a la normativa laboral, los salarios del sector público en 30% y se reajustó el salario mínimo urbano, que pasó de 21 000 a 31 000 bolívares. Sin embargo, dado el ritmo más elevado de la inflación en ese período, tales medidas no pudieron impedir que las remuneraciones reales descendieran en las ciudades en mayor proporción (14%) que en 1988.

III

Del Gran Viraje a la Agenda Venezuela

Los desequilibrios macroeconómicos señalados, similares en los dos períodos, condujeron a los respectivos gobiernos a imponer medidas del mismo corte ortodoxo para estabilizar la economía,¹⁹ como requisito previo necesario para restablecer la senda del crecimiento sostenido. Los resultados respondieron tanto a las medidas adoptadas como a la reacción que ellas provocaron en la sociedad venezolana, reacción que estuvo a su vez influida, como queda dicho, por la evolución de las variables reales: producción y, sobre todo, empleo.

1. Mismos males, mismos remedios...

La piedra angular de los dos programas de ajuste fue la liberalización de la economía: supresión de los controles de precios (con la excepción de algunos productos de primera necesidad), de cambios (permitiendo a la moneda flotar libremente) y de tasas de interés. En el programa de 1989 se estipulaba también la liberalización del comercio exterior, con rebaja de aranceles y eliminación de controles y subsidios; en ese marco, Venezuela ingresó al GATT en septiembre de 1990. Dado que esta situación no se revirtió posteriormente, en el programa de 1996 no figuran medidas de esta índole, manteniéndose así la política de apertura.

La reforma fiscal, orientada a equilibrar las cuentas públicas, fue también un componente básico de los dos programas, ciertamente el que mayor impacto inmediato tuvo en las condiciones de vida de la población y en la reacción de ésta. Entre las medidas para aumentar los ingresos fiscales sobresale, por ser un

tema especialmente sensible para la población venezolana y por ende de alto voltaje político, la subida de los subvencionados precios de la gasolina, que figuraban entre los más bajos del mundo. Dichos precios se duplicaron en febrero de 1989, mientras que en abril de 1996 casi se quintuplicaron, previéndose en ambos casos reajustes futuros. En 1989 se inició la implantación progresiva de un impuesto sobre el valor agregado, cuya tasa fue elevada del 12.5% al 16.5% en virtud del programa de 1996. Se decidió aumentar las tarifas de los servicios públicos de electricidad, agua y recolección de basura (entre 30 y 40% en 1989, entre 35 y 65% en 1996). Se impulsaron las privatizaciones de empresas públicas y activos del Estado. Se anunciaron reformas al sector público, sobresaliendo las relativas al sistema de prestaciones y pensiones (en 1996) y a la regulación del sistema financiero (en 1989); en 1996 se dispuso además la creación de un fondo de capitalización de la banca para contribuir a sanear las instituciones financieras privadas con fondos prestados por el Banco Mundial, entre otros.

Junto con las metas fiscales, los dos programas incluían directrices para la aplicación de una política monetaria restringida que coadyuvara al objetivo de reducir drásticamente la inflación tras la liberación de precios, conforme a las metas pactadas en ambas ocasiones con el Fondo Monetario Internacional.

Una novedad importante del programa de 1996 fue el mayor énfasis puesto en el gasto social, con el que se trataba de mitigar el impacto desfavorable de las medidas en los sectores de escasos recursos, reflejando así una mayor conciencia de la importancia del "factor social" para la viabilidad de las medidas económicas. Entre otras cosas, se contemplaba duplicar la subvención alimentaria ya existente, un conjunto de

¹⁹ Véase una comparación sinóptica de los dos programas de ajuste en Bottome (1996).

becas dirigido a la capacitación laboral de los jóvenes que no continuaran sus estudios, la duplicación de las pensiones otorgadas por el Instituto Venezolano de la Seguridad Social y un llamado Programa de Alimentos Estratégicos mediante el cual se facilitarían a las familias pobres ciertos alimentos básicos al 60% de su precio en el mercado. Además, a raíz de la subida de los precios de la gasolina se otorgó una subvención al transporte público de pasajeros para evitar que dicha alza repercutiera en las tarifas del transporte. Estaba previsto que, en conjunto, el gasto social se elevara del equivalente de 0.45% del PIB al 2%. Muchas de las medidas debían recibir el apoyo financiero del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo.

2. ...¿distintos resultados?

La aplicación inicial de ambos programas produjo una aceleración de la inflación y una contracción de la demanda interna que afectó adversamente al crecimiento del producto. La aceleración de la inflación (gráfico 4) tuvo lugar inmediatamente tras la promulgación de las medidas. Después del primer choque, sin embargo, la tasa de inflación mensual comenzó a descender. En 1989, pasó de un máximo de 21.3% en marzo a 1.7% en diciembre; en 1996, de 12.6% en mayo de ese año a 1.6% en marzo de 1997.

El ajuste de la producción fue brutal en 1989. El producto interno bruto registró una caída sin precedentes de casi 9%, arrastrado por la contracción de la demanda interna y sobre todo por el derrumbamiento de la inversión, que se redujo en 40%. Casi todos los

sectores se resintieron del encarecimiento de los insumos, en su mayoría importados, de la eliminación o la reducción de los subsidios y del aumento de las tasas de interés. Sólo se salvaron la industria petrolera, la producción de electricidad y los servicios personales y sociales, que se mantuvieron estancados. La primera se benefició de su orientación hacia los mercados externos, lo que también sucedió a algunos sectores manufactureros, entre ellos los de ciertos productos alimentarios y textiles. Pero el conjunto de la manufactura se contrajo en 10%, siendo la más afectada la industria automotriz, con una caída de 80% en las ventas internas y una aguda falta de liquidez debido a las pérdidas cambiarias relacionadas con las cartas de crédito contraídas durante el año anterior para pagar las importaciones. También declinó considerablemente la producción de maquinaria, de bienes de consumo duraderos y de insumos para la construcción, paralelamente al retraimiento (en 30%) de esta última actividad, particularmente afectada por el alza de las tasas de interés.

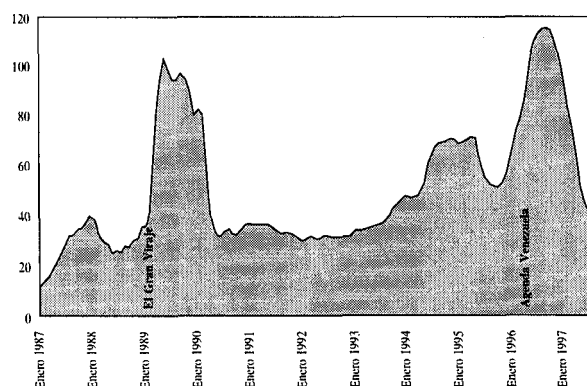
La merma de la actividad interna redundó en una disminución de la ocupación, pese a que por decreto se prohibieron los despidos hasta diciembre y a que en el último trimestre del año se inició un plan de empleo público de emergencia. Muchos de los desempleados buscaron refugio en el sector informal de la economía, donde la ocupación creció en 7% en 1989 y en más de 9% en 1990. La desocupación abierta aumentó en dos puntos porcentuales, afectando en 1989 a más del 9% de la población activa. La situación se agravó a comienzos de 1990, cuando terminó la vigencia del decreto de inmovilidad laboral, superándose la tasa de 11% de desempleados.

El ajuste recesivo de la economía fue aparentemente menor en 1996 debido a que, en primer lugar, la actividad económica no petrolera ya acusaba una trayectoria declinante y a que, en segundo lugar, el sector petrolero mantuvo un robusto crecimiento amparado en las favorables condiciones del mercado externo. La caída del producto interno bruto total pudo así contenerse a un 1.6%, si bien el sector no petrolero se contrajo en 3.6%. La ya alta tasa de desempleo urbano, cercana al 11%, se elevó hasta superar el 12% en el segundo semestre de 1996. Casi la mitad de la población trabajadora venezolana subsistía en el sector informal de la economía. Las condiciones de vida se tornaron aún más precarias.

Encajado el primer choque, la actividad económica comenzó a recuperarse en ambas ocasiones, lo que

GRAFICO 4

Venezuela: La montaña rusa. Brotes inflacionarios en una década, 1987-1997
(Porcentaje de variación mensual del IPC acumulado en 12 meses)



ocurrió respectivamente en el transcurso de 1990 y en 1997. En aquel año, el producto interno bruto se amplió en 7%, si bien esta recuperación parcial respondió sobre todo a una fuerte expansión de la actividad petrolera (14%) y de la inversión pública. El repunte del consumo privado fue mucho más tímido y la inversión privada siguió deprimida. La recuperación se confirmó en los dos años siguientes; en 1991, el producto volvió a crecer vigorosamente (en casi 10%) y en 1992 lo hizo en 6%. La tasa de desocupación comenzó a descender a partir del segundo semestre de 1990 hasta situarse por debajo de 7% en 1993.

Sin embargo, la oposición popular al programa económico iniciado en 1989 se tradujo en un clima de inestabilidad política que terminó enrareciendo el ambiente de expectativas en que se sustentaban el consumo y, sobre todo, la inversión privados. A nivel político, las dificultades del gobierno impidieron la aplicación cabal y completa del conjunto de medidas. Las nuevas normas reguladoras de la banca entraron en vigor con considerable retraso, a fines de 1993, demasiado tarde para evitar la crisis del sistema bancario que estalló en diciembre de ese año. La subida de los precios de la gasolina y el proceso de privatización se interrumpieron en febrero de 1992. El proyectado impuesto sobre el valor agregado nunca alcanzó el nivel minorista. Fracasaron todos los intentos de reformar el régimen de prestaciones sociales.

En este clima poco propicio llegó a su fin la fase de auge de los precios del petróleo. Como resultado, la economía perdió su aliento en 1993, con lo que el producto se estancó y todos los componentes del gasto interno anotaron registros negativos. La política económica perdió buena parte de su margen de maniobra y no pudo impedir un alza sustancial de las tasas de interés. En ese contexto, a fin de año se inició una concatenación de quiebras de instituciones bancarias que gravó estrepitosamente el presupuesto del Estado en los meses siguientes. Ante la emergencia, el nuevo gobierno impuso a partir de junio de 1994 controles a las variables clave de la economía: precios, tipo de cambio y tasas de interés. Con ello se cerraba el primer experimento de reforma neoliberal en Venezuela.

¿Correría el segundo la misma suerte? Al cumplirse un año de la promulgación de la Agenda Venezuela, la aplicación del programa de medidas avanzaba ante la reacción estoica de la población. El programa de privatizaciones entraba en su etapa final tras haber sentado ciertos hitos, especialmente la colocación de las acciones estatales de la empresa de telecomunicaciones CANTV, previéndose en los meses siguientes

la venta de las empresas de los sectores del aluminio, el hierro y el acero. Las medidas económicas habían concitado la confianza de los inversores extranjeros: sustanciales entradas de capitales externos habían convertido a la Bolsa de Caracas en la estrella de los mercados de valores latinoamericanos y, juntamente con la favorable evolución de los precios del petróleo, habían propiciado una ingente acumulación de reservas (que alcanzaron un nivel sin precedentes históricos en agosto de 1997) y sostenido la cotización del bolívar, apreciado en términos reales. Ante esta situación, no había sido necesario desembolsar los dos últimos tramos del crédito contingente pactado con el Fondo Monetario Internacional, organismo que siguió, no obstante, avalando las políticas aplicadas por el gobierno. Varios meses de negociaciones entre el gobierno, los sindicatos y el sector empresarial culminaron en marzo de 1997 con un acuerdo para mejorar la seguridad social y establecer nuevos fondos de pensiones, acuerdo reflejado en junio en una reforma de la Ley Orgánica del Trabajo.

Pero por otro lado, el alto costo social soportado por una resignada población venezolana mantenía vigentes las tensiones sociales. Cuando, en enero de 1997, el país cumplía 39 años de democracia, las universidades públicas se encontraban paralizadas a causa de una huelga de profesores. Los médicos, que habían conseguido un alza de sus sueldos, recurrían al mismo expediente en demanda de material para los hospitales. El gobierno había debido ceder ante análogas reivindicaciones de los funcionarios públicos. Otros sectores profesionales, entre ellos los trabajadores de la empresa CANTV y los maestros, contemplaban acciones de huelga exigiendo mejoras salariales. Dos meses después, los sindicatos salían a las calles de Caracas para pedir mejores salarios y el respeto de los derechos humanos y oponerse a la privatización de las empresas estatales. Una encuesta efectuada en junio del mismo año revelaba un clima de opinión ampliamente desfavorable al gobierno y pesimista en cuanto a las condiciones de vida y sus perspectivas.²⁰

Los reajustes salariales del primer semestre de 1997, necesarios para colmar parte del rezago acumulado y aliviar la pesada carga soportada por la población, seguían hipotecando las finanzas públicas, estabilizadas por el momento gracias a la nueva bonanza del mercado petrolero. La asignación de parte de los

²⁰ *Latin American Weekly Report*, 1997b.

recursos extraordinarios obtenidos de esta fuente para financiar el incremento del gasto corriente por aquel concepto arrojaba sombras sobre la credibilidad a largo plazo del ajuste fiscal. En última instancia, no estaba aún claro si la sociedad venezolana podría dejar

atrás definitivamente los vaivenes cíclicos que, de la mano de los ingresos petroleros, la han caracterizado desde el decenio de 1970, pasando de fases expansionistas financiadas con esos ingresos a períodos de doloroso ajuste.

IV

Conclusiones

En Venezuela, las drásticas reformas de 1989 recayeron en una población que, al ser menos sensible a los desequilibrios macroeconómicos que a las condiciones concretas de la vida cotidiana, no estaba preparada para soportar los sacrificios que se exigían de ella. En efecto, si bien los primeros hacían la reforma necesaria, las segundas no presentaban aún la gravedad que adquirirían algunos años más tarde, por lo que el choque impuesto por la reforma fue excesivo y ésta se tornó políticamente inviable. Anticipar este hecho habría requerido, no ya mantener el *statu quo*, sino concebir soluciones imaginativas que tuvieran en cuenta la respuesta social y el equilibrio de fuerzas a nivel político.

En 1996, el “costo de oportunidad” de las reformas había disminuido perceptiblemente, pues la población había sufrido en carne propia, en forma de inflación y desempleo, las consecuencias de otras políticas. El empeoramiento inmediato de las condiciones de vida acarreado por las reformas, independientemente de la gravedad absoluta de esas condiciones, fue menos drástico en esa ocasión que en la anterior.

Esta observación sirve para subrayar un hecho en apariencia obvio pero a menudo descuidado o simplemente ignorado, incluso por los políticos y las instituciones financieras internacionales de turno: que las reformas económicas no tienen lugar en el vacío o en

un laboratorio esterilizado, sino en un contexto social y político determinado, que interactúa con el contenido económico de las medidas e influye en su viabilidad tanto o más que este último. La evaluación de la viabilidad de las políticas económicas no puede dejar de lado este elemento. Su consideración obliga a tomar en cuenta las circunstancias objetivas a las que se enfrenta la población del país y su percepción subjetiva de esas circunstancias. Si esta labor crucial no atañe a un buen economista, no puede dejar indiferente a un buen político, responsable último de todo cambio social en perspectiva.

La consideración explícita del “factor social” se ha ido pues abriendo paso cuando comienza a hacerse en la región un balance más completo de la experiencia neoliberal. De alguna manera, así lo reconocen organismos multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo e inequívocamente lo han manifestado personalidades en el ámbito regional.²¹ Los responsables políticos que aún lo ignoran lo hacen a su propio riesgo. En Venezuela, estas consideraciones son determinantes para el logro de un consenso social que permita estabilizar definitivamente la economía en torno a una senda de crecimiento del que nadie quede excluido, superando para siempre las fluctuaciones derivadas de los ciclos del mercado petrolero.

Bibliografía

- Acuña, C. H. y W.C. Smith (1994): The political economy of structural adjustment: The logic of support and opposition to neoliberal reform, W.C. Smith, C.H. Acuña y E.A. Gamarra (eds.), *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform: Theoretical and Comparative perspectives for the 1990's*, New Brunswick, New Jersey, Transaction Publishers.
- Bottomo, R. (1996): ¿Nuevo comienzo?, *Veneconomía mensual*, vol. 13, N° 7, Caracas, abril.
- Bresser, L. C., J. M. Maravall y A. Przeworski (1994): Economic reforms in new democracies: A social-democratic approach,

W.C. Smith, C.H. Acuña y E.A. Gamarra (eds.), *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform: Theoretical and Comparative perspectives for the 1990's*, New Brunswick, New Jersey, Transaction Publishers.

²¹ En este sentido se pronunciaba, por ejemplo, el Ministro de Hacienda de Chile, quien presidía en octubre de 1996 las reuniones del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial.

- Cavarozzi, M. (1994): Politics: A key for the long term in South America, W.C. Smith, C.H. Acuña y E.A. Gamarra (eds.), *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform: Theoretical and Comparative perspectives for the 1990's*, New Brunswick, New Jersey, Transaction Publishers.
- Clairmont, F. F. (1996): *The Rise and Fall of Economic Liberalism*, Penang, Southbound y Third World Network.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1997): *La brecha de la equidad: América Latina, el Caribe y la cumbre social*, LC/G.1954 (CONF. 86/3), Santiago de Chile, 12 de marzo.
- _____ (varios años): *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- De Janvry, A., A. Fargeix y E. Sadoulet (1991): The political feasibility of rural poverty reduction, *Journal of Development Economics*, vol. 37, N^{os} 1 y 2, Amsterdam, Países Bajos, Elsevier Science Publishers, B.V.
- Gamarra, E. A. (1994): Market-oriented reforms and democratization in Latin America: Challenges of the 1990s, en W.C. Smith, C.H. Acuña y E.A. Gamarra (eds.), *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform: Theoretical and Comparative perspectives for the 1990's*, New Brunswick, New Jersey, Transaction Publishers.
- Haggard, S. y R. Kaufman (1995): Estado y reforma económica: la iniciación y consolidación de las políticas de mercado, *Desarrollo económico*, vol. 35, N^o 139, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES).
- Heredia, B. (1994): Making economic reform politically viable: The Mexican experience, *Democracy, Markets and Structural Reform in Latin America*, Londres, North-South Center.
- Kaufman, R. R., C. Bazdresch y B. Heredia (1993): *The Politics of Economic Reforms in Mexico: the Solidarity Pact of 1987-1988*, Papers on Latin America, N^o 28, Nueva York, Columbia University, Institute of Latin American and Iberian Studies.
- Keynes, J. M. (1936): *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Nueva York Harcourt, Brace and Company (reimpresión sin fecha).
- Latin American Weekly Report* (1997a): Is the "fujimorazo" a dead duck?, Londres, Latin American Newsletters, 11 de febrero.
- _____ (1997b): Londres, Latin American Newsletters, 8 de julio.
- Naim, M. (1993): *Paper Tigers and Minotaurs. The Politics of Venezuela's Economic Reforms*, Washington D.C., A Carnegie Endowment Book.
- Navarro, M.F. (1995): Democracia y reformas estructurales: explicaciones de la tolerancia popular al ajuste económico, *Desarrollo Económico*, N^o 139, vol. 35, octubre-diciembre.
- Nelson, J. M. (1992): Poverty, equity, and the politics of adjustment, en S. Haggard y R. Kaufman (eds.), *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts and the State*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- Przeworski, A. (1993): *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Londres, Cambridge University Press.
- Rodrik, D. (1996): Understanding economic policy reform, *Journal of Economic Literature*, vol. XXXIV, N^o 1, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- The Economist Intelligence Unit (1997): Country Forecasts (CD ROM), Latin American Business Intelligence, Oxford, Knight Ridder, 2 de mayo.
- Vacs, A. C. (1994): Convergence and dissension: Democracy, markets, and structural reform in world perspective, en W.C. Smith, C.H. Acuña y E.A. Gamarra (eds.), *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform: Theoretical and Comparative perspectives for the 1990's*, New Brunswick, New Jersey, Transaction Publishers.
- Williamson, John (1990): What Washington, D.C., means by policy reforms, J. Williamson (ed.) *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington D.C., Institute for International Economics (IIE).
- _____ (ed.) (1994): *The Political Economy of Policy Reform*, Washington D.C., IIE.

¿Cuán no tradicionales son *las exportaciones no tradicionales?* La experiencia *de siete países de la Cuenca del Caribe*

Alberto Gabriele

*Conferencia de las
Naciones Unidas
sobre Comercio y
Desarrollo (UNCTAD),
Ginebra*

En los seis países del Istmo Centroamericano —Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, que integran el Mercado Común Centroamericano, más Panamá— las exportaciones no tradicionales aumentaron en los años setenta, descendieron entre 1980 y 1986 a causa de los desequilibrios macroeconómicos, los conflictos armados y la crisis del Mercado Común Centroamericano, y volvieron a acrecentarse en la segunda mitad de los ochenta y los primeros años del decenio de 1990. Salvo en Nicaragua y Honduras, la participación de dichas exportaciones en las exportaciones totales se elevó, reflejando la tendencia a una modernización generalizada de la estructura de las exportaciones y a una menor vulnerabilidad de las balanzas de pagos ante fluctuaciones de precios de las exportaciones tradicionales. Sin embargo, el mejoramiento cualitativo de la composición de las exportaciones ha sido limitado. Por una parte, se ha mantenido y en muchos casos fortalecido el papel de las exportaciones no tradicionales de origen agrícola y, por otra, en ningún país se ha elevado decididamente la participación de las exportaciones industriales que hacen uso intensivo de capital humano o de tecnología. Entre los factores que más han influido en el desempeño de las exportaciones no tradicionales se hallan la inversión, el tipo de cambio real y, en el caso de Costa Rica, los incentivos fiscales. Los exportadores no tradicionales del Istmo Centroamericano y la República Dominicana han sido más sensibles que sus contrapartes tradicionales a los cambios en los precios relativos. Para promover las exportaciones, los gobiernos deben mantener tipos de cambio reales competitivos, y puesto que la magnitud de la oferta exportable depende fuertemente de la inversión, también es indispensable contar con estabilidad macroeconómica y aplicar políticas que incentiven el ahorro interno.

I

Introducción

En la sección siguiente de este artículo (sección II) se efectúa un análisis estadístico de los cambios cuantitativos y cualitativos sufridos por las exportaciones no tradicionales (ENT) de los cinco países del Mercado Común Centroamericano (MCCA) y la República Dominicana en el período 1970-1992, utilizando para este propósito una clasificación basada en la intensidad con que hacen uso de los distintos factores de producción (intensidad factorial). La evolución de las ENT y de su composición indica, por un lado, el aumen-

to de la importancia relativa de estas exportaciones y, por otro, la falta de un avance sustancial hacia la modernización de su estructura. En seguida se presenta un estudio econométrico de los principales factores determinantes de la evolución de las ENT de los países indicados (sección III), haciendo hincapié en el papel de la inversión y del tipo de cambio real. Y por último, unas breves conclusiones sintetizan los principales resultados y sus posibles implicaciones de política económica (sección IV).

II

Crecimiento, composición e intensidad tecnológica

1. Definición y clasificación de las exportaciones no tradicionales

La evolución del sector externo en las economías del Istmo Centroamericano se ha basado históricamente en un número muy reducido de exportaciones tradicionales (algodón, azúcar, café, banano). Aunque ellas siguen teniendo un peso relativo considerable, han estado bajando en el último cuarto de siglo, y corresponden actualmente a menos de la mitad de las exportaciones totales de mercancías en la mayoría de los países de la región.

Otros rubros primarios de exportación basados en la explotación de recursos naturales escasos y no renovables, a veces llamados "productos no tradicionales viejos", tienen ahora una presencia muy estable y, lo que es más importante, su comportamiento econó-

mico es muy parecido al de los cuatro productos tradicionales de exportación.¹

Dadas las finalidades estadísticas y econométricas de este trabajo, se adoptó un criterio uniforme y relativamente simple, aplicable a todos los países considerados, para identificar las exportaciones no tradicionales viejas. De acuerdo con este criterio, que se basa en la Clasificación Uniforme del Comercio Internacional (CUCI) a nivel de tres dígitos, las exportaciones no tradicionales viejas comprenden cacao, tabaco (sin procesar), especias, carne y animales vivos, camarón y otros productos del mar, madera, petróleo, cuero, plata, plomo, zinc. Junto con el banano, el café, el algodón y el azúcar, dichos productos integran el grupo de las exportaciones tradicionales, mientras que todos los demás constituyen el de las exportaciones no tradicionales.² En primera instancia, no se hacen distinciones en

¹ Este artículo se basa en un estudio preparado en el marco de un proyecto de investigación sobre el grado de preparación de los pequeños países de Centroamérica y del Caribe para adherir a un tratado hemisférico de integración, que se llevó a cabo en la Sede Subregional de la CEPAL en México a lo largo del año 1995. El autor agradece los comentarios y la ayuda de varios colegas, y en particular el asesoramiento crítico de Juan Alberto Fuentes. Por supuesto, no se puede responsabilizar a ninguno de ellos por los errores y deficiencias que puedan subsistir en el texto.

¹ La evolución de estas industrias se ve afectada principalmente por tendencias de largo plazo y vínculos ecológicos, y sus funciones de producción tienden a ser inelásticas con respecto al precio.

² Por falta de datos homogéneos basados en la CUCI, la serie de las exportaciones no tradicionales de la República Dominicana se reconstruyó a partir de información estadística procedente de estudios de la CEPAL. Aunque menos rigurosa desde el punto de vista metodológico, esta clasificación de exportaciones no tradicionales es conceptualmente análoga a la que se adoptó en los demás países estudiados.

el grupo de exportaciones no tradicionales según su destino geográfico.³

Tomando en cuenta las limitaciones en materia de disponibilidad y coherencia de los datos históricos, en este ejercicio se utilizó como fuente de información sobre los flujos comerciales internacionales el Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (BADECEL), desarrollado por la CEPAL. Debido a las diferentes metodologías empleadas para recolectar la información, los datos sobre exportaciones extraídos del BADECEL pueden diferir de los que aparecen en los estudios de países de la CEPAL o en otras bases de datos de la misma CEPAL. Se prefirió utilizar el BADECEL principalmente porque facilita la descomposición de las exportaciones no tradicionales en grupos de productos de acuerdo con la clasificación CUCI a tres dígitos, permitiendo individualizar el peso relativo de las exportaciones no tradicionales que hacen uso intensivo de tecnología y capital humano.

Por otra parte, los datos relativos a la República Dominicana difieren de la información sobre los demás países, ya que por estar incluidos en el BADECEL se han obtenido de fuentes distintas (entre otras, el *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe* que publica la CEPAL).

2. Clasificación sectorial y factorial de las exportaciones no tradicionales

En este artículo, las ENT se dividieron en primer lugar en dos grandes grupos: las agrícolas y las industriales. Las primeras comprenden productos vegetales y animales sin elaboración alguna (y en algunos casos, con los procesamientos básicos típicos de la agroindustria)⁴ mientras que todas las demás son industriales.

En seguida, se establecieron cuatro categorías de ENT industriales, conforme a criterios de intensidad factorial: las que hacen uso intensivo de i) capital humano, ii) de tecnología, iii) de trabajo no calificado y iv) de recursos naturales.⁵ Esta clasificación fue propuesta originalmente por Fukusaku (1992) en un estudio

sobre el comercio entre los países asiáticos de la Cuenca del Pacífico. Aquí sólo interesan los primeros tres grupos de la clasificación de Fukusaku, que corresponden a productos manufactureros, con la finalidad de medir la intensidad tecnológica de las ENT. Por lo tanto, este análisis de intensidad factorial excluye los productos agrícolas y agroindustriales, que constituyen una proporción importante de las ENT centroamericanas. Por lo demás, la clasificación de Fukusaku se basa en la CUCI a tres dígitos, de modo que sólo permite una aproximación muy parcial a la evolución cualitativa de las exportaciones de la región. En efecto, le falta captar aquellas formas de progreso técnico que no implican cambios de una a otra categoría de productos, cambios que se han tornado cada vez más importantes en las últimas dos décadas. En el Istmo Centroamericano, por ejemplo, la mejora tecnológica y la modernización de las ENT agrícolas han sido fenómenos muy relevantes.

Sin embargo, con pocas excepciones —la más importante al parecer sería Chile en los años noventa— los países de industrialización tardía exitosos tarde o temprano han tenido que volcar su estructura de exportaciones hacia manufacturas cada vez más sofisticadas a fin de mantener vigente su proceso de captación de mercado. Las exportaciones no tradicionales intensivas en capital humano y aquellas intensivas en tecnología, corresponden a los productos más avanzados y modernos, que tienden a insertarse en los segmentos de más rápido crecimiento de los mercados internacionales. Por lo tanto, la evolución de su peso relativo es un indicador de la intensidad tecnológica de tales exportaciones y permite predecir la capacidad del país de penetrar mercados de exportación.

Por otra parte, las ENT manufactureras intensivas en trabajo no calificado —esencialmente productos textiles y confecciones— suelen crecer más rápidamente en países como los que son objeto de este estudio, que hasta la fecha sólo presentan un nivel muy modesto de desarrollo industrial.

3. Principales similitudes y diferencias

El crecimiento de las ENT en su conjunto entre 1970 y 1992 fue mayor en Panamá y Costa Rica, mediocre en El Salvador, Honduras y Guatemala, y más bajo en Nicaragua (el único de los países estudiados en el que dichas exportaciones, medidas en dólares corrientes, se redujeron).⁶

⁶ Las tendencias estadísticas a las cuales se hace referencia en este apartado se basan en las cifras del cuadro 1.

³ En eso este trabajo difiere de la mayoría de los estudios sobre las exportaciones no tradicionales de los países del Istmo Centroamericano, ya que por lo general las exportaciones a los países vecinos no son consideradas no tradicionales.

⁴ Según la CUCI a tres dígitos, estas ENT corresponden a los grupos del 001 al 245 (excluyendo naturalmente los que se han clasificado como tradicionales), más los grupos 291 y 292 (productos animales y vegetales no procesados).

⁵ El total de estos cuatro grupos es menor que el total de las ENT industriales.

CUADRO 1

Istmo Centroamericano y República Dominicana: Crecimiento, composición e intensidad tecnológica de las exportaciones no tradicionales (ENT)
(Porcentajes)

	Tasa de crecimiento ^a		Participación de las ENT en las exportaciones totales		Participación de las ENT agrícolas en las ENT		Participación de las exportaciones manufactureras avanzadas en las ENT		Participación del mercado regional en las ENT		Participación del mercado estadounidense en las ENT	
	1970 1992 (1)	1980 1986 (2)	1970 1992 (3)	1992 (4)	1970 1992 (5)	1992 (6)	1970 1992 (7)	1992 (8)	1970 1992 (9)	1992 (10)	1970 1992 (11)	1992 (12)
Costa Rica	12.7	7.1	18.3	48.8	15.9	31.9	28.2	20.0	55.8	24.9	5.8	37.7
El Salvador	3.5	-11.2	48.5	58.8	6.0	20.7	16.8	14.2	36.3	71.6	5.8	10.8
Guatemala	7.0	-12.9	34.7	46.8	30.6	36.8	9.7	5.8	54.3	60.9	4.7	18.5
Honduras (1978-86)	6.1	-17.5	26.5	25.9	21.7	36.0	5.6	6.8	33.7	21.6	24.0	46.9
Nicaragua	-1.2	-17.7 ^b	27.3	19.7	35.1	39.8	19.8	4.3	57.3	53.4	8.0	10.7
Panamá	14.3 ^c	4.7	6.6	30.6	31.7	42.3	6.3	9.2	50.0	33.2	7.8	41.5
República Dominicana	7.5 ^d	9.0	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...

^a Tasa de crecimiento en dólares corrientes de las ENT (1970-1992).

^b 1978-1986.

^c 1970-1993.

^d 1973-1993.

El desempeño de largo plazo de todos los países centroamericanos resultó severamente afectado por la crisis de los años ochenta: en el crítico subperíodo 1980-1986 (para Nicaragua, 1978-1986) las ENT descendieron en todos los países del MCCA. La caída no fue uniforme: se tornó especialmente grave en Nicaragua y en Honduras y relativamente menos grave en Costa Rica. Por otra parte, en Panamá la expansión de las ENT se mantuvo, aunque desacelerada.

Entre 1970 y 1992 la participación de las exportaciones no tradicionales en las exportaciones totales aumentó en la mayoría de los países estudiados. El Salvador siguió teniendo la estructura de exportaciones "menos tradicional": las ENT constituían casi la mitad del total en 1970 y poco menos de 60% en 1992. El cambio más marcado se dio en Costa Rica: allí la participación de las ENT en las exportaciones totales, que era sólo de 18% en 1970 (la menor en los cinco países del MCCA), en 1992 llegó casi a 50%, tras subir más de 30 puntos porcentuales. En Guatemala el aumento fue de menor envergadura. El peso relativo de las ENT en las exportaciones panameñas, que era particularmente bajo en 1970, se elevó rápidamente y en 1992 llegó a más de 30%. En Honduras y Nicaragua, por el contrario, la participación de las ENT decreció (cuadro 1, columnas 3 y 4).

Los datos muestran también un resultado interesante y singular: en todos los países estudiados (con la posible excepción de la República Dominicana)⁷ la importancia relativa de las ENT agrícolas ha venido incrementándose. Las cifras reflejan los diferentes niveles de éxito de los países del Istmo Centroamericano en sus esfuerzos por modernizar sus respectivas estructuras de exportación; pero en todos ellos el desarrollo de las ENT, lejos de exhibir una creciente especialización enfocada a las manufacturas, ha estado sesgado hacia los productos agrícolas no tradicionales. Como ya se ha dicho, este fenómeno fue particularmente visible en Costa Rica, donde la participación de los productos agrícolas en las ENT totales se duplicó a lo largo del período. Esta participación, sin embargo, era todavía más alta a fines del período estudiado en Panamá, en Nicaragua, en Guatemala y en Honduras, aunque no hubiese crecido tanto como en Costa Rica. Incluso en El Salvador, el país que presenta la estructura de exportaciones más sesgada hacia las manufacturas, la proporción de ENT agrícolas en las ENT totales se triplicó con creces (cuadro 1, columnas 5 y 6).

En todos los países estudiados la creciente especialización en las ENT agrícolas no ha ido acompañada por una clara mejora cualitativa de la estructura de las exportaciones manufactureras. Los valores alcanzados a comienzos y a fines del período estudiado se presentan en el cuadro 1 (columna 7 y 8), a través de un simple indicador de desarrollo cualitativo industrial: la ponderación de las exportaciones manufactureras

⁷ La evolución de la estructura de las ENT nacionales de la República Dominicana no pudo ser estudiada sistemáticamente por falta de datos.

“avanzadas” (las que hacen uso intensivo de capital humano y tecnología) en las ENT totales. En 1970 Costa Rica ostentaba el indicador más alto, posición que conservaba a fines del período, aunque en un grado bastante inferior. El peso relativo de las manufacturas “avanzadas” declinó ligeramente en El Salvador y marcadamente en Nicaragua. En las otras economías este indicador, que había empezado siendo muy bajo, descendió aun más en Guatemala y se elevó marginalmente en Honduras y Panamá.

La importancia relativa del mercado regional y del estadounidense para las ENT se diferenció entre un país y otro en el curso del período, a pesar de que todos incrementaron la cuota de sus exportaciones dirigida hacia los Estados Unidos en años recientes. En 1970 los países centroamericanos destinaban todas sus ENT a otros países de la región; la excepción era Honduras, que encontraba en el resto del mundo su mayor mercado. A fines del período, dos países habían aumentado su dependencia del MCCA: El Salvador y Guatemala. Los demás, en particular Costa Rica y Panamá, disminuyeron su dependencia del mercado regional. La orientación de las ENT hacia los Estados Unidos fue particularmente pronunciada en Panamá y Costa Rica, y menor en El Salvador, Guatemala y Nicaragua (cuadro 1, columnas 9 a 12).

Finalmente, en la República Dominicana las actividades de exportación no tradicional se han caracterizado por la importancia preponderante de las zonas francas, por un lado, y del mercado de los Estados Unidos, por otro. Las ENT nacionales han tenido un peso relativamente menor y todavía no se han recuperado completamente de la caída sufrida a comienzos de los años noventa.

4. Posibles explicaciones de tales semejanzas y diferencias

Entre los países estudiados, Costa Rica y Panamá fueron los más exitosos en expandir sus ENT a lo largo del período. La tasa de crecimiento de largo plazo fue ligeramente más alta en Panamá que en Costa Rica; sin embargo, tomando en cuenta el hecho de que Costa Rica soportó el impacto de la crisis centroamericana y logró modernizar la estructura de sus exportaciones en mayor medida que Panamá, su desempeño global fue probablemente mejor. Aunque los costos fiscales de los certificados de abono tributario (CAT) hayan sido cuestionados, también es cierto que la política de promoción de exportaciones de Costa Rica consiguió su principal objetivo.

Los otros países del Istmo Centroamericano resintieron el impacto de los conflictos armados y el desmoronamiento del mercado regional en la primera mitad de los años ochenta mucho más severamente que Costa Rica. Todos mostraron señales de recuperación en años más recientes, pero ninguno de los cuatro ha superado completamente los efectos de la crisis. De acuerdo con el respectivo desempeño de sus ENT en 1986-1992, las perspectivas son más alentadoras en El Salvador y Guatemala, y aún muy sombrías en Nicaragua.

Los países estudiados, excepto Nicaragua y Honduras, modernizaron la estructura de sus exportaciones a lo largo del período, por lo menos en cuanto a ser menos dependientes de las exportaciones tradicionales. El más exitoso fue Costa Rica.⁸ El “modelo de desarrollo” de las ENT, muy parecido en todos los países, se ha caracterizado por una importancia creciente de las ENT agrícolas y por la falta de una clara evolución de las exportaciones manufactureras hacia ramas tecnológicamente más avanzadas.

Desde la segunda mitad de los años ochenta, aumentó la importancia de los Estados Unidos como mercado de las ENT de los países considerados, sobre todo por las mejores condiciones de acceso que han traído consigo la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC) y otras iniciativas de apertura comercial preferencial impulsadas por el gobierno de aquel país. Sin embargo, el mercado regional sigue teniendo importancia preponderante para El Salvador, Guatemala y Nicaragua.

El patrón seguido por la República Dominicana ha sido distinto al de los países del MCCA, aunque también en éstos haya venido incrementándose el peso estratégico de las industrias maquiladoras, por un lado, y del mercado de los Estados Unidos, por el otro. La expansión ininterrumpida de la industria maquiladora no parece haber transmitido impulsos multiplicadores o anticíclicos de envergadura al resto de la economía dominicana, por lo menos a comienzos de los años noventa. Tomando en cuenta el modesto desempeño de

⁸ En 1992 El Salvador exhibía todavía una participación más alta que Costa Rica de las ENT en las exportaciones totales; sin embargo, el incremento de esa participación en el curso del tiempo y el crecimiento de las ENT en su conjunto fueron mucho menos dinámicos. Además, la persistente dependencia de El Salvador de las exportaciones industriales hacia la región sugiere un nivel global de competitividad menor que el de Costa Rica (que se ha volcado exitosamente hacia el mercado estadounidense), a menos que el proceso de integración centroamericana reciba un fuerte impulso en el futuro próximo.

las ENT nacionales en los últimos años, no parece haber habido transferencias tecnológicas de importancia desde las zonas francas hacia el resto de la economía. Por estas razones, la estrategia extremadamente dico-

tómica de apertura hacia el exterior aplicada por la República Dominicana no es inmune a las críticas que se han formulado tradicionalmente en contra de esta clase de modelos de desarrollo.

III

Análisis de los factores que determinan las exportaciones no tradicionales

1. Estudios econométricos sobre las exportaciones del Istmo Centroamericano y de América Latina

Aunque no se ha emprendido ningún estudio econométrico general sobre los factores que más influyen en la evolución de las ENT del Istmo Centroamericano y la República Dominicana, sí existen estudios de países, por ejemplo, de Costa Rica. También hay otros análisis sobre los problemas del comercio intracentroamericano y de la integración regional (Cáceres, 1994; Sede Subregional de la CEPAL en México, 1995) que aunque no están directamente encaminados a estimar una función de exportación para las ENT, contienen interesantes resultados cuantitativos que pueden ser útilmente comparados con los expuestos aquí.

Moguillansky (1995) hace referencia a varios estudios econométricos sobre los factores que determinan la evolución de las exportaciones en distintos países latinoamericanos.⁹ Aunque algunos de estos estudios hagan referencia a un marco teórico en que dos de los factores explicativos de la oferta de exportaciones son la capacidad productiva y su nivel de aprovechamiento (véase Moguillansky, 1995, ecuación en p. 96) ningún otro estudio revisado por Moguillansky considera directamente a la inversión como variable explicativa en la ecuación, lo que hace en el presente trabajo.

Cáceres (1994) presenta un estudio sobre los costos y beneficios de la integración centroamericana, que

se inserta en una amplia tradición de estudios sobre el tema.¹⁰ El análisis de Cáceres, basado en varios ejercicios cuantitativos, contiene interesantes observaciones sobre el papel respectivo de las exportaciones intrarregionales y extrarregionales y su interacción con otras variables macroeconómicas: las exportaciones extrarregionales, a diferencia de las intrarregionales, son un factor clave del ahorro nacional en Guatemala, El Salvador, Honduras y Costa Rica;¹¹ el efecto multiplicador de la integración a través de mayores exportaciones intrarregionales no es homogéneo, siendo Guatemala y El Salvador los mayores beneficiarios, mientras que Costa Rica se encuentra relativamente penalizada por su posición geográfica periférica; a pesar del modesto nivel de desarrollo industrial de los países centroamericanos, la gravitación del comercio intraindustrial es importante y cada vez mayor; las exportaciones intrarregionales están correlacionadas positivamente con las extrarregionales y las primeras pueden constituir para las empresas una fase de aprendizaje que precede a las segundas.

En el marco de un estudio global sobre el estado y las perspectivas de la integración centroamericana (Sede Subregional de la CEPAL en México, 1995) se presentan los resultados de un modelo de gravedad que explora los factores determinantes del comercio intra-

⁹ Navajas (1993) sobre Argentina; Zini (1988) sobre Brasil; Villar (1992) sobre Colombia; Gaba y Araya (1993) sobre Costa Rica; Moguillansky y Titelman (1993) sobre Brasil; Peñaloza (1988) sobre México. Los resultados de estos estudios (muchos de los cuales no han sido publicados formalmente) y de otras investigaciones econométricas sobre las exportaciones latinoamericanas se han también comentado en CEPAL, 1995, capítulo IV.

¹⁰ Numerosos documentos y artículos producidos por la Sede Subregional de la CEPAL en México y la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA) y, otras publicaciones que cita Cáceres, entre otras Cáceres y Quintanilla (1990), Laumas (1982) y Webb y Feckler (1993) que se refieren más específicamente a las exportaciones.

¹¹ Esto implica una relación causal en ambos sentidos entre las exportaciones extrarregionales y el ahorro, ya que este último, por medio de la inversión, es también un factor clave del nivel de la oferta exportable. El tema es importante y está abierto a futuras investigaciones.

MCCA. El análisis de los flujos bilaterales cubre los períodos 1978-1986 y 1987-1993. La existencia de un acuerdo regional de comercio preferencial favoreció las importaciones intrarregionales, así como el crecimiento del PIB,¹² tanto en los países importadores como en los exportadores. En cambio, la depreciación del tipo de cambio bilateral y la distancia tuvieron un efecto negativo sobre el comercio. Es interesante comprobar que el coeficiente de la variable que representa la existencia de un acuerdo comercial regional fue menor en el segundo período que en el primero, lo que podría indicar una progresiva erosión de las preferencias regionales debido al proceso de liberalización general del comercio llevado a cabo en los países del MCCA.

2. Factores que influyen en la evolución de las exportaciones no tradicionales

De acuerdo con la teoría, varios son los factores que han podido afectar la evolución de las ENT en el Istmo Centroamericano y la República Dominicana. Sólo algunos de ellos, como se verá más adelante, pueden ser representados en la estructura de modelos econométricos relativamente simples.

a) *La inversión*

El comportamiento de la inversión tiene un efecto directo sobre la expansión de la capacidad productiva. Además, las actividades no tradicionales orientadas a la exportación se cuentan entre los sectores más jóvenes de la economía y por esta razón se vinculan con las inversiones más recientes.

En términos generales, los gobiernos pueden promover el ímpetu (*animal spirits*) de los agentes privados de múltiples formas. Así, pueden aumentar la inversión pública en infraestructura y servicios, atrayendo la inversión productiva privada. O bien, incrementar la capacidad de ahorro e inversión del país a través de las políticas monetaria y fiscal y de medidas específicas encaminadas a generar ahorros forzosos (por ejemplo, por medio de la instrumentación de esquemas obligatorios de ahorro para jubilaciones).

Por otra parte, mediante las políticas cambiarias, fiscales y comerciales se puede promover una evolución de los precios relativos que no penalice la rentabi-

lidad de las actividades productivas, especialmente las orientadas a la exportación; asimismo, se puede relajar o fortalecer el control sobre los movimientos de capital, promoviendo la inversión foránea directa o induciendo a los capitalistas nacionales a volcarse hacia la inversión productiva a causa de los riesgos asociados a las opciones especulativas, ya sea en el país o en el extranjero.

Como es evidente, muchas de estas políticas sólo pueden ser aplicadas eficazmente por un gobierno fuerte y autónomo, que cuente con una estrategia clara y una administración competente.

b) *El tipo de cambio*

Haciendo abstracción de su influencia sobre los flujos de inversión en su conjunto, el tipo de cambio real es el precio macroeconómico que afecta de forma más directa la rentabilidad relativa de las exportaciones. Los subsidios a las exportaciones, cuando existen, también pueden aumentar la rentabilidad de las exportaciones.¹³

c) *Las políticas comerciales*

Las políticas comerciales que aplica cada país influyen en la disponibilidad y el precio de los bienes de capital e insumos importados y, por esta vía, en la tasa de protección efectiva de las actividades orientadas hacia la exportación. Las políticas comerciales de otros países, naturalmente, afectan el acceso y la rentabilidad de los mercados potenciales de exportación. Los acuerdos comerciales internacionales pueden reducir en forma significativa los efectos negativos del proteccionismo.

d) *Los determinantes sistémicos de la competitividad*

Una serie de factores institucionales adquiere importancia decisiva para el desarrollo de largo plazo de las actividades productivas que puedan competir en el mercado internacional y para la modernización económica en general. Entre ellos se cuentan el manteni-

¹² A comienzos de los años ochenta la reducción del PIB por habitante causada por la crisis centroamericana tuvo un fuerte impacto depresivo sobre el comercio intrarregional.

¹³ Es más difícil expresar el efecto de las políticas industriales y sectoriales, debido a su impacto indirecto sobre las exportaciones. Como lo ha demostrado el éxito de los países asiáticos de industrialización reciente y, en negativo, numerosas experiencias frustradas en todo el mundo en desarrollo, las políticas industriales y de incentivación, para ser eficaces, deben ser bien administradas, correctamente enfocadas hacia objetivos específicos, de duración determinada y no indiscriminadas, y deben ser coherentes con la orientación general de las políticas macroeconómicas.

miento del orden y la estabilidad macroeconómicos;¹⁴ la creación y el desarrollo de economías de escala sistémicas en los campos de la información, el transporte, la comercialización y el crédito, y la existencia de una estructura de mercado relativamente competitiva. La disponibilidad de trabajo calificado, y en general de capital humano, ha sido reconocida también como un factor decisivo que en el largo plazo se relaciona con las políticas educativas y sociales del gobierno e, indirectamente, con la distribución del ingreso.

e) *Los factores exógenos*

Finalmente, factores exógenos de carácter económico (como las crisis internacionales) y no económicos (como los desastres naturales y los provocados por el hombre) afectan también a las exportaciones, al igual que a cualquier otra actividad económica. Así, las guerras civiles tuvieron un impacto muy severo en Nicaragua y en El Salvador, y perjudicaron además a Guatemala, Honduras y Costa Rica. Es decir, todos los países centroamericanos sufrieron la caída del comercio regional, en parte a raíz de los conflictos armados.

3. Análisis econométrico

a) *Costa Rica*

En Costa Rica, el país centroamericano menos afectado por el conflicto armado y que no padeció extremos descalabros macroeconómicos, el análisis econométrico de las ENT produjo los resultados más confiables y coherentes, a pesar de las carencias de la base de datos (cuadro 2). Estudios econométricos anteriores (Araya, 1994; Hoffmaister, 1992) han demostrado que la política coherente de incentivos para las exportaciones no tradicionales extrarregionales que aplicó este país desde mediados de los años setenta hasta comienzos de los noventa efectivamente tuvo un impacto positivo importante sobre las ENT.

Para medir el papel de los incentivos, en este trabajo se aplicaron dos metodologías distintas, llegando

a resultados bastante parecidos. La primera consiste en añadir al lado derecho de la ecuación una variable que representa el logaritmo de la relación entre los incentivos pagados a los exportadores no tradicionales —los certificados de abono tributario (CAT)— y el valor de las ENT, en cada año (Araya, 1994, cuadro 1, p. 37). La segunda metodología es la que aplicó Araya y consiste en incorporar el efecto de estos incentivos en la medición del tipo de cambio real, suponiendo que el efecto último de ellos es el de aumentar la rentabilidad de las exportaciones. La variable explicativa resultante es el logaritmo del tipo de cambio ajustado (cuadro 2). Dado que los CAT se concedían sólo para exportaciones extrarregionales, con esta segunda metodología se consideró apropiado efectuar regresiones empleando sólo las ENT extrarregionales como variable dependiente. Por otra parte, con la primera metodología se hicieron pruebas empleando la misma variable dependiente, pero también las ENT totales.¹⁵

Para medir los efectos del tipo de cambio, de la inversión fija y de los incentivos se escogieron tres modelos básicos de regresión con el método de los mínimos cuadrados ordinarios (MCO). En el primer modelo el logaritmo de las ENT extrarregionales se regresó sobre tres variables explicativas (también expresadas en logaritmos): el tipo de cambio real, la inversión fija y los incentivos. Los mejores resultados se obtuvieron con una especificación que incluye el logaritmo del tipo de cambio rezagado de un año y una media móvil de dos años del logaritmo de la inversión. Todos los coeficientes de las variables explicativas son significativos y la ecuación cumple con las pruebas econométricas estándares.

Las elasticidades con respecto al tipo de cambio ajustado y la inversión fija son mayores de 0.6, lo que refleja un impacto notable de la política cambiaria y de la actividad de inversión sobre el desempeño de las ENT extrarregionales. Y la elasticidad de la variable incentivos es de 0.26, lo que indica que un incentivo de 1% (con respecto al valor total exportado) redonda

¹⁴ Por ejemplo, se ha demostrado que la incertidumbre sobre el nivel del tipo de cambio real tiene un efecto negativo sobre las exportaciones de los países en vías de desarrollo (véase Caballero y Corbo, 1989; Alonso, 1993; Paredes, 1989). Más específicamente, un estudio reciente del Banco Mundial ha demostrado que la inestabilidad de largo plazo del tipo de cambio real en los países centroamericanos ha sido notablemente mayor que en la mayoría de los países asiáticos. Luego, se argumenta que este factor contribuye a explicar los muy distintos desempeños económicos de los dos grupos de economías (Leamer, Guerra, Kaufman y Segura, 1995, sección VIII).

¹⁵ Se construyó asimismo un modelo dinámico de corrección de errores, con la primera diferencia de la variable dependiente en el lado izquierdo de la ecuación de regresión y su valor rezagado, junto con las diferencias primas y los valores rezagados de las variables exógenas, en el lado derecho, siguiendo la metodología aplicada por Moguillansky y Titelman (1993) en su estudio econométrico sobre las exportaciones de cobre de Chile. Sin embargo, las estadísticas T de las variables del modelo dinámico no resultaron significativas, y tampoco los valores de F y de R² ajustado fueron satisfactorios. Este resultado negativo sugiere que el impacto de las variables explicativas sobre la evolución de las ENT puede ser medido sólo en el corto plazo.

CUADRO 2

Mercado Común Centroamericano y República Dominicana: Coeficientes de las variables explicativas y estadísticas de las regresiones que resultan de los modelos seleccionados^{ab}

	Tipo de cambio real (RER)	Inversión fija	PIB centroamericano	CAT ^c	WAR ^d	CBI ^e	PIB	R ² ajustado	Estadística de Durbin-Watson	Estadística F
Costa Rica (I)	0.61 (2.50)	0.64 (3.33)		0.26 (3.19)				0.76	2.37	21.60
Costa Rica (II)	-1.18 (-2.64)	0.90 (6.07)				0.37 (2.37)		0.84	1.97	38.33
Costa Rica (III)	-0.78 (-3.52)	0.53 (4.57)	0.69 (2.24)					0.84	2.19	36.25
El Salvador	0.80 (3.67)	0.45 (3.73)			-0.27 (-2.66)			0.83	2.06	35.47
Guatemala		0.67 (5.73)						0.60	2.12	32.82
Honduras	1.48 (3.36)	0.76 (2.66)						0.49	1.34	11.07
Nicaragua	-0.58 (-3.42)	-0.48 (-2.37)			-1.20 (-5.16)			0.78	1.22	24.58
República Dominicana	0.63 (4.23)	0.99 (5.33)					-0.41 (-2.78)	0.65	1.90	13.18

^a Como se detalla en el texto, la especificación de los modelos no es totalmente uniforme para todas las ecuaciones. Las principales diferencias son las siguientes:

- i) En los modelos (I) y (II) de Costa Rica la variable dependiente es el valor de las ENT extrarregionales. En los otros modelos es el valor de las ENT totales.
- ii) En los modelos (II) y (III) de Costa Rica la variable RER corresponde al tipo de cambio real ajustado, que incorpora el efecto de los incentivos.
- iii) La variable RER se obtuvo por medio de metodologías diversas en ecuaciones distintas, debido a la no homogeneidad de la información estadística. Por esta razón, sus coeficientes son positivos en algunos modelos y negativos en otros. Sin embargo, los signos obtenidos siempre son consistentes con la teoría.
- iv) En el modelo de Nicaragua la variable inversión corresponde a la inversión privada. En todos los otros modelos, corresponde a la inversión fija total.
- v) En algunos modelos el tipo de cambio real y/o la inversión aparecen con un rezago de un año y/o como medias móviles de dos años.

^b Las cifras entre paréntesis son estadísticas T.

^c CAT = Incentivos (como proporción del valor de las ENT).

^d WAR = Variable ficticia con valor 1 en períodos de conflicto armado.

^e CBI = Variable ficticia con valor 1 en el período de implementación de la ICC.

aproximadamente en un aumento de un cuarto de punto porcentual en las exportaciones extrarregionales.

Si se añade el efecto de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (icc) con la metodología alternativa, usando el tipo de cambio real ajustado que toma en cuenta el efecto de los incentivos, la confiabilidad y coherencia de la ecuación son mayores y se puede individualizar el efecto positivo de la implementación de la icc sobre el acceso de los exportadores costarricenses al mercado de los Estados Unidos. Las ENT extrarregionales se regresaron sobre la media móvil de dos años del tipo de cambio ajustado, sobre la inversión fija rezagada de un año y sobre la variable ficticia CBI, cuyo valor es de 1 en 1984-1993 y cero en los años precedentes. El coeficiente de tipo de cambio ajustado es mayor que uno, lo que indica que las ex-

portaciones extrarregionales han sido muy elásticas frente al efecto combinado del tipo de cambio real de las políticas de incentivo; el coeficiente de la inversión también es elevado (0.9%), y el coeficiente de CBI es menor pero significativo, sugiriendo que la implementación de la icc ha tenido un impacto positivo notable sobre la evolución de las ENT extrarregionales de Costa Rica.¹⁶

¹⁶ La técnica de la variable ficticia indica solamente un cambio de nivel en la función de regresión en un cierto período de tiempo, y entonces incorpora cualquier otro factor, distinto de la implementación de la icc y de otras medidas de política comercial, que haya mejorado el acceso al mercado de los Estados Unidos y que pueda haber afectado el comportamiento de la variable dependiente. Entre estos factores, probablemente hay que tomar en cuenta el mejoramiento de la economía costarricense en su conjunto después de mediados de los años ochenta.

Las elasticidades parciales de las ENT extrarregionales con respecto al tipo de cambio real y a la variable incentivos en el primer modelo, y con relación al tipo de cambio real ajustado en el segundo, indican que los agentes económicos responden activamente al efecto combinado del tipo de cambio real y de los subsidios a la exportación sobre la rentabilidad de las ENT. Este resultado sugiere que las políticas de tipo de cambio y de incentivos que afecten el precio de las exportaciones en términos reales pueden ser muy efectivas para promover las exportaciones.¹⁷

Para tomar en cuenta el efecto de la demanda regional de importaciones, otro modelo incluye el logaritmo de las ENT totales como variable dependiente, y por el lado derecho el tipo de cambio ajustado y la inversión rezagada de un año, más una variable adicional que funge de aproximación a la demanda regional de importaciones. La última variable es el logaritmo del PIB centroamericano. El tipo de cambio ajustado y la inversión son variables significativas, y sus coeficientes son inferiores a los del modelo en el cual la variable dependiente es el valor de las ENT extrarregionales. En el caso del tipo de cambio ajustado, el resultado era de esperarse, ya que el impacto de las políticas de incentivo fue sentido sólo por una fracción (las ENT extrarregionales) de las ENT totales. El menor coeficiente de la inversión sugiere que la mayoría de las inversiones en el sector exportador se encaminaron a crear capacidad productiva para las exportaciones extrarregionales.

Finalmente, la significación de la variable PIB regional y su coeficiente bastante elevado (0.7) indican que las ENT regionales dependen fuertemente de la evolución de la demanda global que procede de los socios comerciales centroamericanos, por lo menos en el caso de Costa Rica. El hecho de que este resultado no se haya podido reproducir para los otros países estudiados podría indicar que la estructura de las ENT regionales de Costa Rica es más "moderna", y por eso más elástica con respecto al precio y a la demanda, que

¹⁷ Consideradas separadamente, por otra parte, las políticas de tipo de cambio y de subsidios pueden ser más o menos eficientes desde un punto de vista macroeconómico. De acuerdo con los resultados del análisis empírico de Hoffmeister (1992), el costo fiscal de los subsidios a la exportación en Costa Rica ha sido alto, y el mismo impulso a las ENT hubiera podido obtenerse en forma más eficiente desde el punto de vista macroeconómico por medio de una depreciación más rápida del tipo de cambio nominal. Los resultados del primer modelo presentado en este apartado corroboran en cierta medida tal posición, tomando en cuenta que la semielasticidad de las ENT extrarregionales con respecto al tipo de cambio real más que duplica la semielasticidad con relación a la variable incentivos.

la de sus vecinos, en los cuales el nivel de las ENT extrarregionales corresponde esencialmente al nivel de la oferta determinado por factores internos.

b) *El Salvador*

Como en Costa Rica, en El Salvador el análisis econométrico de los factores que determinan la evolución de las ENT produjo los resultados más significativos. El modelo elegido (estimado como de costumbre con el método de regresión MCO) es logarítmico lineal, con las ENT totales como variable endógena y el tipo de cambio real y la inversión fija (ambos rezagados de un año) como variables explicativas. Una variable ficticia para los años de guerra 1981-1991 también resultó significativa, e indica que el conflicto armado afectó en forma sustancial el desarrollo exportador de El Salvador. El R^2 ajustado es alto (0.83), y refleja que la mayor parte de la variabilidad en la variable dependiente es efectivamente explicada por el modelo. La regresión supera las pruebas econométricas estándares.¹⁸

La semielasticidad de las ENT con respecto al tipo de cambio real es mayor que la de Costa Rica, e indica una alta sensibilidad de los agentes económicos a cambios en la rentabilidad de las actividades exportadoras. Este resultado sugiere que las políticas encaminadas a mantener un tipo de cambio real competitivo pueden ser muy eficaces para promover las exportaciones. Por otra parte, el coeficiente de la inversión fija es más bajo que en Costa Rica, lo que estaría mostrando que en El Salvador una parte relativamente menor de las inversiones se orientó hacia la exportación.

c) *Guatemala*

En el caso de las ENT guatemaltecas el tipo de cambio real no demostró mucho valor explicativo, tal vez porque la mayoría de las transacciones internacionales se realizaron efectivamente con tipos de cambio distintos del oficial.¹⁹

Los mejores resultados se obtuvieron mediante un modelo logarítmico lineal, con las ENT totales como

¹⁸ También en el caso de El Salvador, ni el modelo con las ENT extrarregionales como variable endógena ni el de corrección de errores produjeron resultados significativos.

¹⁹ En el caso del tipo de cambio real, los datos pueden conducir a conclusiones erróneas, debido a la existencia de transacciones en el mercado negro. Los exportadores hubieran ganado usando este mercado para convertir sus divisas, en vez del oficial. La desviación de divisas hacia el mercado negro podría haberse dado a través de la subvaloración de las exportaciones o a través de triangulaciones comerciales en el interior del MCCA (Colindres, 1993).

variable endógena y la inversión fija como única variable explicativa. La regresión pasa las pruebas estándares, pero el R^2 ajustado arroja sólo 0.60, indicando que el modelo explica menos de dos terceras partes de la variabilidad de las ENT. Entonces, aunque el coeficiente de la inversión sea más alto que en el caso de El Salvador, esto no puede interpretarse en sentido estricto como una elasticidad, ya que incorpora probablemente la influencia de variables faltantes. Sin embargo, el modelo indica que la evolución de la inversión tiene un fuerte impacto sobre el comportamiento de las ENT.

d) *Honduras*

El análisis de regresión produjo resultados particularmente débiles para Honduras. El modelo relativamente más aceptable resultó ser uno logarítmico lineal con las ENT totales por el lado izquierdo de la ecuación y la inversión fija total y el tipo de cambio real por el lado derecho. Los coeficientes de las variables explicativas son significativos y la regresión pasa las pruebas econométricas estándares.

Sin embargo, el R^2 ajustado es bajo (0.49). Esto indica que las ENT están vinculadas con la inversión y el tipo de cambio real en forma ortodoxa, pero alrededor de la mitad de la variabilidad de las ENT debe atribuirse a otros factores,²⁰ que no pudieron ser incorporados en el modelo.

e) *Nicaragua*

La larga guerra civil acompañada de la intervención extranjera provocó en los años ochenta un derrumbe total de la economía nicaragüense y hasta comienzos de los años noventa no se vislumbraba ninguna recuperación. Naturalmente, las ENT no escaparon al deterioro general de las actividades productivas.

Por estas razones era de esperarse que los resultados de las regresiones para Nicaragua no pudieran reflejar un modelo estable, y que fueran afectadas fuertemente por factores no económicos. El modelo más confiable y coherente resultó ser uno en el que la variable explicativa más significativa, que también tiene el coeficiente más alto, es una variable ficticia que expresa el efecto del largo conflicto armado, con valor 1 por los años 1979-1993 y cero por todos los años anteriores. Las ENT están también negativamente vin-

culadas con el logaritmo del tipo de cambio real. Entonces, la destrucción ocasionada por el conflicto y las distorsiones en los precios relativos reflejadas en la sobrevaluación del córdoba (especialmente en los años ochenta) explican en buena medida la desfavorable evolución de las ENT nicaragüenses.

Más sorprendente es el hecho de que el logaritmo de la inversión privada resulte también significativo y muestre un coeficiente negativo, aunque menor. Este resultado se debe probablemente a las extraordinarias distorsiones que prevalecieron en la economía nicaragüense a lo largo de la mayoría del período estudiado, y que no permitieron a la inversión privada desempeñar un papel positivo en la promoción de las exportaciones.

f) *República Dominicana*

El modelo más confiable y coherente para la República Dominicana exhibe tres resultados interesantes. El coeficiente de la inversión (representada por la media móvil de la inversión fija rezagada en un año) es muy alto y cercano a la unidad. El coeficiente del tipo de cambio real es alto (0.63) y acorde con la teoría. El nivel general de actividad (representado por el logaritmo del PIB) es una variable explicativa significativa (caso único entre los países estudiados) y su coeficiente es negativo.

Entonces, por un lado hay una correlación positiva muy fuerte entre la inversión y las ENT, lo que refleja probablemente una marcada orientación exportadora de los inversionistas nacionales y extranjeros. Por el otro lado, la correlación negativa entre las ENT y el PIB podría reflejar una suerte de exclusión entre la demanda interna y la externa. Este fenómeno, que ha sido demostrado para el caso de un país grande e industrializado como Brasil,²¹ parece singular en el caso de esta isla caribeña, con su pequeña economía y una estructura de exportación especializada en la producción de mercancías destinadas básicamente a los mercados externos. La confiabilidad y coherencia de la ecuación es moderadamente satisfactoria (R^2 ajustado = 0.65).

g) *Panamá*

Panamá es el único de los países estudiados para el cual no se pudo construir un modelo de regresión

²⁰ Algunos de estos factores desconocidos fueron probablemente de carácter no económico. Se intentó capturar el efecto negativo del conflicto armado de los años ochenta por medio de una variable ficticia, pero no se pudo obtener resultados significativos.

²¹ De acuerdo con los resultados del análisis econométrico de Moguillansky (1993) las exportaciones industriales de Brasil están negativamente vinculadas con el PIB, lo que sugiere que los mercados nacional y de exportación son intercambiables, y que la producción se transfiere hacia los mercados de exportación en épocas de débil demanda interna.

aceptable para explicar la evolución de las ENT. Este resultado negativo podría deberse al papel marginal de las ENT en la economía panameña, cuyo sector externo está dominado por actividades financieras y de servicios.

4. Análisis comparativo de los resultados en el Istmo Centroamericano y la República Dominicana

La hipótesis interpretativa básica, según la cual el nivel de la inversión y la rentabilidad relativa de las actividades orientadas hacia el exterior (representadas como variable sustitutiva por el tipo de cambio real y, en el caso de Costa Rica, por los incentivos a las exportaciones) son los factores económicos principales para explicar la evolución de las ENT,²² fue confirmada por los datos en todos los países estudiados. Las variables correspondientes resultaron significativas y de signo concordante con la teoría en todos los modelos, menos los de Guatemala y Nicaragua. En estos dos países los resultados se deben probablemente a factores extraeconómicos, como la escasa relevancia práctica del tipo de cambio oficial en el primero y la desorganización causada por el conflicto armado en el segundo.

Los coeficientes del tipo de cambio real resultaron particularmente altos en los modelos de Honduras y de El Salvador, lo que indica que en estos dos países la política cambiaria podría ser particularmente eficaz para promover la expansión de las ENT. Por otra parte, con la excepción de Honduras (país para el cual el modelo más confiable y coherente no resultó ser muy robusto), las semielasticidades de las ENT con respecto al tipo de cambio real son inferiores a uno, indicando que un tipo de cambio real competitivo constituye una condición necesaria pero no suficiente para la expansión de las exportaciones. Este resultado es coherente con los de otros estudios llevados a cabo en varios países latinoamericanos, que también encontraron exportaciones inelásticas con respecto al tipo de cambio real. Tanto en el caso de este trabajo como en el de los estudios revisados por Moguillansky (1995), las razones que pueden explicar esta inelasticidad son

²² Las mayores exportaciones, a través de los ahorros que generan, contribuyen también al crecimiento de la inversión. En el marco analítico utilizado en los ejercicios de regresión, sin embargo, casi en todos los modelos las variables que representan la inversión están rezagadas, lo que implica una causalidad unidireccional desde las inversiones hacia las exportaciones.

básicamente dos. Primero, las ENT (o, con más razón, las exportaciones totales, como se observa en la mayoría de los estudios a los cuales se ha hecho referencia) constituyen un grupo de mercancías heterogéneo, en el cual las que son relativamente "tradicionales", y entonces poco elásticas con respecto al precio, tienen un peso importante.²³ Segundo, en América Latina faltan muchas condiciones distintas de los precios que podrían propiciar una respuesta más elástica de parte de los exportadores potenciales a mejores condiciones de rentabilidad: estas condiciones pertenecen principalmente a las esferas del crédito, de la tecnología, de los recursos humanos y de la infraestructura.²⁴

Tomando en cuenta la coincidencia de fondo entre los presentes resultados y los de los estudios examinados por Moguillansky, algunas de las conclusiones de esa autora sobre las políticas de promoción de las exportaciones en América Latina probablemente se aplican también a los países estudiados. Entre ellas las principales son las siguientes. La estabilidad del tipo de cambio real (y de los incentivos, si existen) es un factor muy importante para estimular a los exportadores. Las políticas de reducciones arancelarias tienen definitivamente un efecto positivo sobre la competitividad de las exportaciones, pero después de que el efecto inicial se ha agotado dejan de ser un factor importante de la evolución de las exportaciones, ya que los mercados nacional y externo pueden competir por el uso de insumos y bienes de inversión escasos. Finalmente, en contraste con la hipótesis de país pequeño, en algunos casos la demanda externa puede convertirse en un factor limitante de la expansión de las exportaciones industriales (en los países estudiados, los resultados obtenidos indican que esto podría ser cierto sólo para las exportaciones intrarregionales).

Por lo que se refiere a la inversión, los coeficientes más altos resultaron ser los del modelo de la Repú-

²³ De acuerdo con los resultados de los estudios sobre las exportaciones totales, las exportaciones de manufacturas son muy elásticas y se ajustan rápidamente a modificaciones del tipo de cambio real. Lo contrario es cierto para las exportaciones agrícolas. Como este trabajo considera sólo las ENT como variable dependiente, y la definición adoptada de ENT incluye sólo las ramas agrícolas más "modernas", este resultado no se aplica necesariamente al presente marco analítico.

²⁴ Véase Moguillansky, 1995, p. 97. Esa autora también señala que en estudios econométricos de Balassa y Williamson (1989) y Riedel (1986) sobre Corea del Sur y Hong Kong —países en los cuales las condiciones sistémicas de competitividad a las cuales se ha hecho referencia se consideran generalmente satisfechas en mayor medida que en América Latina— se descubrieron elevadas elasticidades de las exportaciones con respecto al tipo de cambio real, bastante superiores a la unidad.

blica Dominicana y de uno de los modelos de Costa Rica. Esto podría indicar que en estos países —los dos que más éxito obtuvieron en la exportación de productos no tradicionales hacia mercados distintos del

MCCA— una cuota más elevada de la inversión se efectuó en el sector exportador orientado a los mercados mundiales, y/o la inversión fue más eficiente que en otros países.

IV

Conclusiones

En la mayoría de los países estudiados las ENT aumentaron su participación en las exportaciones totales. Sin embargo, por un lado se ha mantenido y en muchos casos fortalecido el papel de las ENT agrícolas, y por el otro las ENT industriales no han evolucionado hacia las ramas intensivas en capital humano y tecnología. Estas tendencias indican que la modernización de la estructura de las exportaciones de los países de la región ha tenido un éxito muy parcial, ya que su posicionamiento en la división internacional del trabajo sigue dependiendo principalmente de sectores relativamente vulnerables y poco dinámicos.

El análisis econométrico demostró que los principales factores cuantificables que determinaron el desempeño de las ENT fueron la inversión, el tipo de cam-

bio real y, en el caso de Costa Rica, los incentivos fiscales. La sensibilidad de los exportadores no tradicionales frente a cambios en los precios relativos confirma la importancia tradicionalmente otorgada al mantenimiento de un tipo de cambio real competitivo. Por otra parte, como la magnitud de la oferta exportable depende fuertemente de la inversión, es también fundamental que los gobiernos mantengan la estabilidad macroeconómica y promuevan políticas que incentiven el ahorro interno. Por lo que se refiere a la viabilidad y conveniencia de políticas industriales o de fomento a las exportaciones de tipo selectivo, la metodología de análisis adoptada en este artículo no permite llegar a conclusiones definitivas.

Apéndice

1. Disponibilidad de datos y pruebas no significativas

Por las limitaciones de la base de datos, muchos factores no pudieron ser cuantificados en forma adecuada para el análisis econométrico. No se dispuso de datos detallados de largo plazo sobre las políticas comerciales de los países centroamericanos. Sin embargo, se hizo una prueba añadiendo series de aranceles medios como variables explicativas adicionales en el análisis de regresión. Según la teoría neoclásica, la protección de las importaciones repercutiría en forma desfavorable sobre el nivel de las exportaciones, ya que resultaría en una distorsión de precios y particularmente en insumos más caros y de menor calidad para la actividad exportadora. Según una visión alternativa, si la protección se aplica selectivamente y es acompañada por políticas industriales adecuadas, el impacto neto de estas distorsiones sobre las exportaciones de hecho puede ser positivo. Como era de esperarse, las pruebas sobre ambas teorías no resultaron significativas.

Tampoco tuvieron resultados significativos las pruebas llevadas a cabo con: variables ficticias encaminadas a expresar el efecto de distintas orientaciones de políticas en distintos períodos de tiempo; variables representativas de la demanda exterior construidas a partir de las importaciones totales de Estados Unidos y del PIB de los países del MCCA, y una variable ficticia para el período 1984-1992 encaminada a recoger el efecto de la apertura del mercado estadounidense tras la implementación de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe.

Los intentos por relacionar específicamente las exportaciones intrarregionales con el PIB centroamericano o con las políticas comerciales del MCCA por medio de variables ficticias tampoco dieron resultados significativos, observándose sólo parcial excepción en el caso de Costa Rica.

Sobre los incentivos a las exportaciones sólo se dispuso de datos detallados en el caso de Costa Rica, único país que los ha venido aplicando constantemente por un largo tiempo. Los tipos de cambio reales tienen escasa relevancia si prevalecen las transacciones en el mercado negro de las divisas extranjeras y las sobrevaluaciones y subvaluaciones del comercio exterior, como parece haber sucedido en Guatemala.

Finalmente, cabe mencionar que las variables ficticias introducidas en las ecuaciones de regresión para considerar el impacto de la guerra resultaron significativas en los casos de El Salvador (1981-1991) y de Nicaragua (1979-1993).

2. Variables, técnicas y pruebas econométricas

En el análisis econométrico han sido generadas y probadas diversas variables. Sólo algunas de ellas fueron significativas y aparecen en los resultados de la regresión que figuran en el cuadro 2. Primero, se calculó para todos los países series en dólares constantes de las exportaciones no tradicionales totales (XNT), la inversión fija (IF), la inversión privada (IP) y el PIB. Otras series de las ENT regionales (XNTCA) y extrarregionales (XNTRM) se calcularon para los cinco países del MCCA. Luego se utilizaron los logaritmos de las variables obtenidas en el análisis de regresión. Entonces:

LXNT	=	logaritmo de las exportaciones no tradicionales totales
LIF	=	logaritmo de la inversión fija
LXNTCA	=	logaritmo de las exportaciones no tradicionales regionales
LIP	=	logaritmo de la inversión privada
LXNTRM	=	logaritmo de las exportaciones no tradicionales extrarregionales
LPIB	=	logaritmo del PIB

En algunos casos se emplearon también medias móviles de dos años para las variables que representan la inversión:

AVLIF	=	media móvil de dos años de LIF
AVLIP	=	media móvil de dos años de LIP

En la mayoría de los países, el tipo de cambio real (RER) se calculó a partir del tipo de cambio nominal expresado en unidades de moneda nacional por dólar, dividido por el índice nacional de precios al consumidor y multiplicado por el índice de precios al consumidor de los Estados Unidos.

De acuerdo con la teoría económica, cabe entonces esperar que la elasticidad de las exportaciones con respecto al tipo de cambio real sea positiva.

En el caso de Nicaragua, debido a las dificultades que implicaría calcular el tipo de cambio real con la metodología descrita arriba a causa de la hiperinflación que prevaleció en los años ochenta, se utilizó una serie reordenada del tipo de cambio efectivo real calculada por el Fondo Monetario Internacional (FMI). Debido a la metodología utilizada por el Fondo, un aumento de este indicador muestra una apreciación real de la moneda nacional, contrariamente al tipo de cambio real calculado para los otros países. Por esta razón, conforme a la teoría económica, es probable que sea negativa la elasticidad de las exportaciones de Nicaragua con respecto al tipo de cambio real calculado sobre la base de la serie del FMI.

En el caso de Costa Rica se utilizó una metodología distinta para representar el efecto de los subsidios a las exportaciones o incorporarlo en los cálculos del tipo de cambio real. Primero, se calculó para cada año una variable que representa los incentivos, es decir, la relación entre los subsidios y las exportaciones (Certificados de Abono Tributario) y el valor de las exportaciones no tradicionales:

$$\text{CATXOP} = \text{CAT}/\text{ENT}$$

CATXOP se utiliza como variable explicativa adicional en uno de los modelos. En un modelo alternativo, siguiendo a Araya (1994), se construyó el tipo de cambio real ajustado a partir de una medida del tipo de cambio real multilateral efectivo (ITCER) calculado por el FMI. Como en el caso de Nicaragua, ITCER se expresa en divisas extranjeras por unidad de moneda nacional, y entonces, de acuerdo con la teoría económica, las exportaciones deberían estar negativamente vinculadas con esta variable. A continuación, se ajustó ITCER para incorporar el efecto de los incentivos, dividiéndola por $(1+\text{CATXOP})$. De esta forma se obtuvo el tipo de cambio real ajustado ARER:

$$\text{ARER} = \text{ITCER} (1+\text{CATXOP})$$

Naturalmente, es de esperar, conforme a la teoría, que ARER —al igual que ITCER— esté negativamente correlacionado con las exportaciones (valores más altos de CATXOP, correspondientes a valores más bajos de ARER, deberían conducir a menores exportaciones).

Al igual que en el caso de RER, en las regresiones se utilizaron también transformaciones de ARER:

LARER = logaritmo de ARER

AVLARER = media móvil de dos años de LARER

Sólo pocas de las variables ficticias resultaron significativas. Para Costa Rica, una variable correspondiente al período de vigencia de la ICC (1984-1993) contribuye a explicar la evolución de las ENT extrarregionales. Otra variable ficticia, WAR, se incluyó en las respectivas ecuaciones para tomar en cuenta los efectos perturbadores de los conflictos armados en El Salvador y en Nicaragua. Para El Salvador, WAR tiene valor 1 en 1981-1991 y cero en los otros años. En Nicaragua, país en el cual el impacto económico de los conflictos bélicos no ha sido superado todavía, WAR tiene valor 1 en 1979-1993 y cero en 1970-1978.

Todas las regresiones se estimaron por medio del método MCO con especificaciones logarítmicas. Se probaron también modelos dinámicos, pero sin obtener resultados significativos, lo que sugiere que el efecto de las variables explicativas sobre las ENT sólo puede determinarse en el corto plazo. Todos los modelos de regresión que fueron finalmente seleccionados pasaron las siguientes pruebas econométricas estándares: la prueba DW, la prueba LM de correlación serial, la prueba de normalidad de Jarque-Bera, la prueba de estabilidad RAMSET y la prueba de estabilidad paramétrica CUSUM.

Bibliografía

- Alonso, G. (1993): *Determinantes de la oferta de las exportaciones menores colombianas*, Santafé de Bogotá, Banco de la República (BRC).
- Araya, R. (1994): Determinantes de las exportaciones no tradicionales de Costa Rica, *Comentarios sobre asuntos económicos* N° 124, San José, Banco Central de Costa Rica (BCCR), mayo.
- Balassa, B. y J. Williamson (1989): *Les réussites du Sud-est asiatique dans le commerce mondial: Corée, Hong Kong, Singapour, Taïwan*, París, Económica.
- Caballero R. y V. Corbo (1989): The effect of real exchange uncertainty on exports: empirical evidence, *The World Bank Economic Review*, vol. 3, N° 2, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Cáceres L. (1994): Costos y beneficios de la integración centroamericana, *Revista de la CEPAL*, N° 54, LC/G.1845-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cáceres L. y S. Quintanilla (1990): Sector externo y ahorro doméstico: el papel de las exportaciones intrarregionales en Centroamérica, *Cuadernos de economía y finanzas*, N° 11, Tegucigalpa, Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).
- 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, No. de venta S.95.II.G.6.
- Colindres, Ana María (1993): Non-traditional exports in Guatemala, en W. Pelupessy y J. Weeks (eds.), *Economic Maladjustment in Central America*, Londres, MacMillan.
- Fukusaku, K. (1992): *Economic Regionalisation and Intra-industry Trade: Pacific Asian Perspectives*, Technical papers, N° 53, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Gaba, F. y R. Araya (1993): Determinantes de las exportaciones globales de Costa Rica, *Comentarios sobre asuntos económicos*, N° 111, San José, BCCR.
- Hoffmaister, A. (1992): The cost of export subsidies: *Staff Papers*, vol. 39, N° 1, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Laumas, P. (1982): Exports and the propensity to save, *Economic Development and Cultural Change*, vol. 30, N° 4, Chicago, Illinois, The University of Chicago.
- Leamer, E., A. Guerra, M. Kaufman y B. Segura (1995): Central America and the North American Free Trade Agreement, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Moguillansky, G. (1993): *Factores determinantes de las exportaciones industriales brasileñas durante la década de 1980*, Documento de trabajo N° 22, Santiago de Chile, CEPAL.
- _____ (1995): El impacto de la política cambiaria y comercial en el desempeño exportador en los años ochenta, *Revista de la CEPAL* N° 55, LC/G.1858-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- Moguillansky, G. y D. Titelman (1993): *Análisis empírico del comportamiento de las exportaciones no cobre en Chile: 1963-1990*, Documento de trabajo, N° 17, Santiago de Chile, CEPAL.
- Navajas, F. (1993): Una estimación de la función agregada de exportaciones. Argentina 1970-1992, Buenos Aires, Oficina de la CEPAL, en Buenos Aires.
- Paredes, C. (1989): *Exchange Rate Regimes. The Real Exchange Rate and Export Performance in Latin America*, Brookings discussion papers in international economics, N° 77, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Peñaloza, R. (1988): Elasticidad de la demanda de las exportaciones: la experiencia mexicana, *Comercio exterior*, vol. 38, N° 5, México D. F., Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C. (BANCOMEXT).
- Riedel, J. (1986): Price and income elasticities of demand for LDC exports of manufactures re-examined, Washington D.C., Johns Hopkins University, School of Advanced International Studies.
- Sede Subregional de la CEPAL en México (1995): *El regionalismo abierto en América Central. Los desafíos de profundizar y ampliar la integración*, LC/MEX/L.261, México, D.F.
- Villar, L. (1992): Política cambiaria y estrategia exportadora, documento presentado al XIII Simposio sobre el Mercado de Capitales, Santafé de Bogotá, Asociación Bancaria de Colombia (ASOBANCARIA).
- Webb, M. y J. Feckler (1993): Learning and the time interdependence of Costa Rican exports, *Journal of Development Economics*, vol. 40, N° 2, Amsterdam, North-Holland.
- Zini A. A. (1988): Funções de exportação e de importação para o Brasil, *Pesquisa e planejamento econômico*, vol. 18, N° 3, Rio de Janeiro, Instituto de Planificación Económica y Social (IPEA).

Apertura comercial y cambio *estructural en la industria automotriz brasileña*

Ruy de Quadros Carvalho*
Sérgio Robles Reis
de Queiroz*
Flávia Luciane Consoni**
Ionara Costa**
Janaína Pamplona
da Costa**

* *Profesor del Departamento de Política Científica y Tecnológica del IG/UNICAMP e investigador del Grupo de Estudios de Empresas e Innovación.*

** *Alumnas del Departamento de Política Científica y Tecnológica del IG/UNICAMP e investigadora del Grupo de Estudios de Empresas e Innovación.*

En el presente artículo se pretende sistematizar y analizar las pruebas de cambio estructural en la industria automotriz brasileña entre 1990 y 1996, procurando relacionarlas con las medidas de política económica de mayor impacto sobre el sector. Se examina el aumento explosivo de la demanda interna de vehículos automotores, sus factores determinantes e implicaciones principales, sobre todo el alcance de escalas eficientes de producción y el inicio de una ola de inversiones que se ha intensificado en los últimos tres años. Se estudia el aumento del dinamismo tecnológico del sector, consecuencia en parte de las nuevas inversiones. Se analiza un conjunto de cambios que está relacionado con la nueva inserción internacional de la industria automovilística brasileña, ya que a partir de la apertura comercial se ampliaron significativamente los coeficientes de importación de piezas y componentes o de vehículos terminados. Y por último, se analizan también algunos aspectos del llamado Régimen Automotor, cuya adopción repercutió sobre la inserción externa del sector automotor no sólo en el corto plazo, estableciendo barreras a la importación, sino también en el largo plazo, al dar a entender a las grandes empresas del sector la necesidad de invertir en la ampliación de la producción local y la mantención de niveles superiores de competitividad.

I

Introducción

La industria automovilística, que comprende los segmentos del montaje de automóviles y de producción de piezas y partes, figura entre las que presentan con mayor fuerza los rasgos de la profunda reestructuración vinculada con el cambio del régimen de política industrial y de comercio exterior de Brasil. A partir de la apertura comercial, se acumulan pruebas de que este sector brasileño está modificando su inserción en el comercio internacional, acrecentando su ya elevado nivel previo de internacionalización y realizando cambios de envergadura en la base productiva, que se han reflejado en una mayor productividad. Además, éste es el único sector industrial que en la fase posterior a la apertura fue objeto de un amplio conjunto de políticas sectoriales que culminaron en la consolidación de lo que se convino en denominar Régimen Automotor.

Éste representa la primera experiencia de política sectorial de hecho, con instrumentos poderosos, orientada a administrar los "dolores" de la apertura. Motivado por estas características peculiares de la industria automovilística, este artículo persigue sistematizar y analizar las pruebas de su cambio estructural entre 1990 y 1996, procurando relacionarlas con las medidas de política económica de mayor impacto sobre el sector.

Intentamos organizar nuestra argumentación en torno a cuatro aspectos, que corresponden a las secciones del presente estudio. Ante todo se examina el aumento explosivo de la demanda interna de vehículos automotores y los factores que lo determinaron (sección

II). La nueva dimensión del mercado interno, especialmente desde el punto de vista regional, estuvo vinculada a su especialización en vehículos de tamaño pequeño y representó un cambio cualitativo en este mercado, a la vez que allanó el camino para alcanzar escalas eficientes de producción en todas las ensambladoras, por primera vez en la historia del sector automovilístico en Brasil. A nuestro juicio, el nuevo tamaño de mercado fue el factor principal de la ola de inversiones que se intensificó en 1994-1996 (sección III), aunque hay que reconocer que la apertura comercial y el Régimen Automotor operaron como catalizadores de la inversión. Las nuevas inversiones tuvieron otros dos efectos importantes en la economía de la industria automovilística brasileña: la modificación de la estructura del mercado con la entrada de otros siete competidores nuevos, y la reducción de la brecha tecnológica con las plantas situadas en los países más industrializados, que siempre marcó a las filiales brasileñas. En gran medida, todos estos fenómenos guardan relación con lo que se comienza a configurar como la nueva inserción internacional de la industria automovilística brasileña (sección IV). El proceso ha sido doloroso, con múltiples vaivenes en la conducción de la política comercial y condicionado por las estrategias de globalización de las ensambladoras. El Régimen Automotor, por su parte, ha sido decisivo para señalar a estas grandes transnacionales el equilibrio aceptable (si no deseable) entre la producción local y la importación de vehículos y piezas.

II

Crecimiento y especialización del mercado interno de automóviles

El aumento repentino del volumen del mercado y la tendencia a la especialización en vehículos pequeños

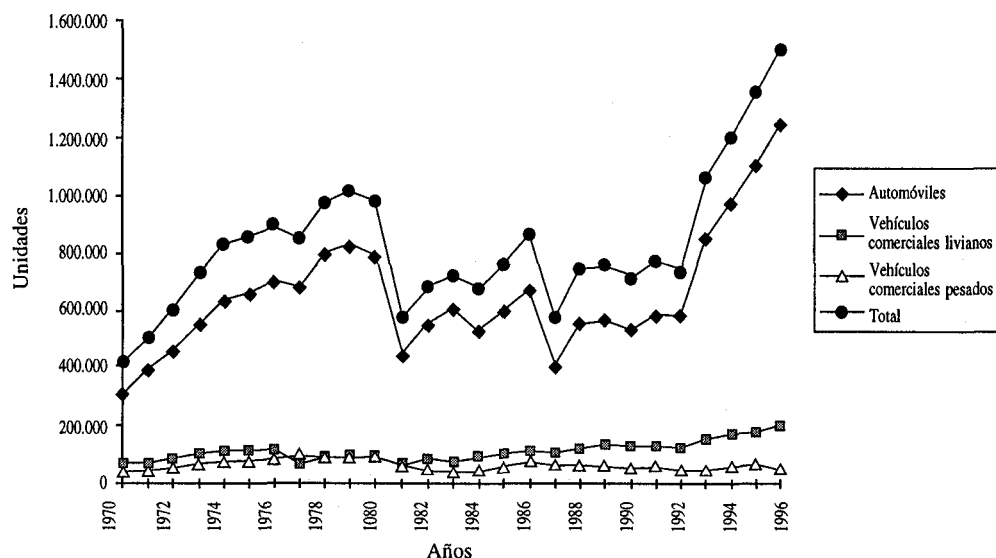
sustentaron el repunte de la inversión, la modernización de las empresas y el alcance de escalas económi-

□ Este artículo se basa en el estudio preparado por el Grupo de Estudios de Empresas e Innovación, del Departamento de Política Científica y Tecnológica del IG/UNICAMP, para el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), en el ámbito del proyecto "Indicadores de Productividad de la Industria Brasileña: Límites y Posibilidades". Los autores agradecen el apoyo de las siguientes

instituciones: IPEA, Secretaría de Comercio Exterior del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, y Asociación Nacional de Fabricantes de Vehículos Automotores (ANFAVEA) en particular en la persona del señor Sérgio Sawada. El presente texto es de nuestra exclusiva responsabilidad.

GRAFICO 1

Brasil: Ventas internas de vehículos automotores (producción nacional), según el tipo de vehículo, 1970-1996



Fuente: Asociación Nacional de Fabricantes de Vehículos Automotores (ANFAVEA).

cas de producción. La integración regional propiciada por el Mercosur contribuyó a reforzar estas características. Consideramos que se trata de uno de los cambios principales ocurridos en el sector automotor en los años noventa, toda vez que la reducida dimensión de la demanda interna fue durante muchos años uno de los principales obstáculos al crecimiento y la inversión.

Tras doce años consecutivos de comportamiento inestable, en torno a un nivel de 700 000 unidades anuales, el mercado brasileño de vehículos volvió a crecer en 1993 (gráfico 1). La tasa media anual de 20% de crecimiento de las ventas internas de vehículos automotores (en unidades), en el período 1993-1996, sólo es comparable con la fase más dinámica de expansión de la demanda de comienzos de la década de 1970. Las ventas de 1.5 millones de unidades en 1996 marcaron un nuevo récord en la comercialización de vehículos producidos en Brasil. Ese año las ventas totales sumadas a las importaciones superaron la cifra de 1.7 millones de unidades. No obstante, hay que destacar que el segmento de los vehículos comerciales pesados (camiones y omnibuses) presentó una tendencia divergente de los segmentos de automóviles y vehículos comerciales livianos, pues se ha mantenido incluso en años recientes con la demanda estancada oscilando en torno a las 60 000 unidades anuales.

Debe ampliarse la definición apropiada del mercado interno para contemplar la constitución del Mercosur como mercado regional unificado. En este sentido, el ejercicio de sumar las licencias de vehículos nuevos en Brasil y Argentina revela que en realidad el mercado "interno" sobrepasó ya los dos millones de unidades en 1995, después de iniciar la década con menos de un millón de unidades (cuadro 1). Hay un cambio cualitativo derivado de este crecimiento reciente. El mercado de vehículos automotores, considerando el Mercosur, alcanzó un volumen comparable al de mercados importantes de países industrializados europeos como Inglaterra y Francia, habiendo superado incluso el mercado italiano en 1994. Este volumen abrió nuevas perspectivas para llegar a economías de escala en la producción y para el ingreso de nuevos productores. El cuadro muestra además el extraordinario dinamismo de los mercados de países de industrialización reciente, en comparación con la relativa estabilidad o declinación de los de países industrializados. Este es un punto que cabe destacar para entender las razones que han motivado un nuevo ciclo de inversiones en el sector.¹

¹ La ANFAVEA no publica estadísticas relativas a los demás países del Mercosur. Se estima, sin embargo, que el consumo anual de vehículos es de unas 25 000 unidades en Uruguay y de 15 000 unidades en Paraguay (Folha de São Paulo, 1995).

CUADRO 1

Algunos países desarrollados y en desarrollo: Licencias de vehículos nuevos, 1990-1995

Año \ países	Brasil/Argentina	República de Corea	Francia	Reino Unido	Italia
1990	805	957	2 756	2 231	2 483
1991	957	1 106	2 424	1 801	2 409
1992	1 113	1 270	2 466	1 795	2 573
1993	1 552	1 438	2 077	1 975	1 828
1994	1 905	1 560	2 299	2 139	1 789
1995	2 056	1 563	2 288	2 195	1 868

Fuente: Asociación Nacional de Fabricantes de Vehículos Automotores (ANFAVEA).

¿Qué factores determinaron el repunte del crecimiento y el comienzo de la materialización del potencial del mercado brasileño? Los principales fueron la adopción sistemática de políticas de estímulo y sustentación de la demanda y, a partir de 1994, los efectos de la estabilización. Entre 1992 y 1994, la expansión del consumo obedeció sobre todo a la reducción de precios debida primordialmente a la caída de la tributación de los automóviles; ésta fue especialmente significativa en el caso de los automóviles "populares", ya que apenas decretada la medida comenzaron a llegar al mercado a unos 7 500 dólares, precio atractivo para las condiciones del mercado de entonces. Entre 1993 y 1994, según datos de ANFAVEA, las ventas de vehículos populares experimentaron un crecimiento de 110%, transformándose desde entonces en el puntal de la expansión de la demanda. La reapertura de los consorcios contribuyó también a dicha expansión, pero el papel del crédito directo al consumidor se vio menguado por las altas tasas de interés vigentes entonces y la inseguridad que suponía la inflación para el endeudamiento familiar. Ya en la fase del Plan Real, los factores que pesaban sobre la continuidad del crecimiento del mercado interno invirtieron su orden de importancia. La estabilización hizo más eficaces los mecanismos existentes de financiamiento directo al consumidor, ampliando sustancialmente el acceso de nuevos consumidores. Así, el consumo de automóviles (y de otros bienes durables) y el endeudamiento familiar crecieron juntos y se convirtieron en la marca característica de esta fase.

La tributación de los automóviles perdió su impacto después del Plan Real, dado que los precios de los vehículos automotores volvieron a subir neutralizando la reducción de alcúotas concedida por el gobierno desde 1992. Lo más notable fue el alza de precios de los vehículos "populares". Algunos de ellos subieron entre 53 y 65% entre agosto de 1994 y octubre

de 1996, mientras el índice de precios al por mayor (IPM) subía 27%.² Todo parece indicar que las ensambladoras se valieron de la protección adicional temporal concedida por el Régimen Automotor³ para recuperar la porción de los márgenes unitarios de la que habían desistido en la etapa de las cámaras sectoriales. Las ensambladoras alegan en su defensa que los aumentos son el resultado de la incorporación de costos adicionales incurridos en el cambio de modelos que se verificó en el período.

Pese al reciente aumento de precios, las ventas de vehículos "populares" siguieron expandiéndose y liderando el crecimiento del mercado interno. La participación de tales vehículos en el mercado interno ha sido continua desde su lanzamiento y alcanzó tal magnitud que configura una especialización del mercado en automóviles de este tipo. Dicha participación llegó a 56.3% en 1996 y la expectativa del mercado es que llegue a 60% en 1997. Tras este incremento hay aspectos estructurales importantes que repercuten sobre la inversión y la producción. El cambio descrito volvió a acercar el mercado automovilístico brasileño al patrón adecuado para el nivel de ingreso del país: un mercado de volumen, de automóviles de pequeño tamaño para la clase media. Las ensambladoras reaccionaron positivamente y alimentaron esta tendencia, in-

² La cuestión del alza de los precios internos de los vehículos automotores terminó por constituirse en un punto de conflicto en las relaciones de las ensambladoras con el gobierno y los revendedores autorizados, después de las alzas anunciadas en enero y marzo de 1997.

³ El término designa la política gubernamental para el sector automotor, la cual después de la drástica elevación de las alcúotas de importación de automóviles en febrero y marzo de 1995, establece en esencia la reducción del impuesto a la importación de vehículos, máquinas y equipos e insumos para las empresas inscritas en el Régimen Automotor y como contrapartida exige el cumplimiento de metas de exportación y de índices de nacionalización en la compra de bienes de capital, materias primas y piezas y partes.

cluso con el lanzamiento de modelos "populares" actualizados en los últimos dos años. La especialización del mercado constituyó la fuerza decisiva para que se

dieran las tasas de crecimiento ya mencionadas, además de inducir también una especialización de la producción que contribuyó a aumentar las escalas.

III

Repunte de la inversión y modernización tecnológica

El repunte del crecimiento del mercado interno, las perspectivas dinámicas de crecimiento futuro y la especialización de este mercado incentivaron el incremento de la tasa de inversión de las ensambladoras. Esta tendencia se vio reforzada después que el gobierno dio a entender, mediante la adopción del Régimen Automotor, que no estaba dispuesto a absorber déficit comerciales importantes y crecientes en este sector. El comportamiento de las inversiones declarado por ANFAVEA muestra dos momentos de alza del nivel de inversión entre 1985 y 1995 (cuadro 2).

Entre 1985 y 1989, la inversión media de las empresas asociadas a ANFAVEA fue de 730 millones de dólares anuales, lo que corresponde a una tasa media de 4.3% de su valor de facturación. Entre 1990 y 1994 (inclusive) la inversión media anual creció cerca de 40%, llegando a 1 000 millones de dólares, lo que equivale a una tasa media de 6%. Como se verá más adelante, la apertura comercial precipitó los planes de modernización productiva y renovación de la gama de productos de las ensambladoras, a los que correspon-

dió el incremento de la tasa de inversión. A partir de 1994, el aumento de la inversión sugiere un nuevo cambio de nivel. La inversión llegó casi a 1 700 millones de dólares en 1995 (tasa de 6.9%), y los indicadores apuntan a que continuará creciendo hasta el final de los años noventa.

La expansión de la capacidad en el primer lustro de esta década derivó sobre todo de la inversión que se destinó a modernizar las plantas existentes. El lanzamiento de nuevos modelos basados en proyectos que simplifican la producción, la adopción de nuevas tecnologías de fabricación y la difusión de conceptos y técnicas de organización inspirados en la experiencia japonesa elevaron la productividad de las fábricas, ampliando su capacidad. Sin embargo, en el segundo lustro de los años noventa el aumento de la capacidad se dará también en función de las nuevas plantas en construcción, no sólo de las ensambladoras que ya están en el mercado sino también de las que ingresen posteriormente. Por lo tanto, dichas inversiones deberán sumarse a las inversiones en modernización. Las inversiones anunciadas y comprometidas en el ámbito del Régimen Automotor por los competidores actuales y potenciales para la instalación de nuevas plantas ascienden a 3 600 millones de dólares, suma que se distribuirá desde 1996 hasta el año 2000 (cuadro 3). Este conjunto de nuevas fábricas aumentará la capacidad de producción de la industria automovilística brasileña en alrededor de 600 000 vehículos. Si sólo se considera esta capacidad adicional sumada al nivel actual de producción, se llega a un volumen de 2.4 millones de unidades/año, que se alcanzaría el año 2000.⁴

CUADRO 2

Brasil: Facturación e inversión en la industria automovilística ensambladora, 1985-1995
(En millones de dólares)

Año	Facturación	Inversión	(A/B) %
1985	16 282	674	4.1
1986	15 608	728	4.7
1987	16 777	773	4.6
1988	18 941	735	3.9
1989	17 562	737	4.2
1990	13 096	918	7.0
1991	13 462	981	7.3
1992	16 718	983	5.9
1993	19 369	939	4.8
1994	23 542	1 230	5.2
1995	24 476	1 694	6.9

Fuente: Asociación Nacional de Fabricantes de Vehículos Automotores (ANFAVEA).

⁴ En la práctica, este total debe superarse, dado que la capacidad y la producción de algunas de las actuales líneas de producción tienen que ampliarse en los próximos años. Este es el caso, por ejemplo, de la fabricación de los modelos Fiesta, Palio y Novo Gol.

CUADRO 3

**Brasil: Inversiones confirmadas en nuevas plantas de
vehículos automotores, 1996-2000**

Empresa	Inversión (millones de dólares)	Ubicación	Capacidad (unidades)	Modelo	Comienzo de la producción
Fiat	150-200	Belo Horizonte (MG)	100 000	Vehículos comerciales livianos	1999
GM	600	Gravataí (RS)	120 000	Vehículos "populares" por definir	1999
Mercedes	400	Juiz de Fora (MG)	70 000	Classe A	1999
Renault	750	S.J. dos Pinhais (PR)	100 000	Mégane	1999
Toyota	150	Indaiatuba (SP)	15 000	Corolla	1998
Honda	100	Sumaré (SP)	15 000	Civic	1997
Chrysler	315	Campo Largo (PR)	40 000	Dakota	1998
BMW	150		15 000	Defender	1998
Audi/Volks	500	S.J. dos Pinhais (PR)	60 000	Audi A3 y VW Vento	1999
Asia	500	Camaçari (BA)	60 000	Topic y Towner	2000

Fuente: Archivos de Folha de São Paulo y Gazeta Mercantil.

CUADRO 4

**Brasil: Escalas de producción en las ensambladoras por
principales familias de automóviles, 1990-1995**
(En unidades)

Empresa	año	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Familia Uno (Fiat)		131 372	136 640	134 131	183 999	251 952	266 501
Familia Escort (Ford)		79 928	86 138	63 391	138 152	157 080	152 215
Familias Chevette/ Corsa (GM)		26 632	26 841	41 034	32 773	68 304	156 573
Familia Gol (vw)		138 029	147 167	186 254	205 304	225 911	304 457

Fuente: Asociación Nacional de Fabricantes de Vehículos Automotores (ANFAVEA).

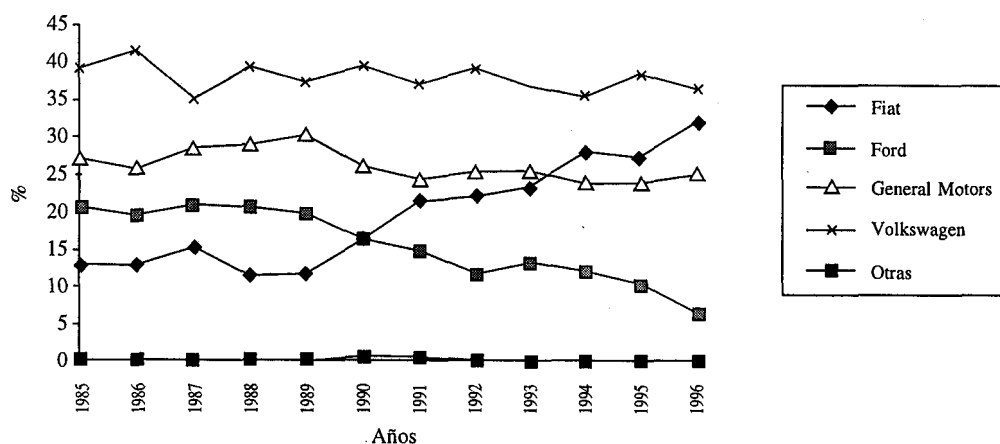
A la par con el crecimiento de las ventas la producción brasileña de vehículos automotores dio un salto significativo a partir de 1993, sobrepasando las 1.8 millones de unidades en 1996 (es decir, creció casi 100% en relación con el nivel de 1990). El incremento de la producción automovilística brasileña y su especialización en vehículos de tamaño pequeño permitió otro cambio estructural significativo en relación con el cuadro que predominaba hasta comienzos de los años noventa. Por primera vez, todas las ensambladoras de automóviles alcanzaron escalas óptimas de producción para sus modelos más vendidos. Según la evaluación de O'Brien y Karmakolias (1994, p. 21), las escalas óptimas en el montaje de vehículos automotores varían entre 100 000 y 200 000 unidades/año, según el tipo de vehículo. En las ensambladoras brasileñas las escalas de producción de los automóviles pequeños crecieron sustancialmente a partir de 1993, año en que se inició la producción y venta de los vehículos populares. En 1995 las escalas ya habían superado las 150 000 unidades/año para las principales familias de modelos: Gol, Uno, Corsa y Escort (cuadro 4).

Sin embargo, la continuidad de los aumentos de escala puede verse amenazada a futuro por los cambios estructurales del mercado automovilístico que provocará la entrada de nuevos competidores. En un panorama general de la estructura actual del mercado automovilístico (gráfico 2), dos puntos llaman la atención. Primero, la irrelevancia de la participación de otras marcas aparte de aquellas que han concentrado la producción de automóviles en Brasil por más de una década: Volkswagen, General Motors, Ford y Fiat. Y segundo, el notable crecimiento de la participación de la Fiat en el mercado a partir de 1990, derivado de su apuesta por el vehículo "popular", y en detrimento sobre todo de la Ford, que creyó menos en el mercado brasileño.

De hecho, la estrategia de crecimiento y de búsqueda de liderazgo del mercado aplicada por la Fiat puede interpretarse como el primer factor importante en desestabilizar el oligopolio que caracterizó al sector por tanto tiempo. Un cambio significativo que viene con las nuevas plantas es la entrada de siete competidores nuevos al mercado automovilístico brasileño.

GRAFICO 2

Brasil: Participación de las empresas asociadas a ANFAVEA en el mercado interno de automóviles (producción nacional), 1985-1996



Fuente: ANFAVEA.

ño, de los cuales dos son japoneses (Toyota y Honda), dos alemanes (BMW y Audi), uno estadounidense (Chrysler), uno francés (Renault) y uno coreano (Asia).⁵ A lo anterior cabe agregar la producción de automóviles de la Mercedes Benz que, pese a estar instalada hace mucho tiempo en el país, sólo fabrica camiones y omnibuses a nivel local. Por lo tanto, se va a modificar la posición marginal de otras marcas respecto a las cuatro grandes de hoy. La reducción del nivel de concentración en la industria automovilística puede acarrear como beneficio la oferta de productos más baratos y/o de mayor calidad. El ingreso de nuevos competidores contribuye a reducir el poder de mercado de las empresas instaladas y la competencia resultante puede generar beneficios para los consumidores. Empero, los nuevos competidores deberán aumentar una capacidad de producción que ya es sustancial. La fragmentación excesiva del mercado puede llegar a amenazar los beneficios de escala proporcionados por el crecimiento reciente, reeditando el mayor obstáculo de los países en desarrollo para alcanzar escalas óptimas de producción. Seguir haciendo hincapié en la especialización es importante para minimizar ese riesgo.

Otro cambio importante en la industria automovilística brasileña de los años noventa es el mayor

dinamismo tecnológico. En esta década, las inversiones realizadas por la industria ensambladora se orientaron a la renovación casi completa de la gama de productos, así como a la adopción de nuevos procesos y nuevas formas de gestión inspirados en la experiencia japonesa y a la reestructuración de las relaciones con los proveedores de piezas y partes y otros insumos.

Una evaluación somera de la evolución de los lanzamientos de modelos básicos⁶ por las ensambladoras de automóviles desde 1990, revela un pronunciado aumento de los nuevos lanzamientos en la década, sobre todo después de 1992 (gráfico 3): ya se han lanzado 14 modelos nuevos, contra sólo siete en los años ochenta. Un aspecto que cabe destacar en esta renovación de productos es el cierre de la brecha entre la edad de los productos fabricados y comercializados en Brasil y la de los lanzados más recientemente por las ensambladoras en los países más industrializados. A partir de 1992, casi todos los lanzamientos consistieron en automóviles "mundiales" actualizados, o sea, modelos que son producidos concomitantemente para los mercados más exigentes. Modelos como el Corsa, el Palio y el Fiesta son ejemplos de esta tendencia que deberá acentuarse.

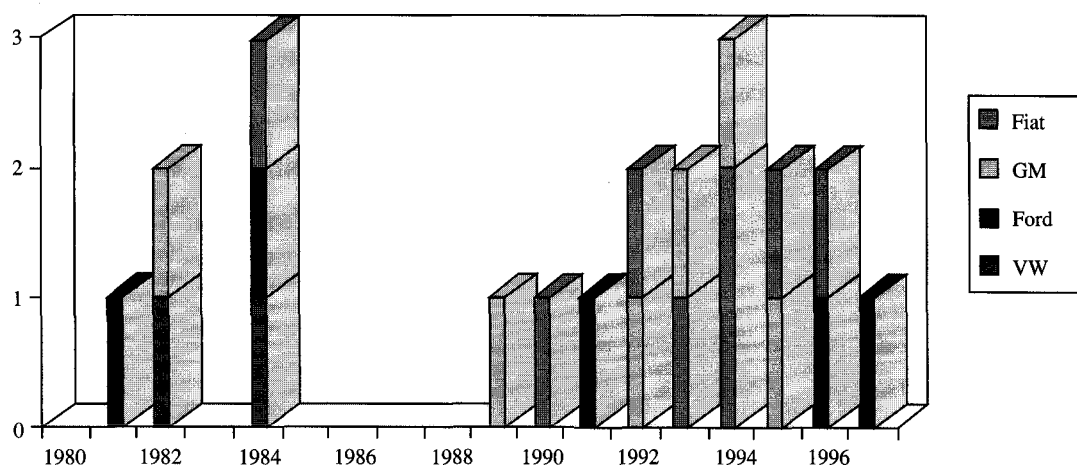
Junto con la renovación de sus productos las ensambladoras brasileñas promovieron una moderniza-

⁵ Además de la entrada de esos nuevos competidores con compromisos de inversión asumidos, ha habido especulaciones respecto a la entrada de la Peugeot (francesa), la Mitsubishi (japonesa), la Daewoo y la Hyundai (coreanas).

⁶ Se considera sólo el lanzamiento de modelos nuevos con plataforma propia, omitiendo el lanzamiento de modelos nuevos de una misma plataforma/familia.

GRAFICO 3

Brasil: Lanzamiento de nuevos modelos de automóviles, en Unidades, por ensambladora, 1980-1997



Fuente: Archivos de *Folha de São Paulo* y *Gazeta Mercantil*.

ción sustancial de sus métodos productivos y prácticas de organización y gestión, y modificaron sus relaciones con los proveedores. La renovación de modelos fue seguida muy pronto por la incorporación de la automatización programable en la industria automovilística brasileña. Especialmente en las líneas de producción de alto volumen de los modelos nuevos de automóviles pequeños se incorporó un número importante de robots.⁷ Nuestra estimación, basada en fuentes del mercado, es que la existencia de robots en las fábricas de automóviles brasileñas se aproxima hoy a las 500 unidades. Aunque este número es reducido en relación con el tamaño de la industria,⁸ la adopción selectiva de la automatización programable se ha acelerado. La difusión de tecnologías de automatización programable contribuye a la consistencia de la calidad de los productos en este sector.

Otro punto que cabe destacar es el cambio de los conceptos y técnicas de gestión. Las informaciones y publicaciones disponibles sugieren que más intensa que la difusión de la automatización programable ha sido la difusión de nuevas técnicas de organización de la producción y del trabajo en las ensambladoras brasile-

ñas. Nos referimos a nuevos principios de administración y técnicas de organización de inspiración japonesa como las de producción justo a tiempo (impulsada por la demanda), de calidad total, y el principio y las técnicas del *Kaizen* (mejora continua). No hay investigaciones exhaustivas recientes sobre la difusión de esas innovaciones en el conjunto de la industria automovilística. No obstante, los estudios de caso existentes señalan que, con ritmos y enfoques diferentes, la mayor parte de las ensambladoras avanzó considerablemente en la incorporación de dichas técnicas.⁹

Las relaciones establecidas por las ensambladoras con sus proveedores de piezas y partes y otros insumos son otro aspecto importante. En general, las ensambladoras están modificando considerablemente sus relaciones con los proveedores de piezas y partes. La base del cambio ha sido una exigencia apremiante de mejorar la calidad y reducir los costos. El aumento de las exigencias en materia de calidad y plazos de entrega y de la presión sobre los márgenes de ganancia de los productores de piezas y partes no es un fenómeno exclusivo de Brasil. Éste se intensificó con las prácticas conocidas como *global sourcing*. El hecho de que este cambio se identifique como el "efecto López" en la jerga del sector, ilustra no sólo la importancia del ex

⁷ Este es el caso de las líneas: Corsa, Novo Gol y Fiesta.

⁸ La difusión de los robots, más que la de otras tecnologías de automatización programable, está determinada en gran medida por el costo de la mano de obra. Esto explica por qué la tasa de difusión en Brasil todavía es limitada. En la República de Corea se llegó a tener 500 robots en 1985.

⁹ Respecto al cambio organizacional reciente en la General Motors y en la Volkswagen de Brasil, véase Fleury y Salerno (1995). Para un resumen de los cambios más importantes en la Fiat de Brasil, véase Quadros Carvalho y Bernardes (1997).

ejecutivo de la General Motors y de la Volkswagen como deflagrador de este proceso, sino también el carácter global del cambio. Tal vez el ejemplo más innovador en términos de relaciones con los proveedores haya sido la adopción por la Volkswagen del llamado "consorcio modular" para la producción de camiones en la fábrica de Resende.

La modernización de productos y procesos se reflejó en el aumento de productividad de la industria ensambladora. La prensa ha explotado innumerables veces el hecho de que la producción física de vehículos por empleado para el conjunto de la industria se duplicó con creces entre 1990 y 1995, pasando de 7.8 a 15.6 vehículos. Sin embargo, este cálculo nos parece sesgado, habida cuenta de los profundos cambios estructurales que analizamos a lo largo del presente estudio. En él no se consideran dos cambios fundamentales en la estructura de la producción. Primero, en la producción de automóviles subió la participación de los vehículos pequeños y, sobre todo, de los vehículos "populares" (vehículos de menor valor), de modo que a partir de 1993 la producción física no puede compararse con la del período 1989-1992, a no ser que se aplique alguna forma de cálculo de unidades equivalentes. Segundo, y más importante aún, el movimiento de "externalización de la producción", del que la política de "crecimiento hacia afuera" de la Fiat resulta emblemática, implicó la transferencia a los proveedores de las ensambladoras de un conjunto de actividades manufactureras que antes estaban a cargo de éstas. Así, la estructura de la producción a mediados de los años noventa ya parecía diferir de la estructura con la que se había iniciado la década. Por lo tanto, en

ese caso es válida la crítica de que la "tercerización" sesga los cálculos de productividad física.

El índice de facturación por empleado, descontado el efecto de las importaciones, presenta un crecimiento mucho más modesto, de 36%, comparando los años 1994 y 1989. Este indicador también es problemático porque además de mantener el sesgo de la tercerización introduce algunas distorsiones adicionales. En vista de ello, realizamos un ejercicio para neutralizar parcialmente el efecto tercerización del índice de facturación, producción nacional por empleado, mediante la sustracción del consumo de piezas y partes importadas o producidas por las empresas asociadas a Sindipeças. Adoptando este indicador el crecimiento de la productividad para el trienio 1993-1995 fue de 35% comparado con el trienio anterior. Se trata de un crecimiento significativo, pero muy inferior al de la relación producción de vehículos/empleo.

En suma, este análisis nos lleva a dos conclusiones principales. Primero, dado que todos los indicadores apuntan en la misma dirección y considerando también otros indicadores de eficiencia mencionados en este estudio, hay pruebas de que hubo aumentos significativos de la productividad de las ensambladoras en el período examinado. No obstante, éstos son inferiores al aumento de productividad que ha sido divulgado al público. Segundo, las informaciones disponibles en las bases sectoriales no permiten sacar conclusiones precisas sobre la magnitud de dichos aumentos. Esto apunta a la necesidad de efectuar investigaciones adicionales que persigan obtener de las empresas las informaciones necesarias para superar los sesgos ya señalados.

IV

La nueva inserción externa del sector automotor

El tercer conjunto de cambios que analizamos en este artículo está relacionado con la inserción internacional de la industria automovilística brasileña. Tal inserción fue modificada sustancialmente en un primer momento por la apertura comercial, y luego por la adopción del Régimen Automotor. Brasil dejó de ser uno de los mercados más cerrados del mundo a la importación de vehículos automotores, y se redujo también el índice medio de nacionalización de productos terminados (superior a 95% antes de la apertura). Pero pronto se observó que la capacidad de la economía

brasileña de absorber déficit considerables en el comercio de vehículos y piezas y partes era limitada. Estos límites indujeron al gobierno a adoptar el Régimen Automotor. Las señales que éste enviaba contribuyeron a su vez a inducir inversiones en la producción local especializada, abriendo tal vez nuevas perspectivas para exportaciones futuras. En este cuadro de reacomodo de los volúmenes y flujos comerciales se ha destacado el crecimiento del comercio con los países del Mercosur, en especial con Argentina, lo que refleja la consolidación del mercado regional.

CUADRO 5

Brasil: Balanza comercial de vehículos automotores, piezas y partes, 1989-1996
(En millones de dólares fob corrientes)

Productos	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 ^a
Omnibuses	127	57	118	269	329	206	(14)	(7)
Automóviles y vehículos comerciales livianos	681	406	226	494	(78)	(935)	(2 584)	(821)
Camiones	693	437	331	538	301	302	(190)	112
Total de vehículos automotores	1 501	900	675	1 300	553	(427)	(2 788)	(716)
Piezas y partes	1 308	1 185	1 260	1 536	1 511	1 282	713	437
<i>Total del sector</i>	<i>2 809</i>	<i>2 085</i>	<i>1 935</i>	<i>2 836</i>	<i>2 064</i>	<i>856</i>	<i>(2 075)</i>	<i>(279)</i>

Fuente: Elaboración propia a partir del banco de datos de la Secex.

^a Para el año 1996: exportaciones de enero/diciembre e importaciones de enero/octubre x 1.2.

La apertura comercial propició, por primera vez en la historia de la industria automovilística brasileña, una participación destacada de los vehículos importados en las ventas internas. El aumento de dicha participación desde los niveles muy bajos en que se encontraba hasta comienzos de los años noventa tiene un carácter estructural y no transitorio. La caída de esa participación de 21.3 a 12.9% entre 1995 y 1996 fue el resultado de las medidas de contención vinculadas al Régimen Automotor, y no debe interpretarse como un retorno a la condición anterior. Igual importancia ha tenido para la estructura de la industria el crecimiento de las importaciones de piezas y partes. Entre 1991 y 1996, su valor creció a una tasa media anual de 30.2%, y su participación en el consumo brasileño total de piezas y partes se disparó de 5.6% en 1989 a casi 21% en 1996.

El recurso a las importaciones de piezas y partes fue una de las estrategias adoptadas por las ensambladoras para hacer posible a corto plazo la renovación de la gama de productos y la mejora de la calidad de los vehículos.¹⁰

Entre 1990 y 1995 el arancel específico a la importación de vehículos automotores sufrió diversas alteraciones. ¿Cuáles fueron esas alteraciones y cómo reaccionaron las ensambladoras a dichos cambios? Entre mayo de 1990 y octubre de 1992, el arancel se redujo progresivamente de 85% a 40%. Con la recuperación del mercado interno en 1993, la eliminación paulatina de los aranceles mostró su primer reflejo significativo. Ese año las importaciones de vehículos automotores crecieron en 150%, muy por encima del

crecimiento de 43% de la producción. La reducción arancelaria prosiguió hasta septiembre de 1994, momento que coincidió con la valorización cambiaria vinculada a la implantación del Plan Real, lo que estimuló notoriamente las importaciones. Una vez constatado el creciente desequilibrio externo generado en el sector automotor, el arancel de importación volvió a subir en febrero de 1995 y en forma más abrupta el mes siguiente, cuando volvió al nivel de 70%, dando inicio a las negociaciones que culminarían con la implantación del Régimen Automotor. Las importaciones siguieron creciendo más que la producción nacional en el bienio 1994-1995 y menguaron en 1996 debido a las medidas adoptadas el año anterior. Las cifras pertinentes de la balanza comercial (cuadro 5) mostraron un rápido deterioro a partir de 1994, que se acentuó en 1995 y se revirtió en parte en 1996.

Estos vaivenes no podían dejar de repercutir sobre los planes de inversión de las empresas. Frente a un mercado en expansión y en apertura creciente, éstas buscaban el punto de equilibrio entre la producción interna y el abastecimiento externo. En un primer momento, hubo un repunte de la inversión en la ampliación de la producción y el lanzamiento de nuevos modelos para competir con los productos importados. Más adelante, las propias ensambladoras instaladas en el país se transformaron en las principales importadoras, desbancando a los importadores independientes y, frente a un panorama que estimulaba notoriamente las compras externas, pasaron a postergar sus planes más osados de expansión de la producción interna. Por último, tranquilizadas por las señales que enviaba el gobierno de que no asistiría impasible a un deterioro de las cuentas externas del sector automotor, las empresas reanudaron los programas de inversión.

¹⁰ Véase una evaluación más detallada de los efectos de la apertura en la industria brasileña de piezas y partes en Posthuma (1995).

Dados los cambios estructurales ya comentados que vienen ocurriendo en la industria, cabe preguntarse hasta qué punto es razonable esperar un aumento de la competitividad que traiga efectos positivos para la balanza comercial y en qué plazo. A nuestro juicio, no se pueden esperar cambios significativos a corto plazo de la posición competitiva de la industria. Habrá que contener el déficit de la balanza comercial de este sector mediante las restricciones a las importaciones y los estímulos a las exportaciones previstos por el Régimen Automotor. Sin embargo, en el mediano plazo la especialización creciente y las inversiones en curso tenderán a favorecer las exportaciones. Frente a un mercado local y regional en expansión y bajo la vigilancia gubernamental del comportamiento de las cuentas externas, la estrategia de la mayoría de las empresas parece contemplar el aumento de la producción y de las exportaciones necesarias para compensar las importaciones que deberán complementar sus líneas de productos. Esto no significa que Brasil va a transformarse en una base exportadora importante para el mercado mundial —la motivación primordial de las inversiones sigue siendo la producción para el mercado interno y regional— pero permite prever iniciativas más sólidas de participación en el mercado externo a partir de las nuevas plantas y la modernización de las

antiguas. Esta perspectiva es consistente con los resultados de una reciente investigación (Reis, Branco y Bielchowsky, 1997) relativa al conjunto de la industria brasileña, que muestra que el aumento del coeficiente de exportación depende, sobre todo, de la inversión motivada por un mercado interno en rápido crecimiento.

Por último, otro aspecto importante en la nueva inserción externa que se perfila para el sector automovilístico brasileño es el papel del Mercosur. La participación del Mercosur en las exportaciones de vehículos creció considerablemente a partir de 1991, y entre 1992 y 1996 se viene manteniendo en un nivel cercano a 50%. Entre 1995 y 1996, las importaciones provenientes del Mercosur (es decir, Argentina) también registraron un aumento espectacular de 15 a 49%. Estos datos reflejan el proceso de unificación del mercado regional resultante de la distribución entre Brasil y Argentina de las inversiones que realizan las ensambladoras. Estas empresas buscan obtener cierto equilibrio en el comercio intrarregional a la vez que consiguen aumentar la especialización y, por consiguiente, la eficiencia de sus plantas. La tendencia a ampliar el intercambio de productos terminados, piezas y componentes entre los países de la región se ha consolidado.

V

El papel del Régimen Automotor

La interrogante que pareció plantearse nítidamente a las empresas en el segundo semestre de 1994, tras adelantarse el cronograma de reducción arancelaria previsto para el Mercosur, fue la de definir la mejor combinación entre producción interna e importación a fin de ocupar ese mercado en expansión. Las vacilaciones observadas entonces, como los anuncios de planes de expansión seguidos de retrocesos y estudios de alternativas —el ejemplo de la tercera fábrica de la GM es ilustrativo— sugieren que las empresas todavía buscaban una respuesta adecuada a esa pregunta.

Cabe subrayar dos hechos importantes al respecto. Primero, las ventas crecieron más que la producción durante el período 1992-1995 y la participación de los vehículos importados aumentó considerablemente, presionando excesivamente la balanza comercial del sector. Segundo, las empresas instaladas en el país reaccionaron rápidamente a la entrada de los importado-

res independientes y pasaron a ser ya en 1993 las principales vendedoras de vehículos importados. El primer hecho plantea la posibilidad de que la composición de “equilibrio” entre producción interna y exportaciones que buscaban las empresas pudiera situarse en un punto correspondiente a un fuerte déficit de la balanza comercial del sector. El segundo muestra los límites de la apertura comercial como mecanismo capaz de afectar las posiciones dominantes de las empresas líderes, al menos en el corto plazo.

El Régimen Automotor desempeñó un papel decisivo como catalizador de las decisiones de inversión que tomaron las empresas a contar de 1995. Esto obedeció no tanto a los beneficios que estipulaba el Régimen —que duran sólo hasta 1999— sino porque el gobierno dio a entender que no admitiría un desequilibrio comercial elevado y permanente, lo que dada la gravitación del sector automotor termina por repercu-

tir sobre la balanza comercial brasileña. Así, se hizo creer a las empresas que la relación de "equilibrio" producción interna/importaciones debería ser más cercana a aquella que también permite un mayor equilibrio del comercio sectorial. Ese efecto sobre la inversión fue el resultado más importante del Régimen Automotor. En 1995 la inversión de las empresas afiliadas a ANFAVEA se disparó a una cifra cercana a los 1 700 millones de dólares, comparada con una media de aproximadamente 1 000 millones de dólares en el quinquenio anterior. Además, ya están confirmadas solicitudes de inversión que sobrepasan los 3 600 millones de dólares, provenientes en su mayor parte de empresas recién llegadas, sólo para la instalación de nuevas plantas, las que van a aumentar la capacidad en unos 600 mil vehículos en los próximos tres años. Todos esos planes, cuya ejecución en realidad ya se inició, contemplan la construcción de plantas modernas y la fabricación de modelos actualizados.

Como resultado de esas inversiones cabe esperar una modernización más acelerada del sector automotor. La renovación de productos habida en el último quinquenio redujo el hiato entre la edad de los productos fabricados y comercializados en Brasil y la de los lanzamientos más recientes de las ensambladoras en el exterior. Esta tendencia va a acentuarse. Lo mismo será válido para las innovaciones en los procesos y las relaciones con los proveedores. La nueva fábrica de camiones de la Volkswagen en Resende (Rio de Janeiro) promete hacer del llamado "consorcio modular" un marco significativo en el sector automovilístico. A su vez, la General Motors ya anunció para la nueva planta de Gravataí (Rio Grande do Sul) la intención de implantar un sistema con características semejantes, denominado condominio industrial. Todo esto va a tornar más nítidos los aumentos de productividad del sector, que han sido difíciles de estimar y muy probablemente menos acentuados de lo que se ha dicho.

Así, los adelantos propiciados por las nuevas inversiones en procesos y productos deberían mejorar la competitividad del sector automotor, lo que a su vez habrá de reflejarse positivamente en la balanza comercial. Las plantas, además de más modernas son cada vez más especializadas, lo que permite un mejor aprovechamiento de las economías de escala. El volumen de producción que las ensambladoras principales ya logran obtener, ampliado por las nuevas inversiones, refuerza la competitividad externa. Dentro de esa perspectiva, el Régimen Automotor contribuye a mejorar las cuentas externas, frenando las importaciones y ampliando las exportaciones mediante incentivos en el

corto plazo y favoreciendo principalmente las exportaciones en función de la mayor competitividad en el mediano plazo.

Cabe subrayar además el papel del Régimen Automotor en el desarrollo industrial y tecnológico más amplio. Se sabe que la industria automovilística tiene importantes efectos de eslabonamiento que multiplican los beneficios derivados de las decisiones de inversión de las ensambladoras y sus socios más próximos del sector de piezas y partes. A título ilustrativo, podemos citar la inversión recién aprobada de 1 000 millones de dólares anunciada por Usiminas para suplir hasta 1999 el aumento previsto de la demanda de aceros nobles con la llegada de nuevas ensambladoras. Además, estas empresas definen un patrón complejo de organización de la producción y de desarrollo tecnológico que repercute sobre los demás segmentos de la trama industrial.

Sin embargo, el Régimen Automotor mostró aspectos controvertidos. El señalado con mayor frecuencia es el trato desigual que da a las ensambladoras en relación con los productores de piezas y partes. De hecho, los niveles de protección establecidos para la industria automovilística son excepcionalmente elevados y han permitido que las ensambladoras abusen de los aumentos de precios y aumenten su rentabilidad, ya bastante subida antes de la vigencia de dicho Régimen. Pero ese cuadro es transitorio, no sólo porque la protección es temporal sino porque la ampliación de la capacidad instalada prevista para los próximos años obligará a las empresas a reducir los márgenes para ampliar el mercado. En todo caso, queda la duda sobre el "calibre" adecuado de los niveles de protección efectivo de las ensambladoras. Se trata de determinar el punto correcto entre el 20% de arancel nominal, que reduciría gran parte de la inversión programada, y el 70% que permite márgenes de utilidad excesivos en perjuicio del consumidor. O, en su defecto, encontrar medidas efectivas de defensa de la competencia que frenen los abusos por parte de las ensambladoras.

A su vez, la industria de piezas y partes se halla frente a un cuadro de márgenes de utilidad escasos y un mercado amenazado por las importaciones. Cabe observar que el proceso de reestructuración de este segmento se diferencia del analizado para las ensambladoras, pues guarda escasa relación con el Régimen Automotor. Los cambios en marcha en la industria de piezas y partes tienen una dimensión global que, sumada a la apertura económica brasileña, está promoviendo una rápida concentración y desnacionalización.

Los factores que explican esta situación son: i) las exigencias crecientes de las ensambladoras en términos de precio, calidad y plazo de entrega; ii) la tendencia de esas mismas empresas a trabajar con un número reducido de proveedores, y iii) relacionado con lo anterior, el recurso al ensamblaje compartido, es decir, la preferencia de las ensambladoras por el suministro de sistemas o conjuntos de piezas ya montados y no de componentes individuales.

Pese a que las intenciones de las ensambladoras de ampliar las importaciones de componentes se han revelado más una amenaza que una realidad, sus exigencias han producido una fuerte presión competitiva sobre las empresas proveedoras. Aunque aún no estén claros el sentido y el alcance de los cambios que recién comienzan en la industria de piezas y partes, es posible observar que determinadas actividades tienden a suprimirse, que las sociedades tecnológicas y comerciales con empresas líderes mundiales adquieren un papel estratégico, y que la obtención de patrones de calidad y de productividad internacionales pasa a ser una

prioridad. Se precisan estudios más acabados para establecer la naturaleza y consecuencias de la reestructuración del sector de piezas y partes.

Sería prematuro pretender realizar ahora un balance del Régimen Automotor. No obstante, este artículo ha aclarado bastante los beneficios ya obtenidos: en el corto plazo, se evita un aumento del déficit en la balanza comercial y, en el mediano plazo, a partir de las inversiones inducidas se acelera la modernización de la industria automovilística y se refuerza también la competitividad externa. Se han señalado asimismo los problemas principales, sobre todo el trato desigual otorgado a las ensambladoras y a los fabricantes de piezas y partes y el encarecimiento de los automóviles, a lo menos en el corto plazo. Por ahora, es razonable concluir que un proceso de índole compleja y de consecuencias dolorosas como es el de la apertura comercial necesita recurrir a políticas pragmáticas que permitan una administración consecuente de esta fase de transición.

(Traducido del portugués)

Bibliografía

- Fleury, A. y M. Salerno (1995): Hybridisation of industrial models in the Brazilian automobile industry. *Annales du Troisième Rencontre Internationale: Les nouveaux modèles industriels*, Paris, Gerpisa.
- Folha de São Paulo (1995): Caderno especial São Paulo, 26 de enero.
- O'Brien, P. e Y. Karmakolias (1994): *Radical reform in the automobile industry: policies in emerging markets*, IFC discussion paper, N° 21, Washington, D.C. Banco Mundial.
- Posthuma, A.C. (1995): Restructuring and changing market conditions in the Brazilian auto components industry, LC/R.1484, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Quadros Carvalho, R. y R. Bernardes (1997): Mudando com a economia: estratégias de ajuste de empresas líderes brasileiras, Campinas, estudio preparado para la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL, mimeo.
- Reis, J., F. Branco y R. Bielschowsky (1997): *Investimentos na indústria brasileira 1995/1999*, Rio de Janeiro, Confederación Nacional de la Industria.

Historia evolutiva *de una planta* metalmecánica chilena

Jorge Katz*
Héctor Vera**

**Asesor Regional en
Desarrollo Industrial y
Tecnológico de la División
de Desarrollo
Productivo y Empresarial
de la CEPAL.*

*** Consultor de la
misma División*

Los procesos de ajuste y reestructuración de los sectores productivos a un nuevo régimen de incentivos macroeconómicos son lentos, costosos y más imperfectos que lo que la teoría microeconómica convencional lleva a suponer. Los autores exploran aquí el proceso de reestructuración productiva de una firma metalmecánica chilena, y la forma en que ella fue modificando su operatoria a partir de los años setenta, adaptándola a nuevas señales macroeconómicas y mesoeconómicas. Como se sabe, en las últimas dos décadas el régimen de incentivos y el marco regulatorio en el que se desenvuelve la actividad productiva chilena experimentaron una profunda transformación. Gradualmente se fue transitando —con marchas y contramarchas— hacia un modelo de organización más abierto a la competencia externa, más desregulado y con menor participación del sector público en el ámbito estrictamente productivo. En el caso de la firma aquí estudiada, pese al ya extenso período de apertura externa de la economía chilena y a que la firma ha alcanzado un marcado éxito en su reestructuración global, la transición hacia niveles internacionales de productividad es aún incompleta y muestra ámbitos de fragmentación y debilidad. En la primera sección del artículo se presenta el cuadro general del funcionamiento de la economía chilena en que se inscribe la historia de la empresa examinada; en la segunda se describe la evolución de la planta fabril de dicha empresa y, finalmente, en la tercera se exploran los vínculos entre lo microeconómico y lo macroeconómico y se plantean algunas reflexiones finales derivadas de esta investigación.

I

Introducción

Los economistas tienden a privilegiar la lectura macroeconómica de la realidad y, por lo tanto, a prestar menos atención a las historias de agentes económicos individuales. En parte ello es así porque la teoría convencional de los precios está construida sobre la base del comportamiento estilizado de un 'agente representativo' dado, que maximiza las ganancias en condiciones de perfecta información. En un marco analítico de esta índole se puede suponer que a la larga las ramas o sectores productivos se ajustan a un nuevo conjunto de señales macroeconómicas, siendo irrelevante el sendero de adaptación de una firma en particular.

Sin embargo, la observación de la realidad nos muestra que los procesos de ajuste y reestructuración de un determinado sector productivo a un nuevo régimen de incentivos son lentos, costoso y más imperfecto que lo que la teoría microeconómica convencional nos llevaría a suponer. En el mercado hay entradas y salidas de firmas, procesos graduales de reorganización fabril, así como cambios en los niveles de integración vertical de las plantas, en la propiedad de las empresas, en el nivel de concentración económica sectorial, a lo largo de un episodio complejo y altamente idiosincrático de mutación estructural. La interdependencia entre lo macro, lo meso y lo micro nos es todavía esencialmente desconocida, pese a que de modo intuitivo percibimos que el proceso de ajuste bien puede acabar condicionando de manera irreversible la estructura y el comportamiento de largo plazo de la rama productiva o economía considerada.

En las últimas dos décadas el régimen de incentivos y el marco regulatorio en el que se desarrolló la actividad productiva chilena sufrieron una profunda transformación. Gradualmente se fue transitando ha-

cia un modelo de organización productiva más abierto a la competencia externa, más desregulado y con menor participación del sector público en el ámbito estrictamente productivo.

Los agentes económicos individuales fueron adaptándose lentamente a estos cambios. Sabemos poco, sin embargo, de la forma en que a nivel microeconómico —o sectorial— se fueron metabolizando estos complejos procesos de mutación estructural.

Desde esta perspectiva, nos ha parecido interesante explorar el proceso de reestructuración productiva de una firma metalmecánica chilena —la Compañía Tecno Industrial (CTI)— y examinar de qué manera ella fue modificando sus operaciones a lo largo de las últimas tres décadas, para irse adaptando a las nuevas señales macroeconómicas y mesoeconómicas. Por otro lado, también nos ha parecido relevante preguntarnos hasta qué punto la evolución de la CTI refleja lo ocurrido en la industria metalmecánica chilena en su conjunto.

Mostraremos aquí que pese a la ya prolongada apertura externa de la economía chilena, y a la exitosa reestructuración global de la firma estudiada, la transición hacia los niveles tecnológicos internacionales es aún incompleta, y muestra ámbitos de fragmentación y debilidad. Sólo en fecha reciente —al iniciarse las conversaciones sobre el posible ingreso de Chile al Mercosur— la CTI comenzó a percibir que en adelante debería enfrentar una más fuerte competencia de grandes productores mundiales, y que debería tomar muy en cuenta la organización productiva y el ritmo de cambio tecnológico que esta rama de industria exhibe en el mundo desarrollado, si desea preservar su independencia de largo plazo.

II

El contexto global chileno en el período 1970-1994

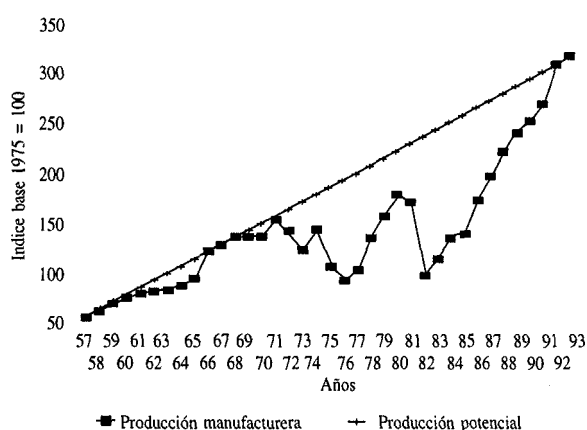
El sector manufacturero chileno pasó por varios períodos de crisis y resurgimiento a lo largo de las tres últi-

mas décadas (gráfico 1 y cuadro 1). Sólo hacia 1992 el producto industrial recuperó el nivel que teóricamen-

□ El presente estudio fue realizado con la colaboración de diversos profesionales de la Compañía Tecno Industrial (CTI) y se publica tras expresa consulta con esta firma, cuya cooperación y acuerdo

de publicación se agradece. Las opiniones aquí vertidas son estricta responsabilidad de los autores.

GRAFICO 1

Chile: Evolución de la producción industrial, 1957-1993

CUADRO 1

Chile: Variación media de la producción industrial en diferentes períodos entre 1958 y 1993 (Porcentajes)

Períodos	Tasas
1958-1993	4.27
1958-1973	4.40
1974-1992 Fase de mercado	4.50
1973-1976 Crisis 1	-11.52
1977-1981 Recuperación de la crisis 1	7.34
1982 Crisis 2	-33.74
1983-1992 Recuperación de la crisis 2	11.31
1989-1993 Etapa de recuperación	11.77
1992-1993	17.32

Fuente: INE, varios años.

te habría alcanzado a partir de una extrapolación simple de lo ocurrido en los años setenta. En ese lapso hubo subutilización y destrucción de capacidad instalada, lo que significó el cierre de plantas fabriles, desempleo y desperdicio de capacidades técnicas acumuladas por la sociedad. En los últimos años considerados en el gráfico —1991 a 1993— la industria aceleró su ritmo expansivo.

De este extenso período destacaremos tres etapas bien diferenciadas: 1974-1981, 1982-1986 y la fase de resurgimiento y aceleración del ritmo expansivo en 1987-1994.

1. Etapa 1974-1981

Tras el golpe militar de 1973 se inició "...una de las más dramáticas reformas económicas que se hayan

registrado en la historia de Chile" (Corbo y Sánchez, 1992). Los cambios tuvieron por objeto impulsar el tránsito hacia un modelo de organización social más desregulado y abierto a la competencia externa, guiado básicamente por señales del mercado. Esta transición se dio en un ambiente de recesión económica y de fuerte represión social.

Diversos economistas chilenos han intentado explorar las consecuencias económicas de semejante cambio paradigmático. Así, Mizala (1992) demuestra que no sólo la apertura externa de la economía lo que afectó al sector manufacturero, sino que también la caída de la demanda interna contribuyó en forma determinante a que bajara el nivel de actividad industrial del país en esos años. En efecto, en un contexto en el que era difícil expandir las exportaciones como conducta contracíclica, la caída de la demanda interna aparece como factor principal del descenso de la producción manufacturera nacional. Sólo más tarde, entre 1979 y 1981, las importaciones agregan un nuevo motivo de preocupación para las empresas locales. Esto indica que la sustitución de bienes de fabricación local por productos importados no ocurrió de manera inmediata tras la baja de aranceles, como a veces se supone en los modelos de ajuste macroeconómico, sino que tomó tiempo para que las importaciones llegasen a actuar como elemento disciplinador de los empresarios locales. En 1982, nuevamente la recesión y la caída de la demanda interna afectaron negativamente al sector.

V. Corbo clasifica las políticas de reforma estructural de esta época en cinco grandes grupos: i) las destinadas a eliminar controles de precios en los mercados de bienes, ii) las de liberalización del mercado financiero, iii) las de flexibilización de los mercados laborales, iv) las de control y disminución del déficit fiscal y v) las de reducción de la participación del Estado como productor de bienes y servicios (Corbo y Sánchez, 1992).

Los esfuerzos de estabilización macroeconómica y de reforma estructural previamente mencionados influyeron en el desempeño del sector manufacturero chileno en diversos planos:

i) La industria en su conjunto perdió aproximadamente 20% de participación en el PIB, pasando de 25.4% en 1970 a 21.5% en 1980 y a 20% en 1982.

ii) La tasa efectiva de protección cayó fuertemente hasta alcanzar un promedio de 14% en 1979.¹

¹ El aumento relativamente pequeño de las exportaciones de la CFI se explica por la escasa competitividad inicial de esta firma ante las avanzadas prácticas internacionales.

iii) El funcionamiento general del mercado de trabajo cambió radicalmente con la prohibición de toda actividad sindical.

iv) El número de empresas industriales bajó en 13% entre 1967 y 1979 (Mizala, 1992), afectando principalmente al grupo de pequeñas y medianas empresas de origen familiar; aumentó fuertemente la competencia externa, y el empleo industrial cayó en forma dramática.

v) Las industrias más afectadas por la competencia de los productos importados fueron las de los sectores 32, 36 y 38 de la Clasificación Internacional Industrial Uniforme (CIIU) que corresponden a textiles, fabricación de productos minerales no metálicos, exceptuados los derivados del petróleo y del carbón, y la fabricación de productos metálicos, maquinaria y equipo. Además, "En términos de rentabilidad, las empresas competitivas con las importaciones tuvieron el peor desempeño, lo cual era previsible dadas las condiciones adversas que debieron enfrentar esas compañías durante todo el período" (Mizala, 1992). Se destacan del resto las empresas orientadas al sector de los recursos naturales, que se beneficiaron de la apertura comercial.

Para adaptarse al nuevo marco económico,² las empresas optaron por:

i) Racionalizar el estilo de gestión y organización del trabajo con que operaban, disminuyendo la variedad de productos que fabricaban e incrementando el componente de insumos importados por unidad de producto, con lo cual mejoraron la productividad laboral y las utilidades sin efectuar grandes inversiones en nuevos equipos.³

ii) Mejorar la calidad de los productos, reduciendo la nómina de los fabricados localmente y ampliando la gama de los ofrecidos al mercado mediante la importación de aquellos que no producían. Para las empresas exportadoras de *commodities* industriales el cambio en estrategias de producción fue mínimo.

iii) Cambiar la composición de sus activos, transformando sus activos físicos en activos financieros y prefiriendo la especulación a las inversiones reales en maquinaria y equipo. El nivel de endeudamiento aumentó, al principio en pesos y luego en dólares, y los

inventarios se redujeron a un mínimo. A. Mizala argumenta que el problema financiero fue el que más afectó a las empresas y que muchas de las que quebraron lo hicieron porque no lograron adaptarse por el lado financiero (CEPAL/CIID, 1995).

En resumen, la apertura comercial y las políticas de estabilización macroeconómica llevaron a las empresas a esforzarse por racionalizar la organización del trabajo. Las firmas que sobrevivieron tendieron a transformarse en ensambladoras de partes y componentes importados, y a completar su línea de ventas con productos íntegramente desarmados (CKD) traídos del exterior. Las ramas procesadoras de recursos naturales tendieron a ganar terreno en términos relativos dentro de la estructura industrial, en detrimento de las ramas dedicadas a la producción para el mercado interno.

2. Etapa 1982-1986

En Chile, al igual que en el resto de América Latina, estos fueron años de profundo desequilibrio externo causado por el aumento de las tasas internacionales de interés, la caída de la relación de precios del intercambio y la ausencia de financiamiento internacional tras la moratoria mexicana de 1982. Estos hechos generaron una rápida expansión de la deuda externa y forzaron a los distintos gobiernos a buscar financiamiento en el ámbito interno, con el consiguiente impacto inflacionario.

En estos años, la economía chilena estaba abierta a la competencia externa y era muy sensible a las perturbaciones desde el exterior. Las medidas que adoptó la autoridad económica fueron básicamente las de cerrar parcialmente la economía y aplicar políticas expansivas contracíclicas. Se buscó manejar "el tipo de cambio como principal instrumento para enfrentar el desequilibrio externo, complementado por aumentos en el nivel de aranceles" (Meller, 1992). Además, se volvió a controlar algunos precios (de los productos agrícolas, por ejemplo) y la tasa de interés, junto con la expansión del gasto público.

El PIB bajó 14% en 1982 y 0.7% en 1983. En ese mismo año, el desempleo aumentó a un 28.5% y las importaciones cayeron a menos de la mitad de la cifra de 1981. Se inició la recuperación del sector externo de la economía. En el ámbito manufacturero, el producto disminuyó en 1982 un 21% y el empleo un 27%. Comenzó un período de fuerte desinversión que culminó en 1984, cuando la inversión cayó un 45% con respecto a los niveles de 1979. El sector de la peque-

² Cabe destacar que nos referimos al promedio sectorial. Obviamente hay actividades particulares que se comportan de manera distinta (véase, Agacino, Rivas y Román, 1992).

³ Aunque sólo hay muestras de aumentos de eficiencia entre 1974 y 1979, puesto que después se observó una caída hasta 1986 (Marshall, 1992).

ña y mediana empresa (PYME) fue el más sensible a los cambios, con lo cual aumentó su rezago con respecto a las grandes empresas. El cambio en la política cambiaria mejoró la rentabilidad del sector orientado a la exportación y sustentado en los recursos naturales.

Con las medidas proteccionistas mejoró la rentabilidad de las ramas productivas dedicadas al mercado interno, aunque en un clima general de incertidumbre y desaliento en cuanto a la inversión en estos sectores. La actividad productora de *commodities* industriales fue la que tuvo un desempeño particularmente expansivo. En el resto de las ramas productivas predominó la pérdida de dinamismo.

En resumen, este período se caracterizó por un alto grado de desequilibrio y turbulencia macroeconómicos. Abundaron las quiebras de empresas. Ganó terreno en términos relativos la industria elaboradora de materias primas y creció el grado de concentración económica prevalente al interior del sector manufacturero, ante el fracaso relativo de las PYME para adaptarse a las nuevas condiciones del entorno macroeconómico.

3. Período 1987 al presente

Se reinició la apertura comercial con una rebaja de aranceles y la economía se recuperó y empezó a crecer. Esto ocurrió en un ambiente de cambio en el régimen político. Se replanteó la necesidad de cuidar los objetivos sociales, pero respetando las restricciones del equilibrio macroeconómico. Teniendo esto en cuenta se decidió aumentar los impuestos con el fin de no financiar gastos sociales con emisión de dinero ni con deuda pública. Permaneció sin ser cuestionada la idea de que el mercado es mejor asignador de recursos que la autoridad estatal, pero la desregulación no fue completa ni universal, ya que no se aplicó en la actividad financiera, la explotación del cobre, etc. El gobierno de Frei Ruiz-Tagle mantuvo esencialmente la misma concepción de la organización social que su antecesor en el poder.

Según algunos autores, una cuarta parte de la expansión alcanzada en esta etapa se debió al crecimiento de la demanda interna, y casi dos tercios a la apertura exportadora (Agacino, Rivas y Román, 1992). En estos años las empresas terminaron de sanear su situación financiera.

El panorama económico global experimentó claros signos de mejora. Siguió declinando la inflación, se elevó el ritmo de crecimiento, aumentó la inversión, ingresaron capitales externos en proporción creciente,

la tasa de ahorro interno se acrecentó, y los salarios reales y las exportaciones subieron. A la vez comenzó a observarse una visible apreciación del tipo de cambio real.

En el sector manufacturero mejoró el nivel de empleo industrial. La inversión se elevó, pero sólo en 1988 recuperó su nivel de 1979, y en 1989 el de 1981.

A partir de 1988 las exportaciones manufactureras se diversificaron y siguieron ampliándose, indicando con ello que el vuelco del sector hacia el exterior iba aumentando a pesar de la apreciación del tipo de cambio real.

Las estrategias empresariales (Castillo, Maggi y Dini, 1994) se concentraron en los siguientes aspectos:

i) *Gestión*. Crece la profesionalización de los elencos gerenciales y el trabajo en equipo. Las tendencias dominantes apuntan a la reducción y flexibilización de la estructura jerárquica y a la incorporación de nuevas funciones asociadas al manejo informático.

ii) *Crecimiento*. Se observan al menos tres estrategias distintas: la ampliación de las plantas, la creación de plantas nuevas y la adquisición o *take-over* de empresas existentes. Esto se hace en la mayoría de los casos con fondos propios, aun cuando la mayor parte de las empresas considera expedito el acceso al mercado financiero.

iii) *Recursos humanos*. Los sindicatos siguen teniendo muy escasa participación en las decisiones de modernización. Comienzan a utilizarse los incentivos fiscales para la capacitación.

iv) *Tecnología*. Se acentúan los esfuerzos de diseño de producto, tratando de llegar a consumidores diferenciados y a ciertos nichos de mercado. Los cambios en la producción se basan en la compra de maquinaria y en la adaptación de la tecnología adquirida en el exterior a la escala del mercado chileno. No hay grandes preocupaciones por disminuir tiempos muertos a través de la realización de métodos y tiempos de trabajo.

v) *Comercialización*. Se busca la diferenciación de productos, el posicionamiento de mercado por vía de las marcas, la calidad y el desarrollo de servicios a clientes y redes de distribución preferenciales. Además, se realizan alianzas comerciales y se diversifican las áreas de negocios. El nivel de subcontratación es bajo.

En resumen, a partir de 1985 la industria creció con la incorporación de factores productivos, sobre todo mano de obra, a diferencia de lo ocurrido en la etapa anterior, que fue ahorradora de mano de obra en términos absolutos. Por este motivo la productividad la-

boral no aumentó significativamente. Sin embargo, en el último trienio asistimos aparentemente al inicio de un dinamismo mayor que el de épocas anteriores, lo que se traduce en la incorporación más acelerada de equipos de comando numérico, de sistemas CAD y CAD-CAM, de tecnologías automáticas para el control de los procesos, de alguna robótica, etc. Pese a ser recientes, estos hechos parecen sugerir una aceleración del crecimiento manufacturero chileno.

Algunos aspectos merecen ser destacados. Hay indicios de que las exportaciones industriales se están diversificando y expandiendo a la par con el repunte en los últimos años de la inversión industrial. También de que la subcontratación se está profundizando. Si se estudia la industria por ramas, se aprecia que el sector exportador es el que ha desarrollado mayor dinamismo y ha alcanzado más peso relativo en la producción

manufacturera, pero que el sostenido ritmo de crecimiento de la economía ha hecho que las industrias dedicadas al mercado interno también mejoren su proceso de expansión. El empleo, mientras tanto, ha mostrado cierta tendencia al estancamiento relativo.

Esto revela que el proceso de recuperación de la industria en los años ochenta se llevó a cabo reasignando recursos desde ramas dedicadas al mercado interno hacia otras que hacen uso más intensivo de capital y producen *commodities* industriales de exportación. En cuanto a morfología de los mercados, observamos dos hechos importantes: en los bienes de consumo aumentó la competencia en el medio local, en tanto que en los mercados de *commodities* industriales la oferta provino de un reducido núcleo de grandes grupos corporativos fuertemente volcados al negocio de exportación.

III

Desarrollo evolutivo de una empresa

metalmecánica: el caso de la CTI

En esta sección se describe la evolución de una firma productora de artículos del hogar (refrigeradores), distinguiendo tres etapas distintas a lo largo de las últimas décadas (gráfico 2).

En la actualidad la firma es una sociedad anónima abierta que produce cocinas, refrigeradores, lavadoras de ropa y estufas, bajo las marcas Fensa, Madem-

sa y Ferriloza. Además, comercializa una extensa gama de aparatos electrodomésticos que no produce por sí misma.

La firma se relaciona con más de 50 proveedores (entre ellos muchos del exterior: de Bélgica, Brasil, Italia y Japón). Emplea alrededor de 1 400 trabajadores y opera básicamente como empresa ensambladora, en la que el 70% del costo de fabricación corresponde a importaciones de partes y componentes.

Tras estos breves elementos introductorios vayamos ahora al estudio de su proceso evolutivo

1. Etapa de expansión y reorganización fabril (1975-1981)

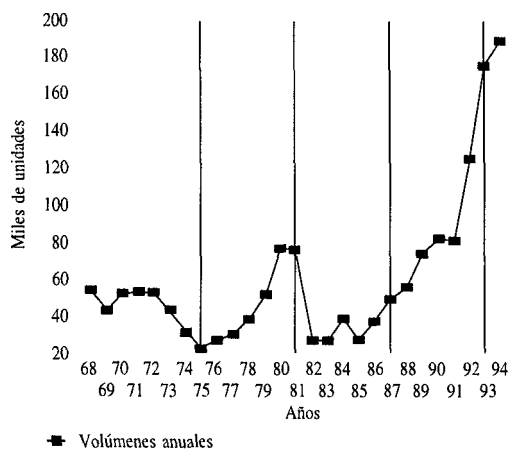
a) Organización de la producción e ingeniería de procesos

Tras la reprivatización de la firma se inició su reestructuración, buscando alcanzar economías de escala y especialización a través del paso desde la producción por lotes a la de trabajo en línea.

La fusión Fensa/Mademsa ocurrida en 1975 dio origen a la actual CTI —Compañía Tecno Industrial S.A.— y concentró toda la producción en la planta de

GRAFICO 2

**Compañía Tecno Industrial S.A. (CTI):
Volúmenes de producción de refrigeradores,
1968-1994**



Fensa ubicada en Maipú.⁴ La fusión se realizó con el fin de enfrentar la apertura comercial, que vaticinaba una mayor competencia externa. Antes de la fusión, Mademsa estaba compuesta de cuatro plantas distribuidas en tres localizaciones distintas, las que a comienzos de 1975 empleaban unas 2 000 personas.

Fensa, en cambio, tenía una sola planta fabril en Maipú, instalada de manera más racional y ordenada en la que empleaba aproximadamente 1 900 personas.

La fusión provocó una reducción de personal: 1 500 trabajadores se acogieron a retiro voluntario, en un clima de gran tensión obrero/patronal. Las relaciones entre la empresa y el sindicato pasaron por una etapa muy conflictiva.

Quizás el hecho técnico más interesante sea la rápida preponderancia del modelo organizacional de producción en línea por sobre el de producción en lotes. En Mademsa el gerente general negociaba con cada operario un contrato informal que establecía el producto esperado de él y la remuneración prevista. Esto hacía que existiera una infinidad de contratos dentro de la planta y que cada operario tuviera cierta libertad para diseñar su propio proceso productivo, desarrollando dispositivos e instrumental propios para llevar a cabo su tarea. Cada uno de los trabajadores era un artesano del metal que cubría con facilidad una extensa gama de subprocesos metalmecánicos, como estampar, soldar, tornejar, etc. No había departamento de métodos y tiempos puesto que era el mismo trabajador quien debía mejorar su tiempo de producción, captando así los beneficios de su mayor productividad.

En Fensa, el modelo de organización de la producción era muy distinto y mucho más convencional. Se producía en línea y el operario recibía premios por rendimientos superiores al esperado. El trabajador no tenía autonomía para organizar su trabajo ni debía construir sus propias máscaras y dispositivos; tampoco era responsable por el producto global, sino por una tarea específica. Dependía rígidamente de un sistema de tiempos y movimientos, y la programación de la producción era mucho más detallada y controlada, sobre la base de métodos taylorianos de organización.

Como vemos, en la fusión Fensa/Mademsa se confrontaron dos modelos organizacionales diferentes y dos 'culturas' empresariales distintas. Una de las dos habría de preponderar y en este caso fue el modelo

Fensa el que se impuso. Naturalmente, la asimilación de las diferencias tomaría tiempo y sólo hacia 1979 se produjo la fusión total del sistema bajo el modelo FENSA. Fue necesario prohibir a los ex trabajadores de Mademsa construir sus propias máscaras y dispositivos de trabajo, con lo cual se perdió la formación artesanal que ellos traían de su historia laboral previa.

En el período 1973-1976 se avanzó en la reorganización de los procesos productivos. Pese a ello, según un informe todavía en 1977 la planta fabril era bastante irracional, puesto que las estaciones de trabajo no estaban bien delimitadas, las herramientas no estaban normalizadas, existían líneas de armado paralelas a la línea central de trabajo, se empleaba mucho tiempo en la manipulación de materiales y había muchas zonas de la línea donde se demoraba el flujo productivo.

En el ámbito de la gestión administrativa también se intentó mejorar la organización del trabajo con la introducción de la computación en 1977. Este cambio demoró muchos meses y provocó el despido de cerca de 60 empleados administrativos.

Como muchas otras empresas chilenas, la CTI confrontó un importante crecimiento de la demanda interna en 1979-1980. En ese momento la firma chocó con los límites de la capacidad instalada y decidió desverticalizar la producción y dedicarse sólo a la fase final del montaje de refrigeradores. A raíz de ello la gerencia hubo de montar un complejo mecanismo de compras de partes y subconjuntos en el mercado internacional, dando comienzo así a un nuevo modelo de organización del trabajo basado en el ensamble de componentes importados.

En 1980 y 1981 se compraron termoformadoras más eficientes, lo que llevó a reducir el plantel de operarios en cerca de 20 personas. Se dejó de producir evaporadores, que comenzaron a importarse desde Japón, así como también filtros y condensadores, que comenzaron a traerse de Italia. Se vendió la planta de motocompresores a Brasil, y se transfirió la producción de calefactores eléctricos a Fabritel, la de parrillas a Lioy y Ferromat, la de motores a Somela, y así sucesivamente.

Con este proceso de desverticalización la firma se concentró en un número menor de actividades, quedándose con las más rentables.

Hasta el inicio de los años ochenta los ingenieros y técnicos no estaban claramente especializados por líneas de productos. Cada ingeniero trabajaba en varias líneas, perdiendo así economías de especialización. A fines de 1980 se estableció una organización más es-

⁴ Mademsa fue absorbida por Fensa, hecho que probablemente se explica por los menores rendimientos de aquella debidos a su producción en lotes chicos, frente a los de la organización productiva 'en línea'.

pecializada, con una orientación clara hacia productos específicos, al crearse cuatro departamentos de ingeniería: de refrigeradores, de estufas de cocinas, y de lavadoras.

Esta reestructuración permitió reducir el número de trabajadores de 2 500 en 1975 a 1 300 en 1980.

b) *El diseño de productos*

En materia de diseño de productos es poco lo que la empresa realizó hasta ya iniciados los años ochenta. En 1981 todavía no se fabricaban refrigeradores de dos puertas, de modo que se intentó desarrollar un producto local de esas características, copiando un modelo alemán ya antiguo. Desde su concepción hasta la puesta en producción el proyecto demoró dos años, de modo que el refrigerador comenzó a producirse en junio de 1982. La gama de modelos fabricados se redujo de nueve a cuatro, importándose el resto de los rubros que se comercializaban.

Resumiendo, puede decirse que en esta primera etapa de su historia de adaptación a los cambios de la macroeconomía la empresa buscó economías de especialización, reduciendo la gama de productos fabricados, trasladando toda la producción a una planta, disponiendo las instalaciones fabriles en línea, reduciendo el grado de integración vertical y de autofabricación de partes y subconjuntos, aumentando el contenido importado, haciendo mayor uso de subcontratistas, reorganizando los procesos de trabajo e introduciendo la computación en su sector administrativo. Asimismo, redujo la mano de obra empleada en casi 50%, unificó el sistema de remuneraciones y eliminó la organización en talleres.

Estos cambios tuvieron resultados satisfactorios, según señalan los indicadores correspondientes (gráfico 3). La producción se duplicó y creció la productividad de la mano de obra. La empresa utilizó capacidad ociosa e introdujo mejoras organizacionales, pero no hizo grandes inversiones en bienes de capital. Su rentabilidad mejoró: desde 1979 muestra utilidades.

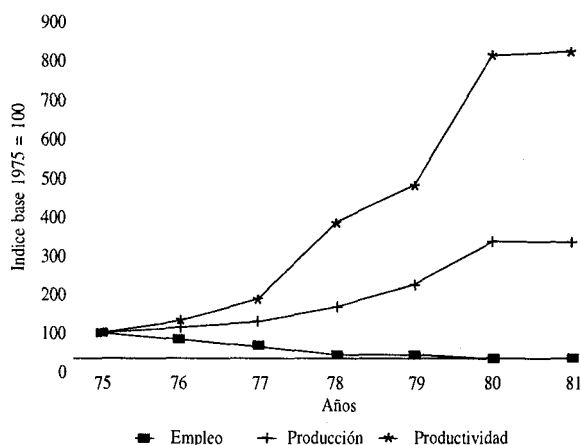
2. La crisis de 1982-1986

a) *Organización del trabajo e ingeniería de procesos*

En 1980-1981 culminó un ciclo expansivo. En 1982 la macroeconomía chilena entró en una fase de fuerte turbulencia. El volumen físico de producción de la firma experimentó una gran caída, hecho que sumado a malos negocios con empresas del exterior y a un alto nivel de endeudamiento la puso al borde de la quie-

GRAFICO 3

Compañía Tecno Industrial S.A. (CTI): Evolución de indicadores, 1975-1981



bra a comienzos de 1983, debiendo pasar a poder de los bancos acreedores.

Para enfrentar la crisis se tomaron las siguientes medidas: i) se inició una nueva ola de despidos masivos, que fue desde gerentes hasta operarios; ii) se comenzó a producir a pedido y para terceros al solo efecto de mantener en funcionamiento la planta, lo que llevó a reorganizarla para producir en lotes chicos, y iii) se volvió a la integración vertical de procesos que hacen uso intensivo de mano de obra a fin de tener ocupada la dotación de personal.

En 1985 la firma sólo ocupaba unas 300 personas.

A fines de ese año, la empresa comenzó nuevamente a repuntar. En un mercado global mucho más chico, su participación relativa mejoró marginalmente a expensas de su competidor local (Cimet/Sindelen) y de los muchos importadores que se retiraron masivamente del mercado local.

b) *El diseño de productos*

En un intento por superar la crisis se introdujeron diversas modificaciones en el diseño de productos. El número de modelos fabricados —cuatro en 1980— se elevó a 13 en 1986. Hubo cambios de diseño, se sustituyeron partes y componentes de los refrigeradores por otros de diseño y fabricación propia en aluminio, y se construyó en planta una máquina manual para fabricar internamente los serpentines en dicho material, que previamente se importaban.

En síntesis, en esta segunda etapa el aumento de la tasa de interés y la devaluación del peso dieron por

resultado una fuerte caída del volumen físico de producción de la firma y la llevaron a una crisis financiera. La empresa cambió de dueños, de estrategia productiva y de mercados.

Despidió a una gran proporción de su plantel obrero. Intentó diversificar su producción y volvió a trabajar a pedido en lotes chicos, para terceros. Retomó actividades que hacen uso intensivo de mano de obra con el fin de aprovechar su capacidad instalada, que estaba siendo muy subutilizada, y sólo marginalmente intentó la exportación como medida contracíclica. La gama de productos fabricados pasó de cuatro a 18. En definitiva el producto y el empleo cayeron, la productividad del trabajo subió ante la fuerte reducción del número de operarios y la firma vivió una etapa de gran turbulencia e inestabilidad.

3. La expansión de 1987 en adelante

a) Organización de la producción e ingeniería de procesos

En 1987 la CTI cambió nuevamente de dueño. Poco tiempo más tarde se decidió la construcción de una nueva planta de refrigeradores que produciría 200 000 unidades al año. Se estimaba que esa sería la demanda interna hacia fin de siglo.

En 1989 se comenzó a preparar la puesta en marcha del programa de expansión. Se modificó la estructura de gestión de la empresa, creando las gerencias de producción y la de ingeniería y desarrollo. En 1990, los nuevos propietarios invirtieron cerca de 5 millones de dólares en la construcción de una nueva planta fabril. Se instaló un moderno equipo automatizado de fosfatizado y pintura para enfrentar el principal "cuello de botella" en la línea de producción. Se duplicó el volumen de ocupación y el de producción. La nueva planta, con una superficie aproximada de 9 000 m², se puso en marcha en abril de 1991.

El crecimiento de la demanda superó fuertemente lo previsto y la firma debió enfrentar problemas organizacionales inesperados, lo que explica su desordenado crecimiento durante los últimos años. Son pocos aún los subprocesos automatizados.

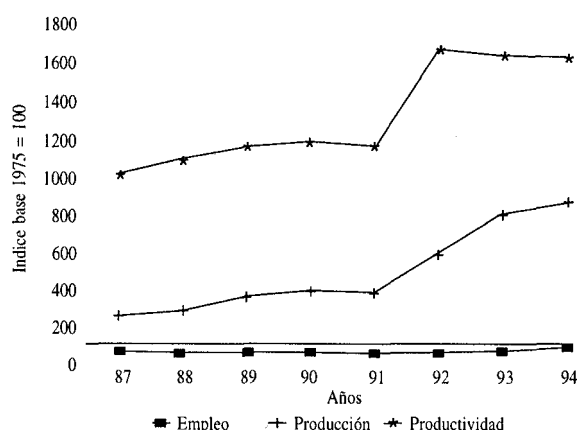
A partir de 1993, la compañía intentó mejorar el nivel medio de capacitación de su personal a través de charlas, talleres, etc.

b) El diseño de productos

En el último lustro de los años ochenta la firma avanzó poco en materia de ingeniería de productos. Se siguió produciendo un refrigerador híbrido, de dos

GRAFICO 4

**Compañía Tecno Industrial S.A. (CTI):
Evolución de indicadores, 1987-1994**



puertas, usando el diseño básico y hasta los moldes de modelos 'viejos'. El número de modelos siguió aumentando hasta llegar a 18 en 1989, y entonces comenzó a disminuir, bajando a 14 en 1991. En este último año la firma empezó a utilizar el sistema CAD en el diseño de nuevos productos, pero los tiempos de diseño siguen siendo sustancialmente mayores que los que alcanzan fabricantes internacionales de primera línea.

En 1994 la nueva planta ya estaba trabajando a plena capacidad con dos turnos y hasta tres en determinados subprocesos. En algunos de los subprocesos se emplea tecnología avanzada y en otros técnicas anticuadas, a veces casi artesanales. Las placas de plástico se cortan con dos máquinas: una moderna, asistida por computador, con un sistema muy preciso de calentamiento y que produce con alta eficiencia y velocidad, y otra 'vieja' que funciona con rendimiento menor, con una varianza diez veces mayor en la fase de calentamiento y con menor eficiencia de corte.

La planta puede verse entonces como un conjunto de islas de gran modernidad en un escenario global en el que aún subsisten equipos, matrices de producto, conceptos organizacionales y otros elementos que son prototípicos de una planta fabril de dos o tres décadas atrás.

Pese a lo reciente de la puesta en marcha de la nueva planta fabril, hoy vuelve a plantearse el interrogante acerca de cuál es la estrategia más razonable de crecimiento hacia el futuro. Una reciente visita a establecimientos que producen refrigeradores en el sudeste asiático mostró a la firma que la frontera tecnológica internacional en ingeniería de procesos se caracteriza en nuestros días por la eliminación de las tareas

de pintura y su reemplazo por chapas de acero ya pintadas, puestas en planta listas para el montaje del refrigerador. La sección de pintura volvió a transformarse en un cuello de botella por la rápida expansión de los volúmenes de producción, con lo cual volvió a plantearse nuevamente la disyuntiva de efectuar la futura expansión ya sea agrandando la sección de pintura, o sustituyéndola por una tecnología basada en la adquisición de chapa pintada. Lo que se decidió fue importar planchas de acero prepintado, lo que obligará a adquirir máquinas que trabajen con este tipo de planchas.

La empresa sudcoreana Samsung logra producir cerca de 120 refrigeradores por hora, esto es, el doble que la firma local, en un espacio físico más reducido. Su producción está organizada conforme al sistema de justo a tiempo, casi sin tiempos muertos. La planta chilena, en cambio, debe aún conseguir que el abastecimiento en línea sea constante, con un sistema eficien-

te de bodegas. Con este fin, los materiales de importación se almacenan con un mes de anticipación.

Si comparamos a la firma local con sus competidores externos observamos lo siguiente:

i) Esta necesita aún cerca de dos años para llegar al mercado con un nuevo diseño de producto, y es relativamente poco lo que ha mejorado en esta materia a través del tiempo. Todavía funciona a base de la construcción de prototipos y su posterior ensayo experimental, aunque tenga ya un sistema AUTOCAD que trabaja en dos dimensiones. Los productores japoneses, por ejemplo, se demoran menos de un año en el diseño de un nuevo producto, trabajan en tres dimensiones y pueden diseñar por simulación.

ii) La información obtenida sugiere que la firma va a la zaga de plantas japonesas, pero que el rezago es menor si comparamos con fábricas coreanas, las que a su vez están algo detrás de la mejor tecnología mundial.

IV

El comportamiento microeconómico y los cambios de la macroeconomía chilena

En las secciones anteriores de este trabajo hemos examinado, por un lado, la evolución histórica del sector manufacturero chileno y, por otro, las sucesivas reestructuraciones de una planta metalmecánica productora de refrigeradores que tuvo que ir adaptándose a los cambios del marco regulatorio y el régimen de incentivos prevaletentes en el país. En este esfuerzo de adaptación la firma fue recreando conductas que en muchos sentidos reflejan comportamientos más generales que es dable observar en muchas otras empresas chilenas. En este sentido, el estudio de casos adquiere un valor descriptivo que trasciende al caso individual. En esta sección intentaremos reunir el caso de la firma individual con las variables de conjunto a fin de estudiar los complejos vínculos micro/macro que subyacen el proceso de ajuste estructural de la economía chilena. Comenzaremos empleando instrumentos convencionales de teoría de los precios, para luego avanzar hacia un marco interpretativo algo más amplio que nos permita incorporar ideas recientes de teoría evolutiva de raíz schumpeteriana.

1. Algunos rasgos centrales del caso estudiado vistos desde la teoría microeconómica convencional.

Desde la perspectiva de la teoría microeconómica convencional el presente estudio de casos muestra:

i) la traslación y rotación de la curva de demanda en función de efectos precio e ingreso derivados de cambios en los gustos de los consumidores, en la distribución del ingreso, en el grado de competencia externa que enfrenta la empresa, etc;

ii) la traslación y rotación de la curva de costos ante la caída de los salarios reales, la baja del costo de capital y el impacto del cambio tecnológico desincorporado y las economías de escala.

Para los efectos del análisis, es importante recordar que la firma cambió varias veces de dueño y de estrategia, y que al hacerse cargo de su conducción cada elenco propietario traía su propia visión del panorama general de la economía chilena, y del papel que asignaría a esta empresa dentro del grupo económico como un todo.

En un caso, la firma funcionó como captadora de fondos que serían utilizados mayoritariamente en otras actividades empresariales. En otro, los bancos acreedores en cuyas manos quedó la firma tras su falencia comercial en 1982 buscaron recuperar el capital invertido en ella. Finalmente, el grupo que tomó el control de la CTI en 1987 tenía objetivos más cercanos a la idea convencional de modernización tecnológica y de gradual aumento de la eficiencia técnica que normalmente se asocia con el comportamiento de una empresa en condiciones de estabilidad macroeconómica y buen funcionamiento de los mercados de factores. En otros términos: sólo desde 1987 puede hablarse de una estrategia de largo plazo propiamente dicha.

2. La situación macroeconómica y el comportamiento de la firma desde la perspectiva de la teoría económica convencional

Empleando el instrumental convencional de la teoría de los precios podemos representar lo ocurrido en este caso de la siguiente manera (gráfico 5). La CTI actúa como firma grande, monopolista, fijando precios en el tramo de costos marginales crecientes, en tanto que sus competidores más chicos (CH) operan como empresas indiferenciadas con costos marginales constantes. Los importadores (OM) tienen costos constantes. Si el arancel externo es muy alto simplemente se quedan fuera del mercado. La situación inicial antes de la apertura se visualiza así: la empresa "establece" el precio de mercado en p_{cti} y produce q_{cti} . Las pequeñas empresas producen q_{ch} adoptando el precio establecido por la CTI. La cantidad total producida es q_t .

En 1975, al reprivatizarse la empresa, ésta buscó reorganizar su funcionamiento tras el conflictivo pe-

ríodo en que permaneció en el área de propiedad social, fusionándose con otra empresa para lograr economías de escala y especialización; racionalizó los procesos y la gama de productos que fabricaba e introdujo algunos cambios en la tecnología de producción; privilegió comportamientos especulativos, se endeudó, y no optó por una profundización tecnológica de largo alcance; expandió su volumen físico de producción y mejoró su productividad laboral, reduciendo la nómina de trabajadores.

En el curso de los años 1975 a 1982 la firma sufrió el impacto de diversas perturbaciones provenientes del ámbito macroeconómico: i) la recesión global que afectó a la economía chilena con motivo del programa de estabilización macroeconómica; ii) la apertura comercial con apreciación del tipo de cambio real; iii) el incremento de las importaciones de bienes sustitutivos; iv) una mayor demanda interna de los estratos de altos ingresos y el cambio consiguiente en los gustos de los consumidores y v) el alza de la tasa de interés. Los efectos de estas perturbaciones se tradujeron, como dijéramos antes, en la traslación y rotación de la curva de demanda, la variación de la curva de costos, la caída del nivel real de protección externa, etc. (gráfico 6).

Los costos de los importadores se redujeron (de OM a OM2). La función de demanda se trasladó hacia el exterior y rotó con respecto a su eje, volviéndose más elástica y reflejando el proceso de concentración de los ingresos. Se pasó de D total a D total2. La demanda que enfrentó cada competidor fue más elástica, puesto que la variedad de la oferta creció con la entrada de los importadores. Fueron éstos los que fijaron el precio de mercado en P. Las empresas nacionales racionalizaron su producción, tratando de despla-

GRAFICO 5

**Compañía Tecno Industrial S.A. (CTI):
Situación antes de la apertura**

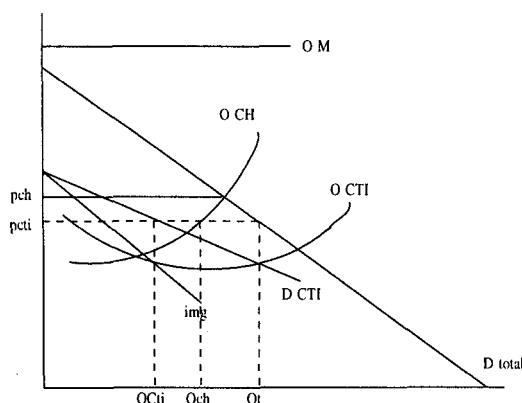
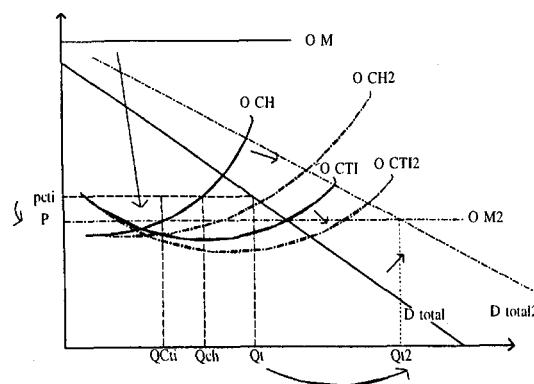


GRAFICO 6

**Compañía Tecno Industrial S.A. (CTI):
Situación después de la apertura, 1975-1981**



zar hacia abajo su curva de costos marginales. Varios competidores nacionales quedaron eliminados del mercado: es decir, se pasó de OCT1 a OCT2 pero no se logró fabricar refrigeradores a costos más bajos que los de importación. La participación de la CTI descendió hasta al 30% del mercado, en tanto que los importadores llegaron a cubrir 60% del mercado. Al fijar el precio de las importaciones por debajo de la curva de costos de las empresas nacionales cabía suponer que todas éstas dejarían el mercado. Algunas lo hicieron, pero otras no, y algunas lograron sostener su presencia gracias a factores como marcas o prestigio acumulado.

Con la crisis financiera de comienzo de los años ochenta, cambió radicalmente la estrategia de la firma, que llegó a dicha coyuntura fuertemente endeudada debido al papel de proveedora de fondos que debía cumplir como parte de la estrategia global del grupo que la controlaba.

En ese momento —y con un mercado interno en franca contracción, lo que hizo que la demanda se desplazara de D total2 a D total3 (gráfico 7)— se optó por desarmar la estructura organizacional prevalente y por trabajar en lotes chicos y como subcontratista de terceros, buscando mantener utilizada la escasa mano de obra que se había preservado y las instalaciones físicas. Al plan de producción se reincorporaron actividades y procesos eliminados pocos años antes. Ante la gran incertidumbre reinante, los competidores externos se retiraron (OM2 a OM3), con lo cual, paradójicamente, la firma mejoró su posición relativa en el mercado pese a que la demanda interna era mucho menor. La CTI volvió a liderar la oferta y a fijar precios en el mercado interno, los que las firmas nacionales ‘chicas’

tomaron como un dato de mercado. Las cantidades fabricadas cayeron de qt2 a qt3.

A medida que pasaron los años la economía chilena comenzó a estabilizarse y avanzó hacia la recuperación. Creció nuevamente la demanda interna con el aumento de los salarios; disminuyeron los impuestos, las tasas de interés bajaron y el PIB continuó su ciclo ascendente.

La demanda de refrigeradores aumentó de D total3 a D total4 (gráfico 8). Mejoró la situación financiera de la empresa, lo que indujo a los bancos a venderla cuando pudieron recuperar su inversión original. Los competidores externos comenzaron a volver, pero ahora la CTI ya no perdió participación relativa en el mercado, como en el ciclo anterior de apertura, sino que logró sostener una alta participación en la demanda global.

¿Qué hizo que la firma lograra mantener su competitividad de largo plazo, aun cuando no ha introducido grandes cambios ni modernizado significativamente la tecnología de sus productos o sus métodos de trabajo? La respuesta a este interrogante proviene tanto del plano macroeconómico como del ámbito microeconómico.

Por el lado macro es evidente que con el rápido crecimiento global de la economía chilena el mercado interno se ha expandido con relativa rapidez, dando espacio a firmas locales ya establecidas que, entre otras ventajas, tienen reputación, marca y servicio de posventa con los que pueden competir con la oferta extranjera.

Por el lado micro resulta claro que la firma ha ido acumulando capacidad tecnológica propia, un acervo de habilidades técnicas en ingeniería de productos y

GRAFICO 7

Compañía Tecno Industrial S.A. (CTI): Efectos de la crisis de 1982

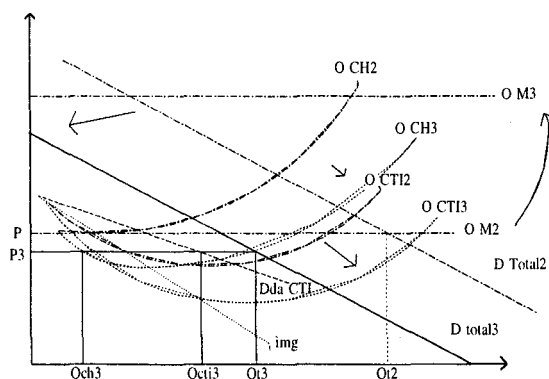
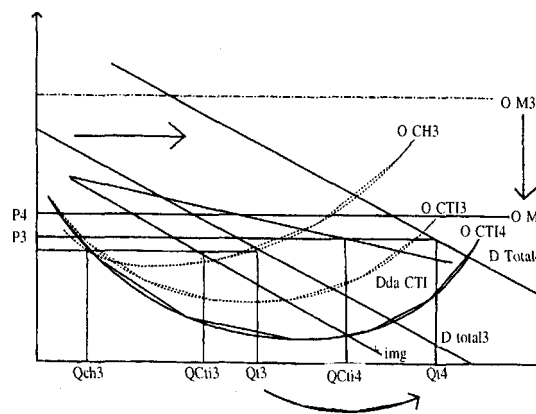


GRAFICO 8

Compañía Tecno Industrial S.A. (CTI): Efectos de la recuperación de 1987-1994



procesos lo que le ha permitido enfrentar con éxito la competencia externa. Es lo que sucede ahora que la empresa ha reducido significativamente su nivel de integración vertical y su aprovisionamiento interno de partes y componentes, y ha concentrado sus operaciones en el montaje de subconjuntos y piezas en buena medida importadas a precios internacionales. La CTI ha aprendido a comprar (desde fines de los años setenta) y a vender, diferenciando mercados, en las épocas de crisis. También ha adquirido flexibilidad en la organización y el manejo de su fuerza de trabajo, con lo cual ha podido alcanzar competitividad sin haber incurrido en grandes programas de modernización tecnológica ni haber hecho fuertes inversiones de capital. La administración se maneja con austeridad y los costos de la mano de obra representan apenas el 10% del costo total —como en las firmas competidoras extranjeras— lo que le da una buena capacidad de respuesta frente a la competencia externa.

También ayuda a su sobrevivencia un tercer factor que llamaremos “efecto distancia”. Siendo Chile un mercado pequeño y relativamente alejado de los grandes mercados mundiales disfruta de cierta protección natural: los costos de transporte y la dificultad de montar un servicio de posventa eficiente protegen a los fabricantes locales de la competencia externa. Así quedó demostrado en los años ochenta, cuando los competidores externos abandonaron el mercado local sin pensar mayormente en el mantenimiento del parque de equipos vendidos en el país. El mercado, que aprendió a tomar en cuenta este factor de riesgo, otorga importancia a los productores locales comprometidos con la asistencia técnica posventa.

En 1990 se relanzó la idea de construir una nueva planta, proyecto que había sido postergado por 14 años y que podría ser visto como una fuerte discontinuidad con el pasado, un gran salto técnico. En rigor no lo fue. Involucró, eso sí, un aumento significativo de capacidad instalada de producción, pero dentro del paradigma tecnológico y de organización del trabajo prevaleciente históricamente. La nueva planta no incorporó las prácticas internacionales más avanzadas en la materia. Se buscó disminuir los tiempos de fabricación pero sin recurrir a la automatización de los procesos, al manejo computarizado de inventarios, al transporte computarizado de partes y piezas en la planta.

La estabilidad macroeconómica ayudó a que la empresa encarara finalmente este programa de inversión que no había logrado materializar por casi dos décadas. Pero al hacerlo no puso en marcha una plan-

ta fabril enteramente nueva, sino que se limitó a modernizar instalaciones preexistentes.

La incorporación de máquinas modernas y subprocesos automatizados junto a maquinaria y matricería viejas permitió mejorar la productividad, lograr economías de escala y alcanzar mayor flexibilidad operativa con bajos montos de inversión física. Pero sin duda dicho objetivo se alcanzó al costo de no constituir un programa completo de modernización que colocara a la firma en pie de igualdad técnica con establecimientos representativos del estado del arte mundial en esta materia. Tan es esto así, que ante embotellamientos en el área de pintura —el subproceso más recientemente modernizado por la empresa— la firma comenzó a considerar la posibilidad de eliminar por completo el proceso de pintado de los gabinetes de los refrigeradores que fabrica y reemplazarlo por una tecnología de fabricación basada en la adquisición de chapa ya pintada, que es la opción más moderna en la materia. Llama la atención que casi dos décadas después de la apertura económica y la liberalización comercial la empresa esté todavía relativamente lejos del estado del arte internacional.

Este hecho nos lleva a dudar de ideas simplistas que asocian apertura y desregulación económica con cierre de plantas ineficientes, con inversiones en nuevas instalaciones fabriles y con un rápido acercamiento al nivel tecnológico internacional. Estas transiciones parecen llevar mucho más tiempo que lo que se supone en los análisis económicos convencionales.

El cuadro 2 intenta resumir este complejo conjunto de relaciones recíprocas entre lo macroeconómico y lo microeconómico. En las dos columnas iniciales muestra las tres etapas en que con fines analíticos, se puede dividir la historia económica chilena de las últimas décadas, y refleja los cambios en el régimen de incentivos y en el marco regulatorio que en cada una de dichas etapas hubo de introducir la autoridad gubernamental. Estas medidas indujeron cambios en las estrategias empresariales, cuya naturaleza se examina en las otras tres columnas.

Hasta aquí se ha hecho uso del análisis de estática comparativa para comprender el comportamiento de la firma. Sin embargo, resulta claro que este instrumental teórico no basta si se pretende comprender mejor la dinámica evolutiva de la empresa. Se hace necesaria entonces otra metodología que nos permita describir con mayor fineza cómo fue evolucionando la capacidad tecnológica de esta empresa.

La capacidad tecnológica de una firma aparece como un concepto abstracto y difícil de definir, pero

CUADRO 2

Cambios en las políticas macroeconómicas y en el comportamiento de la industria y de la Compañía Tecno Industrial S.A. (CTI)

En el país		En la industria	En la CTI	
Políticas	Reformas	Estrategias	Producto	Organización y proceso
<i>Años 1974-1981</i>				
1974-1978 Control del gasto del gobierno Unificación cambiaria Política monetaria activa 1979-1981 Tipo de cambio fijo Política monetaria pasiva	Liberalización de los mercados de bienes y de capitales Reforma tributaria, administrativa, de las empresas públicas, laboral y previsional	Racionalización Reestructuración Mejora de calidad Cambio en la posición financiera Mayor importancia de exportaciones e importaciones	Reducción de la gama de productos Compra de licencias Proyecto de disminución de costos	Desintegración vertical y fusión para enfrentar cambios Cambios en el proceso Reorganización para enfrentar el crecimiento Cambio de dueños Inicio de proyectos de inversión
<i>Años 1982-1986</i>				
Abandono del tipo de cambio fijo, desindexación salarial Políticas para activar la economía Políticas para reducir el gasto fiscal Ajuste fino	Reforma tributaria Cierre de la economía Intervención de los precios (agrícolas) Nuevas privatizaciones Intervención de los bancos	Orientación al exterior Creación de nuevos productos Reducción de costos en los procesos y la organización	Fin de las importaciones Búsqueda de menores costos Creación de productos y mejora en la calidad y en los procesos Fin de las inversiones Exportación	Desestructuración de la nueva organización Búsqueda de menores costos Reducción de la mano de obra Internalización de procesos con uso intensivo de mano de obra Producción en lotes
<i>Años 1987-1994</i>				
Aumento y luego control de la masa monetaria Reducción y luego alza del IVA Manejo de la tasa de interés	Nueva apertura Nueva ley del Banco Central, de CORFO, y cambios en la ley laboral Reforma tributaria Canasta de monedas Mayor liberalización del mercado de capitales	Nuevas inversiones Flexibilización de la estructura organizacional Diferenciación de productos, mejora de la calidad Aumento de la productividad de los factores	Reducción de la gama de productos Fin de las exportaciones Sistema CAD	Reorganización estructural Creación de planta nueva Reducción de la mano de obra Compras de máquinas (en lotes) Intento de producir en línea

como dice Lundvall (1994), envuelve la habilidad para saber qué hacer, cómo hacerlo, cuándo hacerlo, con quién hacerlo, en cada momento a lo largo del tiempo. Además, supone el desarrollo de conocimientos tecnológicos cada vez mayores en diseño de productos, ingeniería de procesos, tecnologías de organización y métodos de producción.

Con el fin de avanzar en esta dirección supondremos que toda firma opera intentando introducir mejoras en sus rutinas operativas. Para ello identifica los puntos débiles de su operación cotidiana y diseña medidas correctivas que le permiten resolver esos bloqueos. Para hacerlo introduce tanto nuevos equipos como cambios de organización y métodos de trabajo. La empresa puede contar con departamentos técnicos propios encargados de mejorar el diseño de productos, los métodos de trabajo u otros aspectos, o bien puede —a falta de departamentos formales— localizar dicha

función fuera de la empresa, adquiriendo servicios a terceros. En la actualidad la CTI subcontrata externamente servicios de ingeniería de diseño de producto, por ejemplo.

Sobre este proceso acumulativo de desarrollo de la capacidad tecnológica de la empresa influyen tanto señales internas como externas a la firma. La percepción de que algo se podría hacer mejor, la visión de los objetivos de largo plazo que transmiten los propietarios y directores de la firma, aparecen entre los factores internos que condicionan la búsqueda de nuevos conocimientos tecnológicos. Los factores externos, por su lado, derivan de la interacción de la firma con el medio que la rodea, representado entre otros por proveedores, clientes y ferias comerciales.

Importa no sólo el aprender haciendo, que describiera K. Arrow en 1962, sino también el aprender interactuando, recientemente descrito por B. Lundvall.

Al respecto es crucial la capacidad de la firma para decodificar la información proveniente de revistas técnicas, congresos y ferias internacionales.

Para caracterizar el comportamiento innovativo de la CTI hablaremos aquí de los factores que facilitan o que bloquean estos procesos de aprendizaje.

3. Hacia una caracterización neoschumpeteriana del proceso innovativo de la CTI

a) *Agentes o factores que inducen cambios en la rutina operativa de esta empresa*

Los cambios en los gustos de los consumidores, la aparición de productos sustitutivos con mejores prestaciones que los propios, los cambios en las "visiones" y estrategias de largo plazo de los propietarios de la firma, así como también las modificaciones en los incentivos macroeconómicos a los que ésta debe someterse, son la fuente más clara de señales que motivan cambios en la conducta tecnológica de esta firma. Estos cambios se expresan a través de actividades internas de la firma encaminadas a modificar su rutina operativa, o a través de sus vínculos con proveedores, licenciarios, vendedores de máquinas y otras personas con las que trabaja. En cada uno de estos vínculos es posible identificar procesos de interacción que implican diversas formas de aprendizaje y de acumulación de experiencia.

En términos generales, la firma no suscribe contratos de largo plazo con sus proveedores de materia prima. Sin embargo, éstos parecen poder programar con tiempo sus entregas dada la estabilidad de la CTI en sus compras. La firma, por lo tanto, ha podido aumentar sus exigencias en términos de calidad y plazos de entrega, mejorando su propio índice de eficiencia interna. La relación de intercambio tecnológico de la CTI con sus proveedores ha estado muy influida por el tamaño y la capacidad técnica de estos últimos. El flujo bilateral de conocimientos ha sido mayor con los proveedores grandes. En cambio a los más pequeños se les ha dado información e incluso algunas veces equipos, pero no parece haber habido retroalimentación tecnológica desde ellos.

Otra forma de incorporar conocimientos y tecnología es a través de la compra de máquinas. En los últimos años, el objetivo primordial de la firma ha sido el de ampliar su capacidad de producción. Las nuevas máquinas que ha adquirido están a la altura de las más avanzadas en el ámbito internacional. Estas máquinas no sólo significan nuevos equipos en la línea de producción, sino que obligan a generar nuevos conocimientos técnicos sobre organización y métodos de tra-

bajo para facilitar su integración a las instalaciones físicas de la planta. Esta incorporación lleva a replanearse constantemente el modelo de organización del trabajo y el proceso productivo.

Las relaciones que se han establecido con proveedores de insumos permiten obtener mayor información sobre el tipo de máquinas requeridas por la firma y a la vez mejorar la eficiencia en la compra de insumos. Además, las máquinas se adquieren en países que están en la frontera tecnológica internacional. El 70% de los insumos es importado, lo que reafirma la gran importancia que para la CTI tiene el vínculo con sus proveedores internacionales de insumos y máquinas.

En cuanto a los distribuidores, la CTI no ha intentado desarrollar una red propia de comercialización; ha dejado la tarea de generar conocimientos en este campo a las empresas distribuidoras y a grandes cadenas de comercialización, como Falabella, Almacenes París y otras. Si éstas buscan obtener descuentos y condiciones preferenciales de compra en función del tamaño de sus pedidos, se define una relación de negociación no exenta de tensiones. No es mucha la retroalimentación técnica que se logra de estos vínculos con las cadenas distribuidoras.

Existe otro camino para relacionarse directamente con la demanda y captar información tecnológica que permita a la firma orientar la generación de nuevos conocimientos técnicos: es el servicio de posventa, que constituye una fuente importante de información acerca de piezas defectuosas, sistemas operativos que repiten dificultades de funcionamiento, etc. En este plano la firma ha desarrollado una estrategia descentralizada, creando una filial (CST) encargada de capacitar a pequeñas empresas concesionarias para el servicio de los equipos vendidos. La CTI brinda capacitación a estos subcontratistas, buscando bloquear la prestación de servicios de mantenimiento a otras marcas.

Resta por destacar que se observó poca comunicación con otros fabricantes locales de refrigeradores. Al parecer éstos tampoco mantienen contacto entre ellos y no interactúan en cámaras gremiales o empresariales dedicadas a atender intereses comunes al sector. Esto obstaculiza formas cruzadas de transferencia de información técnica que en otros campos de la actividad industrial adquieren cierta importancia.

b) *El núcleo humano que introduce cambios en la rutina operativa de la CTI*

A lo largo de los años setenta y ochenta el organigrama de la CTI no tuvo cambios muy significativos. La creación en 1989 de la Gerencia de Ingeniería y Desarrollo y de la Gerencia de Producción marcó el

comienzo de una nueva actitud hacia la generación y uso de conocimientos técnicos. Luego, en 1993, estos departamentos se transformaron en la Gerencia de Refrigeradores y Cocinas y la Gerencia de Lavadoras y Estufas, al tiempo que la estrategia de la firma se orientaba más hacia la ingeniería de procesos que hacia el diseño de productos. En 1994 se creó la División de Control de Calidad con el fin de centralizar la generación de bases de datos y el seguimiento de las mejoras técnicas. Las restantes gerencias de la firma —Comercial, de Administración y de Finanzas— son de larga data y han logrado acumular una vasta experiencia en sus respectivos campos de acción.

Uno de los ámbitos con menos desarrollo es el relacionado con la calificación de recursos humanos. Existe una relación verticalista entre operarios de planta e ingenieros y técnicos, con un supervisor que actúa como intermediario. No está desarrollada en la empresa la capacidad de recuperar sugerencias técnicas de abajo hacia arriba, perdiéndose así parte del proceso de retroalimentación y aprendizaje.

Los ingenieros y técnicos son importantes vehículos de desarrollo e introducción de nuevos conocimientos técnicos. Ellos son quienes plasman las nuevas rutinas y desarrollan las mejoras de ingeniería que llevan a abaratar procesos y a elevar la calidad, trabajo que es apoyado por laboratorios. Al estudiar la historia reciente de la empresa se observa que efectivamente en los últimos años ha habido un cambio en la estrategia tecnológica. Los profesionales dedicados a la ingeniería de procesos han aumentado significativamente, conjuntamente con la apertura y puesta en marcha de la nueva planta fabril. En cambio, han perdido terreno los técnicos y profesionales que trabajan en el diseño de productos y la firma ha decidido subcontratar con terceros esta actividad.

c) *Los facilitadores externos del aprendizaje tecnológico*

Un importante proveedor de conocimientos técnicos es Ariston, una firma italiana que produce refrigeradores y otros aparatos electrodomésticos. Sin embargo, las diferentes realidades de mercado y capacitación tecnológica de ambos países con frecuencia han obligado a los ingenieros chilenos a desechar parte de la información técnica recibida de la firma italiana. Esto quedó de manifiesto con ocasión del diseño de la nueva planta puesta en marcha en fecha reciente.

Los proveedores de equipos generalmente brindan capacitación conjuntamente con la instalación y pue-

ta en marcha de nuevas máquinas. Se da poca capacitación en el trabajo y no parece haber en Chile mecanismos estables para la transferencia de conocimientos técnicos hacia la firma desde institutos tecnológicos o agentes de extensión industrial del sistema público de innovación tecnológica.

En opinión del sector obrero, los trabajadores están preparados para enfrentar los cambios en los diseños de productos y en los procesos de fabricación introducidos, porque los trabajos son relativamente sencillos y las nuevas técnicas no introducen grandes complejidades, en tanto que buena parte de la capacidad tecnológica de la firma se concentra en sus técnicos e ingenieros.

En los últimos años se ha elevado el nivel de exigencias en la contratación de nuevos operarios, básicamente en términos de educación formal. Aunque con esto se ha hecho más difícil conseguir operarios de fábrica adecuados, los beneficios parecen ser mayores por la más alta capacidad de aprender de los nuevos obreros.

Al parecer la empresa ha usado muy poco el sistema público de capacitación (SENCE). Tampoco ha hecho uso del financiamiento asociado a programas del FONTEC, la CORFO u otras agencias del sistema de innovación tecnológica del país.

La CTI no se caracteriza por haber construido un 'sistema' innovativo estable y desarrollado al interior de la empresa ni por haber comprometido un monto significativo de recursos con este fin. Por el carácter verticalista de sus relaciones laborales y su escaso esfuerzo en la capacitación de operarios, hay poca retroalimentación de abajo hacia arriba en lo que a generación y difusión de nuevos conocimientos técnicos se refiere, y la acumulación de capacidades técnicas está fundamentalmente radicada en los profesionales de la empresa. Nunca se llegó realmente a establecer un 'clima' cooperativo con los núcleos operarios de la firma.

En los últimos años la firma ha comenzado a encarar con más vigor su proyecto de internacionalización con vistas a su futura participación en el Mercosur y en dicho contexto comienza a dar mayor importancia al tema tecnológico. Queda claro, al examinar lo ocurrido, que la empresa deberá invertir significativamente tanto en equipos como en formación de recursos humanos si quiere expandirse hacia terceros mercados desde una base interna sólida que le permita mantener el liderazgo tecnológico como grupo económico que se proyecta a la escala internacional.

V

Conclusiones

Lo expuesto en este artículo permite entender el lento proceso de transformación de una empresa metalmeccánica chilena y de su adaptación al cambiante régimen de incentivos macroeconómicos que surgió tras la apertura y desregulación de la economía. Se ve cómo la empresa ha logrado sobrevivir en un marco altamente competitivo, no solamente por la existencia de fallas de mercado, sino por su propia capacidad para generar un nicho relativamente protegido por marcas de fábrica, prestigio empresarial y un servicio de posventa adecuado. Entre las firmas surgidas en el período de industrialización protegida por barreras arancelarias, son varias las que desaparecieron durante el proceso de apertura de la economía chilena y que, a diferencia de la CTI, no lograron superar con éxito los escollos de la adaptación a un nuevo régimen de incentivos macroeconómicos.

Aquí se ha mostrado que el comportamiento de esta firma "dibuja" con bastante precisión el funcionamiento agregado del sector metalmeccánico chileno. El análisis ha complementado una visión sistémica de su proceso de aprendizaje tecnológico, con técnicas provenientes de la estática comparativa convencional y de la teoría de los precios.

Asimismo, se ha intentado relacionar lo macroeconómico con lo microeconómico, buscando iluminar las complejas interrelaciones entre ambas esferas del análisis económico. Los resultados de la investigación han señalado que la turbulencia macroeconómica y el

nuevo escenario regulatorio e institucional de los años setenta cambió la estrategia de largo plazo de la CTI y su forma de enfrentar los temas del crecimiento.

Se ha corroborado también que la transición a un nuevo patrón de comportamiento tras la apertura y desregulación de la economía es un proceso lento y complejo, que no debe imaginarse como íntegramente terminado aún en la actualidad, casi dos décadas después de haberse iniciado los esfuerzos de reforma estructural.

Hemos visto que aún hoy la CTI es un complejo mosaico de islas de modernidad y zonas de atraso tecnológico, y que sólo en fecha muy reciente ha comenzado a tomar en cuenta las tecnologías más modernas en su campo de operación, a fin de pensar en su estrategia de largo plazo. Todavía no estamos en presencia de una empresa de envergadura internacional, tanto en términos de inversiones físicas como de desarrollo de capacidad tecnológica propia. Es mucho lo que le resta por progresar para alcanzar esa posición.

Los esfuerzos de internacionalización han comenzado en fecha reciente, ante las señales provenientes del Mercosur, y con ellos han aparecido nuevas exigencias tecnológicas y de organización que la firma deberá encarar gradualmente. El desarrollo de la capacidad tecnológica interna y las inversiones físicas en nuevas instalaciones productivas deberán acompañar el proceso hacia una escala operativa muy superior a la alcanzada hasta ahora.

Bibliografía

- Agacino, R., G. Rivas y E. Román (1992): *Apertura y eficiencia productiva: la experiencia chilena 1975-1989*, Documento de trabajo, N° 92, Santiago de Chile, Programa de Economía del Trabajo (PET).
- Castillo, M., C. Maggi y M. Dini (1994): *Reorganización industrial y estrategias competitivas en Chile*, LC/R.1467, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Unidad Conjunta CEPAL/ONUDI de Desarrollo Industrial y Tecnológico.
- Corbo, V. y J.M. Sánchez (1992): El ajuste de las empresas del sector industrial en Chile durante 1974-1982, *Colección estudios CIEPLAN* N° 35, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).
- CEPAL/CIID (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo) (1995): *La industria chilena entre 1970-1994: de la sustitución de importaciones a la segunda fase exportadora*, LC/R.1535, Santiago de Chile.
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas) (varios años): *Anuario estadístico*, Santiago de Chile.
- Lundvall, B. (1994): *National System of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, Londres, Printer.
- Marshall, I. (1992): Liberalización comercial en Chile y su impacto sobre la eficiencia técnica industrial: 1974-1986, *Colección estudios CIEPLAN*, N° 35, Santiago de Chile, CIEPLAN.
- Mizala, A. (1992): Las reformas económicas de los años setenta y la industria manufacturera chilena, *Colección estudios CIEPLAN*, N° 35, Santiago de Chile, CIEPLAN.
- Meller, P. (1992): La apertura comercial chilena: lecciones de política, *Colección estudios CIEPLAN*, N° 35, Santiago de Chile, CIEPLAN.
- Rosenberg, N. (1976): *Perspectives on Technology*, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press.

La importancia de la *producción local y la* **pequeña empresa para el** *desarrollo de América Latina*

Francisco Alburquerque

Investigador del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) de España, Ex Director de Desarrollo y Gestión Local del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)

La generación de ventajas competitivas dinámicas en América Latina y el Caribe no puede confiarse exclusivamente al logro de la necesaria estabilidad macroeconómica y a la inserción de parte del tejido productivo en algunos segmentos (o nichos) dinámicos en el ámbito internacional. La información empírica reciente sobre el despliegue de iniciativas de desarrollo económico local en los países desarrollados indica que es preciso acompañar las políticas de ajuste macroeconómico con otras políticas específicas a nivel microeconómico y mesoeconómico. Estas políticas deben incorporar a los diferentes actores territoriales, públicos y privados, en la estrategia de desarrollo a fin de asegurar la introducción de innovaciones tecnológicas y organizativas en la totalidad del tejido productivo y empresarial, que está compuesto mayoritariamente de empresas pequeñas y medianas y microempresas con poca inserción en el núcleo globalizado de la economía mundial. De las consideraciones anteriores se desprende tanto la necesidad de promover el potencial de desarrollo endógeno, asignando la importancia debida a la dimensión territorial de la política tecnológica y a la atención a las pequeñas y medianas empresas, como la de asegurar el acceso a servicios avanzados a la producción en el entorno territorial, el afianzamiento de las redes institucionales y acuerdos de cooperación y complementariedad territoriales, y la inclusión de la sustentabilidad ambiental en la gestión local del desarrollo.

I

Introducción

En América Latina y el Caribe la difusión de concepciones, análisis y recomendaciones de política relativos a la globalización y la competitividad suele acompañarse de interpretaciones que apenas trascienden la esfera de la circulación de los mercados internacionales. Sin embargo, debiera estar claro que en la fase actual de transición posfordista la construcción de las ventajas competitivas dinámicas descansa también, de forma sustantiva, en esfuerzos organizados y actuaciones específicas orientadas a asegurar la introducción de innovaciones tecnológicas y organizativas en el tejido productivo y empresarial existente, que está conformado mayoritariamente por empresas pequeñas y medianas y microempresas, que por no tener acceso fácil a los servicios avanzados a la producción ven considerablemente dificultado su avance hacia la frontera tecnológica deseable.

En otras palabras, los retos de la competitividad exigen no sólo ocuparse de los segmentos de producción que se eslabonan con el núcleo dinámico globalizado de la economía mundial, sino acompañar dichos esfuerzos exportadores con medidas orientadas a asegurar la innovación tecnológica y organizacional de las diferentes aglomeraciones productivas (*clusters*)

locales. La importancia de estas aglomeraciones suele ser omitida, aunque como lo confirma el despliegue de iniciativas de desarrollo económico local en los países desarrollados, se requieren políticas específicas de construcción o acondicionamiento de entornos territoriales innovadores, para contar con los componentes apropiados de innovación y de gestión de los recursos humanos en cada territorio.

Desde luego, no se propone aquí imitar —lo que es siempre imposible— experiencias relativamente exitosas en otros contextos, como la de los distritos industriales italianos o las agencias de desarrollo regional en el actual Estado español de las Comunidades Autónomas. En este, como en tantos otros campos, no hay recetas, pero sí ideas fértiles para abandonar una concepción de los procesos de ajuste limitada sólo a los niveles macroeconómicos y la competitividad internacional. En la heterogénea situación latinoamericana y caribeña actual, acompañar estas políticas con otras de contenido territorial dirigidas a la concertación de actores públicos y privados para la construcción de entornos innovadores de su actividad productiva y empresarial no sólo resulta posible, sino altamente recomendable.

II

La importancia de la producción de ámbito local

Según datos recientes del Banco Mundial (1996), del total de la producción bruta mundial que se contabiliza en los circuitos formales de la economía, en promedio apenas un 20% se comercializa internacionalmente. Es decir, la gran mayoría de las decisiones de producción tienen lugar en escenarios nacionales o subnacionales, regionales o locales. En algunos países, el porcentaje de la producción nacional que se comercializa internacionalmente es mayor. Pero en otros, como Japón, es sólo de 9% (cuadro 1): la fortaleza de esta economía, además de responder a su agresividad comercial externa, parece descansar esencialmente en el grado de articulación sectorial y eficiencia productiva internas.

Igualmente (cuadro 2), la participación media de las exportaciones en el producto interno bruto (PIB) de 19 países de América Latina y el Caribe en 1994 era de 23%, lo que quiere decir que en promedio más del 77% de la producción de los países latinoamericanos y caribeños correspondía, en ese año, al ámbito nacional o local.

Por otra parte, la participación de la inversión extranjera directa en el producto interno bruto de los países de América Latina y el Caribe, según estimaciones de la CEPAL (1996), fue sólo 1.6% en 1996 (cuadro 3), lo que también nos indica la importancia de las decisiones internas de inversión productiva en dichos países, donde la inversión media es cercana al 20% del PIB.

CUADRO 1

Mundo: Producción y exportaciones, 1994

	PIB (Miles de millones de dólares corrientes)	Participación de las exportaciones en el PIB (Porcentajes)
Mundo	25 102.6	19.7
Japón	4 321.1	9
Estados Unidos	6 737.4	10
India	278.7	12
Australia	320.7	19
España	525.3	19
Turquía	149.0	21
Alemania	2 075.5	22
Grecia	80.2	22
Francia	1 355.0	23
Reino Unido	1 069.5	25
Indonesia	167.6	25
China	630.2	26
Portugal	92.1	26
Federación Rusa	392.5	27
República de Corea	366.5	28
Suecia	206.4	33
Dinamarca	145.4	34
Suiza	265.0	36
Austria	197.5	38
Holanda	338.1	51
Bélgica	231.0	69
Hong Kong	126.3	139

Fuente: Banco Mundial (1996); Ffrench-Davis (1996a y 1996b).

CUADRO 2

América Latina: Producción, exportaciones e inversión, 1994

	PIB (miles de millones de dólares corrientes)	Participación en el PIB (porcentajes)	
		Exportaciones	Inversión
Brasil	536.3	7	16
Argentina	275.6	7	20
Perú	44.1	9	22
México	369.7	13	24
El Salvador	8.4	13	18
Bolivia	5.6	17	15
Colombia	58.9	17	24
Uruguay	14.7	18	16
Guatemala	12.2	19	17
República Dominicana	10.1	24	20
Nicaragua	1.4	24	20
Ecuador	14.7	26	21
Paraguay	7.6	27	24
Chile	50.0	28	27
Venezuela	59.0	29	9
Panamá	6.9	37	24
Costa Rica	7.8	40	28
Trinidad y Tabago	4.8	40	14
Honduras	3.2	41	26

Fuente: Banco Mundial (1996); Ffrench-Davis, R. (1996a y 1996b).

CUADRO 3

América Latina: Inversión extranjera directa y producto interno bruto

	Inversión extranjera directa (IED) neta (millones de dólares)	Relación entre la IED y el PIB
	1996 ^a	1995-1996 ^b
Argentina	3 200	1.2
Bolivia	560	6.5
Brasil	8 000	0.8
Chile	2 800	2.8
Colombia	2 550	2.8
Costa Rica	120	2.5
Ecuador	320	2.2
México	7 000	2.7
Nicaragua	95	3.9
Paraguay	220	2.2
Perú	3 400	4.4
República Dominicana	430	2.6
Uruguay	190	0.9
Venezuela	1 350	1.3
Otros siete países	600	
América Latina y el Caribe	30 835	1.6

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales y del FMI.

^a Estimaciones provisionales.

^b Promedio anual. Estimaciones preliminares.

Asimismo, tal como señala Ffrench-Davis (1996a y 1996b), la inversión externa es solamente el 5% de la inversión total mundial, mientras que los flujos de inversión extranjera directa equivalen únicamente al 1% del PIB mundial. Esto quiere decir que la inmensa mayoría de las decisiones de inversión productiva y empresarial corresponde a actores que se desenvuelven en ámbitos nacionales o subnacionales. No estamos, pues, como nos recuerda ese autor, ante el "final de la geografía" ni mucho menos.

Es posible que, asombrados por los altos ritmos de crecimiento del comercio internacional y el avance de la globalización, se tienda a olvidar la magnitud de la producción, comercio e inversión internas, y el hecho crucial de que la gran mayoría de las decisiones en esas actividades corresponde a ámbitos nacionales y locales, lo cual quiere decir que existe un amplio margen para el diseño de políticas económicas territoriales, tanto a nivel microeconómico como mesoeconómico.

Así pues, si bien es cierto que la identificación de las mejores prácticas en el contexto internacional y la búsqueda de segmentos de mercado a ese nivel constituyen acciones necesarias para introducir tensión innovativa en los procesos productivos y la gestión empresarial, no hay que olvidar que esto último no se logra fácilmente, pues se requiere para ello de políti-

cas específicas en los niveles microeconómico y mesoeconómico.

Por otra parte, las estadísticas citadas anteriormente no incluyen otros circuitos de actividad importantes, tales como la economía de autoconsumo o la economía informal, lo cual resalta aún más la atención que merecen los procesos locales, además de la que se otorga a los fragmentos internacionalizados o globalizados.

Lo que estas estadísticas muestran, en definitiva, es que incluso con las limitaciones que las mismas contienen al no incluir las transacciones informales y de más difícil cuantificación, la generación y distribución de riqueza en los espacios nacional y subnacional dependen en gran medida de las políticas e institucionalidad territoriales específicas que los diferentes actores sociales, a partir de iniciativas locales, logren concertar con miras al fomento económico endógeno a fin de alcanzar niveles de eficiencia productiva adecuados y contribuir así a la difusión del crecimiento económico y la generación de empleo e ingreso.

A pesar de esta evidencia empírica, el diseño de las políticas de desarrollo parece responder más al debate entre ideologías, con el lamentable resultado de que con frecuencia se acaba invitando a los gobernantes y a gran parte de los actores sociales de los países en desarrollo a buscar nichos en el mercado internacional como si de ello dependiera su desarrollo económico cuando lo que se requiere fundamentalmente es contar con adecuadas estrategias nacionales y territoriales de desarrollo, que aseguren la introducción y difusión de las innovaciones tecnológicas y organizativas en los diferentes sistemas económicos nacionales y locales.

Dicho en otras palabras, las estrategias para la inserción en segmentos dinámicos de la economía internacional deben ser complementadas con una decidida política de fomento de los sistemas productivos locales, a fin de asegurar en ellos la innovación tecnológica y organizacional necesaria. Este tipo de políticas permite, además, sustentar la viabilidad a mediano y

largo plazo de las apuestas realizadas en los segmentos internacionales.

Según datos del Banco Mundial (1996), en los países con exportaciones inferiores al 10% de la producción nacional el PIB por habitante dobla con creces el del grupo de economías donde dicha cifra se halla entre el 10 y el 24%, y más que triplica el del grupo de países donde es superior a 25% (cuadro 4). Estos datos aconsejan matizar la afirmación de que el mayor desarrollo económico depende del grado de internacionalización de la producción interna de las diferentes economías.

Aunque con una buena selección y manejo de las estadísticas se puede casi siempre acabar demostrando cualquier argumento, es obvio que el logro de mayor capacidad exportadora es un reflejo de la eficiencia productiva y la competitividad empresarial, y que el comercio internacional procura posibilidades de progreso y nuevos conocimientos. Sin embargo, y esto resulta decisivo, para concretar tales posibilidades es determinante el grado en que se consigue asegurar la difusión de las innovaciones tecnológicas y organizativas en el sistema productivo y empresarial interno, que no consta únicamente de las empresas que logran insertarse exitosamente en los núcleos dinámicos internacionales.

Por supuesto, no se pretende aquí entonar alabanzas a la autarquía, sino formular una sensata recomendación a favor del necesario reforzamiento de las economías nacionales y locales, tratando de no dejarse arrastrar por las frecuentes invitaciones a la simple búsqueda de nichos internacionales, como si ello fuera el talismán definitivo para lograr el deseado desarrollo económico. Aceptar los retos de las crecientes apertura externa y competitividad internacional supone, en definitiva, la exigencia de introducir innovaciones tecnológicas y organizativas en todo el sistema productivo interno de nuestras economías, así como en las instituciones apropiadas, y no sólo en las activida-

CUADRO 4

Mundo: Población y producto interno bruto de países clasificados según la participación de sus exportaciones en su PIB, 1994

Exportaciones/PIB	Número de países	PIB (Miles de millones de dólares)	Población (Millones de habitantes)	PIB por habitante (dólares)
Menos de 10%	10	5 250	448	11 610
Entre 10 y 24%	51	6 859	2 551	5 765
Más de 24%	102	5 270	2 429	3 620
Sin datos	46	508	176	2 890

Fuente: Elaborado a partir de datos del Banco Mundial (1996).

des y empresas vinculadas a los segmentos dinámicos internacionales.

Así pues, en la actual fase de globalización de la economía mundial, con crecientes demandas de eficiencia productiva y competitividad, y en escenarios en los que la mayor apertura externa de las diferentes economías nacionales y territoriales constituye un dato del contexto imperante, conviene no olvidar que los retos principales radican en asegurar la introducción de innovaciones de gestión y productivas en el sistema empresarial y en el conjunto de las organizaciones de gestión, públicas o privadas, a fin de elevar la eficiencia productiva y la flexibilidad (o capacidad de adaptación) en escenarios variables e inciertos (Alburquerque, 1996a).

En otras palabras, la fase de transición tecnológica por la que atravesamos hace imperativo encontrar la manera de asegurar que se produzca la innovación productiva y de organización en el conjunto de las empresas existentes en cada país, lo que no puede lograrse con la sola inserción de algunos segmentos o actividades económicas en los núcleos dinámicos de la economía mundial. Tales nexos externos no siempre garantizan que el progreso técnico se difunda a todas las empresas del conjunto de territorios del país: los eslabonamientos entre los sectores vinculados a los núcleos dinámicos y los sistemas productivos locales pueden ser muy limitados, con lo cual la difusión del progreso técnico, el crecimiento económico, el empleo y el ingreso sería escasa.

Igualmente, en los sistemas productivos locales abundan las empresas pequeñas, las que si bien son menos importantes que las grandes empresas en términos de valor agregado a la producción nacional, tienen un peso decisivo en el empleo y la generación de ingresos, así como en la difusión territorial más equilibrada del crecimiento económico. Pese a ello, tales empresas no suelen disponer en América Latina y el Caribe de una oferta territorial adecuada de infraestructura básica y servicios empresariales avanzados para facilitar su proceso de modernización. Se precisan, por lo tanto, reformas institucionales apropiadas a fin de incorporar en el proceso de descentralización que se lleva a cabo en gran parte de la región elementos de fomento económico y de impulso a la concertación estratégica de los actores sociales territoriales para la construcción de entornos innovadores.

Esto no supone incurrir en la fantasía de recrear los "distritos industriales" según la rica experiencia reciente de la Tercera Italia o de algunas Comunidades Autónomas del Estado español, por citar sólo dos ejemplos importantes en este terreno. Únicamente resalta la necesidad de añadir adecuadas políticas territoriales de desarrollo a las políticas sectoriales y las dirigidas a las grandes empresas, con el fin de asegurar la innovación tecnológica de los sistemas productivos locales en su conjunto y no sólo de los segmentos capaces de insertarse en actividades dinámicas externas.

Dicho todo esto, hay que resaltar también que la rápida movilidad transfronteriza de las inversiones financieras y de la información sobre mercados, productos y tecnologías, la extensión de gustos y preferencias de consumo uniformes a través de los medios de comunicación, así como la facilidad para trasladar segmentos o partes de las actividades productivas, socavan de manera importante la eficacia de las políticas económicas nacionales a la hora de encarar las estrategias de las empresas transnacionales. Igualmente, la definición de políticas de fomento económico desde la administración central del Estado no resulta apropiada ni eficiente para lograr la modernización de los sistemas locales de empresas, que requieren una institucionalidad mucho más cercana a sus problemas, potencialidades y especificidad.

Las fuerzas económicas que impulsan hoy el cambio hacia formas de producción y organización más eficientes (tanto en la esfera empresarial privada como en las administraciones públicas) están cuestionando, por consiguiente, la eficacia del Estado central como entidad suficiente para actuar sobre la compleja realidad económica y para intentar gestionarla. Y puesto que el Estado-nación ya no es el único vertebrador de los sistemas económicos (los que tienen un mayor grado de exposición, y por ende de vulnerabilidad, en el escenario de la globalización y están sometidos a la tensión de diferentes lógicas de funcionamiento, unas con miras a la transnacionalización y otras a los mercados locales), en este proceso de readaptación económica e institucional es preciso considerar las circunstancias nacionales y territoriales, a fin de conocer sus diferencias y potencialidades y definir la combinación de políticas más apropiada en los diferentes niveles de desarrollo económico, acción que ya no es monopolio de la administración central del Estado.

III

Los diferentes niveles y políticas del desarrollo económico

Dada la creciente exposición externa de todos los sistemas económicos es fundamental, aunque no suficiente, asegurar la máxima estabilidad en el plano macroeconómico. Debe actuarse además en el plano microeconómico de la transformación productiva y organizacional, lo que exige abordar a la vez las adaptaciones institucionales que conlleva todo proceso de cambio tecnoproductivo radical, al alterar las relaciones sociales, laborales, productivas y otras entre los diferentes actores de la sociedad.

Así pues, las exigencias de la globalización no tienen que ver únicamente con las actividades vinculadas a los mercados internacionales, sino que afectan de forma decisiva el nivel macroeconómico, que debe asegurar las condiciones de estabilidad requeridas por el régimen de acumulación; el nivel microeconómico, en el que deben abordarse los cambios tecnológicos en la producción y la gestión empresarial, y el nivel mesoeconómico, en el que deben crearse la institucionalidad y las organizaciones intermedias que han de concretar en cada territorio los entornos innovadores para el desarrollo económico local.

A los niveles señalados cabe añadir el nivel meta. Así lo afirman Esser, Hillebrand, Messner y Meyer-Stamer (1996), para quienes la competitividad estructural o sistémica es resultado del nivel organizativo e institucional alcanzado por la interacción de toda la sociedad, y depende no sólo del nivel macro (asegurador de la estabilidad necesaria para permitir la reproducción del régimen de acumulación), sino de la capacidad de animación social y de concertación estratégica de los actores territoriales (nivel meta), de la creación a nivel meso del entorno innovador apropiado para el fomento empresarial, y de que se garantice efectivamente la innovación tecnológica y organizacional en el nivel micro de la actividad productiva y empresarial de cada territorio.

Desde esta perspectiva se aprecia, pues, que la gestión pública descentralizada desempeña un papel decisivo, toda vez que la formulación de políticas apropiadas para la transformación productiva y empresarial requiere un conocimiento minucioso (y no sólo a nivel agregado nacional) de las circunstancias y perfi-

les concretos de las diferentes aglomeraciones económicas territoriales significativas (Albuquerque, 1996b).

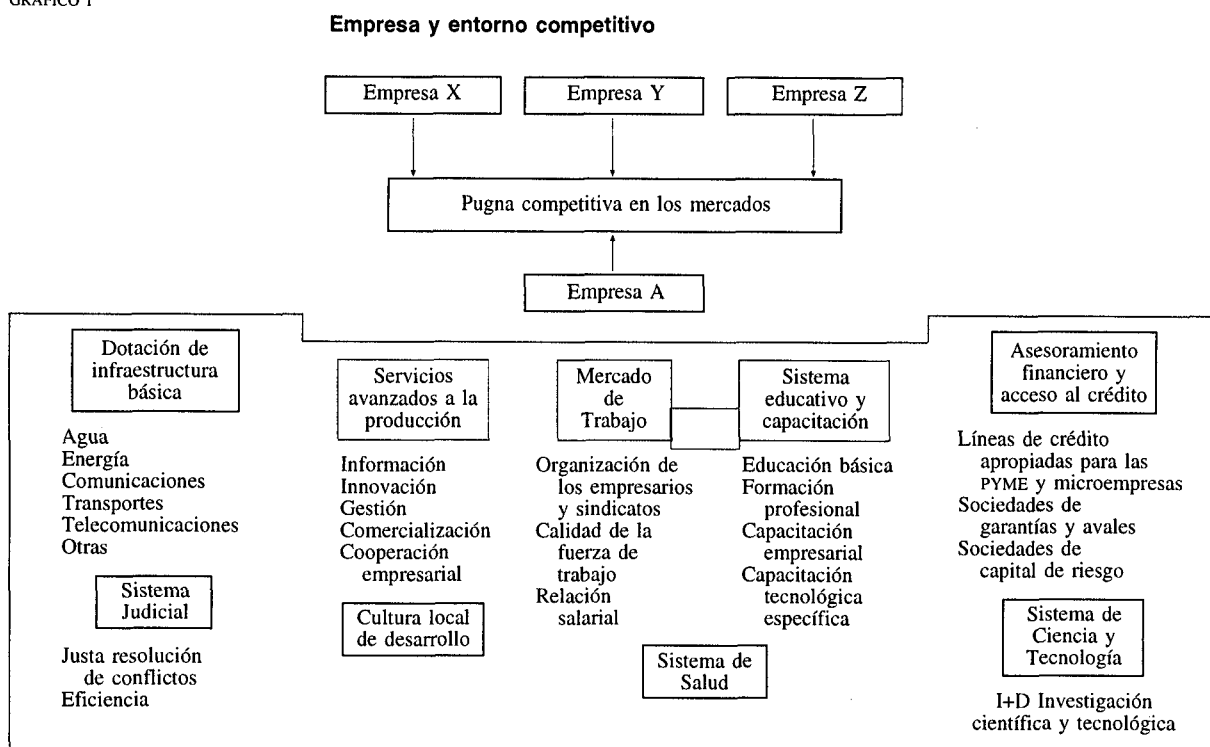
De esta manera, las políticas económicas sectoriales podrían verse acompañadas de este componente territorial a fin de asegurar la transformación productiva y empresarial en el nivel micro, para lo cual un planteamiento descentralizado o territorializado facilita la mejor comprensión de las circunstancias concretas de la base productiva y el tejido empresarial en cada territorio.

Esto es mucho más evidente en la fase actual del desarrollo económico, en la cual la deslocalización y segmentación de las diferentes fases de la actividad productiva, así como la subcontratación de empresas, han mostrado la superior eficiencia de las formas de organización y producción flexibles, con capacidad de funcionar en redes (Messner, 1996).

Habría que insistir, en todo caso, en que la empresa no actúa en el vacío sino en un determinado entorno territorial, que tiene una calidad e interrelaciones determinadas y que influye decisivamente en el nivel de eficiencia productiva y competitividad de la empresa. La dotación, calidad y orientación de la infraestructura básica, las características del sistema educativo y de capacitación territorial, el mercado de trabajo local, el sistema de salud territorial, los servicios avanzados a la producción, la investigación científica y tecnológica, y la cultura local en materia de desarrollo, entre otros, son componentes que permiten impulsar desde el territorio la eficiencia productiva y la competitividad de las empresas en él radicadas (gráfico 1). De este modo, la simplificación y frecuente exaltación de los denominados "riesgos empresariales" parecen olvidar que tras de los empresarios existe todo este esfuerzo organizado —y financiado— por el conjunto de la sociedad, del cual depende esencialmente el logro de la competitividad.

Así, los territorios (regiones, microrregiones o confederaciones de municipios) cuyos actores públicos y privados sepan construir entornos innovadores a partir de sus propios recursos y circunstancias ante los retos que plantean tanto las nuevas formas de produc-

GRAFICO 1



ción y gestión como la creciente internacionalización de las economías y las pautas de consumo, están lla-

mados a ser agentes eficaces de su propia transformación tecnológica y socioeconómica.

IV

El redescubrimiento de la dimensión territorial

La globalización ha ayudado pues a redescubrir la dimensión territorial, ya que ha sido detonante de una redistribución general de la actividad en el territorio; al mismo tiempo, las actividades productivas territoriales y sistemas locales de empresas perciben ahora con mayor nitidez las grandes exigencias de eficiencia productiva y competitividad a las que están expuestas.

Ahora bien, la variedad de entornos territoriales es contradictoria sólo en apariencia con el avance de la globalización, ya que ésta puede sacar provecho de dicha diferenciación territorial, siempre que a las políticas de ajuste macroeconómico se sumen políticas microeconómicas y mesoeconómicas que estimulen comportamientos, entornos e instituciones territoriales, a fin de mejorar la eficiencia y la competitividad de los sistemas productivos y empresariales locales.

Como se sabe, en la fase actual de la revolución posfordista el conocimiento es la fuerza decisiva en la reorganización de la producción y el espacio, así como en la introducción de los mejores métodos de gestión y organización de las empresas públicas o privadas.

Igualmente, los avances en la difusión y comunicación de conocimientos estimulan la globalización. Y del mismo modo, la diversidad territorial descansa en la adquisición y adaptación de conocimientos generales y específicos, filtrados por la práctica, institucionalidad y cultura locales.

Así, el territorio es uno de los contextos en que se desarrolla la división del trabajo cognoscitivo, es decir, la división del trabajo en la actividad de producción y utilización de los conocimientos; éstos pueden llamarse "contextuales" cuando se producen en el

medio local y son de alguna forma específicos de dicho territorio, y "codificados" cuando son de carácter global, más fácilmente transferibles (Becattini y Rullani, 1996, p. 12).

Siguiendo la argumentación de estos autores, los conocimientos codificados sólo pueden utilizarse adecuadamente si se les recontextualiza en los ambientes productivos particulares o locales; del mismo modo, es preciso codificar algunos de los conocimientos contextuales, si se quiere hacerlos transferibles y conseguir de ese modo economías de escala suficientes.

Vemos así que las relaciones entre los niveles local y global no son necesariamente antagónicas. En palabras de Becattini y Rullani (1996, p. 12), lo que hay es una división del trabajo cognoscitivo de tipo circular, pues lo local genera conocimientos para uso global y lo global suministra a los circuitos locales conocimientos procedentes de todo el mundo.

Esto no oculta, desde luego, que el avance de la globalización impone mayores exigencias a todos los sistemas económicos territoriales, y que algunos de ellos tal vez no sobrevivan en los escenarios de superior pugna competitiva que supone la globalización, sobre todo si sólo reaccionan de manera defensiva o denunciatoria de la "modernidad", en lugar de buscar activamente las oportunidades de alcanzar superior especialización, calidad y diversificación productiva internas.

Para hacer esto último se necesitan estrategias y políticas específicas de desarrollo territorial, y no solamente orientaciones genéricas y centralistas que normalmente se limitan a combinar insuficientes (aunque necesarias) políticas macroeconómicas con otras dirigidas a favorecer la inserción en algunos nichos internacionales dinámicos, como si ello bastase para asegurar la innovación tecnológica y organizativa en todos los sistemas productivos y empresariales.

En los años de posguerra, en que el fordismo constituyó la forma hegemónica de organizar la producción en los países centrales, se fue dejando de lado gradualmente la dimensión territorial del desarrollo. El predominio de la gran empresa y la producción en serie, así como la paulatina disminución del costo de los transportes y comunicaciones, contribuyeron poderosamente a ello. La lógica de la distribución espacial de la producción se derivaba entonces, esencialmente, de la lógica empresarial y no de una territorial. En pocas palabras, eran la lógica sectorial y la planificación empresarial, con los componentes jerárquicos propios del modelo organizativo fordista, las que establecían las pautas principales de desenvolvimiento económico, siendo los recursos territoriales "extraídos" de

su contexto para ser incorporados a la lógica empresarial (Becattini y Rullani, 1996, p. 13).

No obstante, a partir de los años setenta, la evidencia de los distritos industriales italianos y el mayor desarrollo alcanzado por Japón y los países asiáticos de industrialización reciente iba a mostrar la reducida capacidad interpretativa de las formulaciones teóricas anteriores. La crisis del fordismo es, pues, también la crisis de las teorías sobre el desarrollo predominantes, las que habían sustituido la alusión al territorio por la lógica abstracta de las categorías macroeconómicas y las economías de escala de la producción.

Sin embargo, como muestran los ejemplos de Japón, de los países asiáticos de industrialización reciente y de los distritos industriales italianos, los factores territoriales y la diferenciación institucional y cultural, así como la existencia de estrategias nacionales de desarrollo concertadas por los diferentes actores sociales, públicos y privados, contribuyen de manera sustantiva al desarrollo económico, pues permiten lograr rendimientos crecientes en la adquisición de conocimientos gracias a las economías de aglomeración territorial.

La transición al postfordismo se ve acompañada de un fenómeno crucial, cual es la posibilidad de efectuar una transferencia transcontextual de los conocimientos por parte de las empresas y territorios, lo que obliga a unas y otros a dominar los lenguajes formales de la comunicación a distancia, a fin de poder trabajar en redes. Esto plantea graves problemas, sobre todo a las PYME, las microempresas y los sistemas productivos locales, si carecen de un entorno apto y experimentado. De ahí que sea tan necesario acondicionar los diferentes territorios en este sentido.

Como vemos, el territorio es considerado un recurso específico y un actor principal del desarrollo económico y no un espacio o marco de las actividades económicas o sociales. En opinión de Becattini y Rullani (1996, p. 15), el territorio produce efectos en la economía local y le ofrece prestaciones específicas. Suministra a la producción para el consumo una prestación de "integración flexible" o, en otras palabras, un entorno capaz de generar y mantener ventajas competitivas y un valor diferencial.

La creación de este "entorno innovador" territorial no es fácil de reproducir, y son precisamente la densidad y la calidad de las relaciones entre los diferentes actores territoriales las que potencian a dicho territorio como circuito específico de interacciones orientadas al fomento empresarial, la innovación productiva, la calidad de los recursos humanos y de las relaciones laborales y el impulso de la cultura local de desarrollo, todos ellos elementos cruciales de la competitividad.

De nuevo habrá que insistir en que si bien el caso de la región latinoamericana y caribeña difiere del observado en otros escenarios, como el de los distritos industriales italianos, siempre es factible trabajar

desde la perspectiva del desarrollo regional endógeno, acompañando de este modo las políticas de ajuste macroeconómico impulsadas por las instancias centrales de la administración del Estado.

V

Importancia de la PYME y la microempresa

En América Latina y el Caribe, al igual que en el mundo desarrollado, la pequeña producción ocupa un lugar muy destacado, sobre todo en la generación de empleo e ingreso para amplias capas de la población, y en la difusión territorial del progreso técnico y el crecimiento económico. Por eso, la falta de políticas específicas frente a los problemas concretos de este tipo de empresas en los diferentes sistemas productivos locales limita considerablemente cualquier estrategia de desarrollo económico. Sin embargo, no sería suficiente la existencia de un programa genérico de apoyo a las PYME y las microempresas desde el Estado central. Creo

que habría que identificar los diferentes sistemas locales de empresas y construir en cada caso, y de forma concertada con los diferentes actores sociales públicos y privados del territorio, los entornos innovadores más apropiados.

Un vistazo a la información sobre la importancia de la pequeña empresa de tipo formal¹ en varios países de América Latina (cuadro 5), nos muestra que el

¹ Nótese que la inclusión de las empresas del sector informal haría aún más pertinentes las afirmaciones que aquí se exponen.

CUADRO 5

América Latina: Importancia de la pequeña empresa^a

	Tamaño de las empresas según el número de empleados	Número de establecimientos (% del total)	Distribución del empleo (% del total)
Colombia ^b	Micro (Hasta 9)	91.9	
	Pequeña (10-49)	4.3	19.19 ^c
	Mediana (50-199)	0.6	30.37 ^c
	Grande (Más de 200)	0.2	50.44 ^c
Costa Rica ^d	Micro (Entre 1 y 4)	84.4	47.8
	PYME (5-99)	10.8 ^c	45.7
	Grande (Más de 200)		6.1
Chile ^f	Micro (Hasta 9)	82.8 ^g	43.3
	Pequeña ^g	14.4 ^g	
	Mediana ^g	1.3	36.5 ^h
	Grande (Más de 200)	1.5	20.2
México ⁱ	Microempresas y PYME manufactureras	98.0	49% del empleo industrial

^a Los datos se refieren solamente al sector formal de la economía, esto es, infravaloran la importancia de la pequeña producción.

^b Censo Económico Nacional, 1990.

^c Datos de empleo en industrias manufactureras de más de 10 empleados.

^d Censo Económico, Ministerio de Economía, Industria y Comercio, 1991; Caja Costarricense del Seguro Social, Centro de Información Industrial, 1994.

^e Este porcentaje corresponde solamente al número de establecimientos entre 5 y 19 empleados.

^f Fundación Friedrich Ebert/CORFO, Chile, 1994.

^g En esta clasificación se consideran microempresas, las que declaran un volumen de ventas inferior a 60 000 dólares; pequeñas empresas entre 60 mil y 625 mil dólares; medianas entre 625 mil y 1 250 000 dólares, y grandes, más de 1 250 000 dólares.

^h Corresponde a la participación en el empleo de los establecimientos entre 10 y 200 empleados.

ⁱ I. Aguilar, *Revista Comercio Exterior*, México, junio de 1995.

CUADRO 6

Algunos países desarrollados: Importancia de la pequeña y mediana empresa (PYME)

País	Tamaño de las PYME (según el número de empleados)	Número de estable- cimientos (% del total)	Ventas/PIB (% del total)	Empleo (% del total)	Exportaciones (% del total)
Canadá (1990)	Manufactura (≤ 100 empleados)	99	40% del PIB	52.3 ≤100 empleados	9.3
	Servicios (≤50 empleados)			43 ≤50 empleados	
España (1989)	≤250 empleados	99.8	64.25% de las ventas	63.72	41.06
Italia (1991)	≤ 200 empleados	97.6	31.5% del PIB (≤100 empl.)	54.7	22.6
Japón (1991)	Manufactura: (≤ 300 empleados)	99.1	De las ventas: Empresas manufactureras 51.7	79.2	
	Comercio mayorista: (≤ 100 empleados)		Comercio mayorista: 62.1		
	Comercio minorista y servicios: (≤ 50 empleados)		Comercio minorista: 78		

Fuente: Domínguez (1996), quien cita como fuentes originarias las siguientes: Japan Small Business Corporation, 1995; Tacis Project, 1995; Canada House of Commons, 1994; Lorenzo y Calvo, 1994.

conjunto de microempresas y pequeñas empresas constituye, por abrumadora diferencia, la mayor parte del total de empresas existentes, y emplea un porcentaje muy alto de la mano de obra ocupada.

Esta situación es bastante similar en los países desarrollados, donde por razones obvias los criterios de clasificación de empresas según su tamaño consideran empresas con mayor número de empleados o superiores volúmenes de venta. Las PYME en Canadá, España, Italia y Japón (Domínguez, 1996) tienen una destacada participación en el número total de firmas del país respectivo, así como en el total de las ventas, el empleo y las exportaciones (cuadro 6).

Según datos de la Unión Europea (1994), en 1993 existían en ese espacio comunitario 17 millones de PYME, que suponían 67 millones de puestos de trabajo, de los cuales cerca de 30 millones correspondían a empresas con menos de 10 empleados.

En opinión de Bianchi (1996), las PYME desempeñan pues un papel crucial no sólo para promover el empleo, sino para garantizar el dinamismo de los mercados y el éxito de los acuerdos regionales de comercio y reforzar la estabilidad social de los países. En efecto, una estrategia orientada a estimular la "especialización y complementariedad" de la PYME en los

acuerdos y en las aglomeraciones territoriales, resulta decisiva.

Como recuerda Bianchi (1996, p. 4), una rica y heterogénea literatura especializada muestra que el éxito de las pequeñas empresas en Europa se basa en aglomeraciones de firmas con diversas especialidades que trabajan en forma complementaria, de modo que el grupo es el sujeto colectivo que protagoniza la pugna competitiva.

En definitiva, en mercados abiertos las pequeñas empresas pueden ser competitivas: i) si avanzan en su especialización, es decir, si concentran el conocimiento productivo (tanto tecnológico como comercial u organizacional) en un rango específico de problemas, logrando ventajas de costos y liderazgo innovativo; ii) si operan al mismo tiempo en un contexto de cooperación, esto es, aceptan incrementar el costo vinculado a la especialización porque están seguras de que en la aglomeración territorial de empresas había alguna con una especialización complementaria, y iii) si las externalidades positivas de todo esto ayudan a cohesionar la aglomeración de empresas, evitando que ellas actúen a espaldas del grupo y permitiendo la entrada de nuevas iniciativas y empresas eficientes e innovadoras (Bianchi, 1996, p. 5).

Dada la importancia y la mayor fragilidad del conjunto de empresas de pequeña dimensión en los diferentes sistemas productivos locales, se hace necesario asegurar la introducción de innovaciones tecnológicas y organizativas en los diferentes territorios. La elaboración de políticas de innovación tecnológica debe ser no sólo sectorial y centralizada, sino descentralizada o territorializada, a fin de recoger las condiciones específicas, los problemas y las potencialidades de cada uno de esos territorios, para facilitar la concertación estratégica de los actores sociales locales y alentar la construcción de la institucionalidad apropiada para la promoción económica y el fomento empresarial locales.

Para ello, la descentralización del Estado debe incluir contenidos sustantivos en términos de desarrollo económico, y dotar a las políticas de horizontalidad, selectividad, territorialidad y capacidad de promover la concertación estratégica entre los actores sociales (recuadro 1).

El diseño horizontal de las políticas, contrapuesto al vertical y centralista, apunta a crear oportunidades y un entorno propicio para emprendimientos innovadores. La selectividad de las políticas hace alusión a la necesidad de adaptarlas a los diferentes perfiles productivos y recursos potenciales del territorio, en contraposición al diseño generalista tradicional, que olvida el territorio y considera un espacio homogéneo y abstracto. Finalmente, la visión territorial concibe la economía nacional como un conjunto de economías locales y no solamente como un conjunto de sectores en un espacio abstracto.

En todo caso, la necesidad de considerar esta dimensión territorializada de la economía no excluye la de prestar continuada atención a las políticas de corte sectorial en aquellos segmentos que pueden mantener su dinamismo en los segmentos internacionales correspondientes. No hay antagonismo, sino falta de complementariedad en las políticas que se señalan, lo que debe superarse para alcanzar niveles de crecimiento económico y transformación productiva más compatibles con los avances deseados en materia de equidad.

Recuadro 1

COMPARACIONES ENTRE LAS POLÍTICAS DESCENTRALIZADAS Y LAS CENTRALIZADAS

Diseño descentralizado de políticas*Horizontalidad*

Hay políticas de apoyo indirectas, orientadas de forma integral a crear oportunidades para emprendimientos innovadores

Selectividad

Las políticas se definen según los diferentes perfiles productivos de cada territorio

Territorialidad

La economía nacional se concibe como un conjunto de economías territoriales, y no sólo como un conjunto de sectores económicos

Concertación

Las políticas se elaboran conjuntamente con los diferentes actores sociales

Diseño centralista de políticas*Verticalidad*

Las políticas se dictan desde el nivel central del Estado, normalmente bajo una lógica sectorial, y no suelen ser fruto de la concertación de los actores.

Generalidad

Las políticas se suponen válidas para cualquier espacio geográfico

Carácter funcional/sectorial

Se piensa en una economía nacional compuesta de sectores

VI

Conclusiones: un planteamiento más completo para el desarrollo territorial

Si el desarrollo económico es resultado del esfuerzo organizado de toda la sociedad y no puede seguir considerándose tan sólo como un ejercicio de planificación desde el Estado central, ni tampoco fruto de la actuación individual de las empresas, parece clara la necesidad de nuevos planteamientos más pragmáticos y menos ideologizados sobre el tema, en los cuales el territorio y el desarrollo local tengan un papel fundamental junto a las políticas macroeconómicas y sectoriales.

Crucial es también reinventar la gestión pública, a fin de incorporar una concepción integral de la innovación tecnológica como un proceso de cambio social, institucional y cultural, en el cual la concertación entre los diferentes actores sociales del territorio sustituya a los diseños fragmentarios y parciales de la anterior práctica planificadora centralista, y llevar a cabo una acción selectiva que identifique las correspondientes aglomeraciones o sistemas locales de empresas e incluya las políticas de desarrollo económico territorial como parte fundamental de la estrategia nacional de desarrollo.

En este sentido, la visión de largo plazo y la consideración de los diferentes niveles (micro, meso, meta y macro) de las políticas de desarrollo deben ser incorporadas en la gestión pública, que no es competencia sólo del Estado central, sino también de las administraciones públicas territoriales y del conjunto de actores sociales locales.

El abandono de las lógicas de la pasividad y del subsidio, sustituyéndolas por la incorporación de una cultura local innovativa, son componentes de este nuevo enfoque, al igual que un diseño institucional no burocrático dotado de agilidad y eficiencia operativa.

En conclusión, el nuevo planteamiento del desarrollo económico territorial destaca no solamente el interés por las grandes empresas y la inserción en las actividades dinámicas del núcleo globalizado de la economía mundial, que puede tener efectos importantes en determinadas regiones, sino también el de garantizar la expansión de las innovaciones tecnológicas y organizativas en el conjunto de sistemas productivos territoriales, a fin de potenciar su desarrollo endógeno. Para avanzar en ese sentido habrá que:

i) orientar las actividades hacia la promoción del potencial de desarrollo endógeno y no sólo a la captación de inversiones foráneas;

ii) dar importancia a la dimensión territorial de la política tecnológica, para facilitar el fomento de las potencialidades endógenas de cada zona;

iii) prestar atención prioritaria a las pequeñas y medianas empresas y a las microempresas, introduciendo criterios de rentabilidad social y de generación de empleo e ingreso para la mayoría de la población, y no guiarse sólo por los estrechos criterios de la rentabilidad financiera inmediata;

iv) asegurar el acceso a los servicios avanzados a la producción en el entorno territorial;

v) afianzar las redes institucionales y acuerdos de cooperación y complementariedad territoriales en la construcción del entorno innovador apropiado, y

vi) en todo ello, tener en cuenta la sustentabilidad ambiental al considerar las diferentes opciones en materia de políticas y proyectos de desarrollo.

Este enfoque exhibe, pues, diferencias sustantivas con el planteamiento tradicional de las políticas de desarrollo territorial, tanto en lo relativo al diseño de la estrategia como a la determinación de los objetivos y mecanismos de acción, los tipos de gestión y los agentes participantes en ella (recuadro 2).

Así, mientras en el planteamiento tradicional predominan la visión funcional o sectorial y el interés por el desarrollo polarizado, el nuevo planteamiento hace hincapié en la importancia de la difusión del crecimiento económico y el empleo, con una visión territorial del proceso de desarrollo, y en la innovación, la calidad y la flexibilidad como criterios de actuación organizacional y productiva. A diferencia del planteamiento tradicional, el nuevo enfoque resalta más la calidad que el mero crecimiento cuantitativo y la concentración en grandes proyectos.

Asimismo, en el nuevo planteamiento la movilización del potencial endógeno y la utilización de recursos locales y externos reemplazan a las preocupaciones tradicionales por atraer inversiones foráneas y la suposición de movilidad de la fuerza de trabajo (Vázquez Barquero, 1993).

Recuadro 2
POLÍTICAS DE DESARROLLO TERRITORIAL PREDOMINANTES

<i>Planteamiento tradicional</i>		<i>Nuevos planteamientos</i>
Estrategia dominante	Desarrollo polarizado (visión funcional)	Desarrollo difuso (visión territorial)
Objetivos	Crecimiento cuantitativo Grandes proyectos	Innovación, calidad y flexibilidad Numerosos proyectos
Mecanismos	Redistribución y movilidad del capital y el trabajo	Mobilización del potencial endógeno Utilización de los recursos locales y externos
Organización	Gestión centralizada Administración central de los recursos	Gestión local del desarrollo Creación concertada de organizaciones intermedias
Agentes	Estado central Grandes empresas	Administraciones públicas territoriales Estado central PYME y microempresas Actores sociales locales Organismos intermedios Entes supranacionales de integración económica

Por último, en cuanto al tipo de organización y los agentes principales, el nuevo planteamiento destaca la gestión local del desarrollo y la creación concertada de organizaciones y una institucionalidad de carácter intermedio o mesoeconómico, en lugar de la gestión y administración centralistas de los recursos, y subraya la importancia de las administraciones públicas terri-

toriales, las PYME y las microempresas y el resto de la sociedad civil local, y no solamente del Estado central y las grandes empresas.

Desde esta perspectiva, lo pequeño no sólo es importante, sino que debe ser objeto primordial de atención como factor de desarrollo económico, social y territorial en América Latina y el Caribe.

Bibliografía

- Albuquerque, F. (1996a): *Desarrollo económico local y difusión del progreso técnico*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- _____ (1996b): *Globalización, competitividad y desarrollo económico local*, Santiago de Chile, ILPES.
- Banco Mundial (1996): *The World Bank Atlas*, Washington, D.C.
- Becattini, G. y E. Rullani (1996): Sistemas productivos locales y mercado global, *Información comercial española*, N° 754, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda, junio.
- Bianchi, P. (1996): Nuevo enfoque en el diseño de políticas para las PYME's: aprendiendo de la experiencia europea, Documento de trabajo N° 72, Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1996): *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe*, 1996, LC/G.1947-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.96.II.G.13.
- Domínguez, R. (1996): *Promoción y reestructuración de pequeñas y medianas empresas en Canadá, España, Italia y Japón. Temas para el debate en América Latina*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), División de Infraestructura y Mercados Financieros.
- Esser, K., W. Hillebrand, D. Messner y J. Meyer-Stamer (1996): Competitividad sistémica: nuevos desafíos para las empresas y la política, *Revista de la CEPAL*, N° 59, LC/G.1931-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- Ffrench-Davis, R. (1996a): Políticas públicas y globalización económica, Santiago de Chile, CEPAL.
- _____ (1996b): Efectos económicos de la globalización. Una visión latinoamericana, *La Epoca*, Santiago de Chile, 29 de septiembre .

Messner, D. (1996): Dimensiones espaciales de la competitividad internacional, *Revista latinoamericana de estudios del trabajo*, Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Unión Europea (1994): *The European Observatory for SMEs, Second Annual Report*, Bruselas.

Vázquez Barquero, A. (1993): *Política económica local*, Madrid, Ed. Pirámide.

Suscripción por el año N°

Ejemplares atrasados N°

Nombre:

Domicilio:

Código y ciudad:

País: Tel: FAX:

E-Mail:

Adjunto cheque (*) del Banco N°

por valor de \$ / US\$ (Para exterior: **sobre plaza USA.** / No enviar giros postales).

(*) *Agradeceremos emitir el cheque a nombre de UN-ECLAC.*

Favor cargar tarjeta de crédito MasterCard Visa

Nombre que aparece en la tarjeta: Número:

Firma:

Fecha de vencimiento:



Los precios de suscripción anual vigentes para 1997 son de US\$20. El precio por ejemplar suelto es de US\$10 más costo de envío. Los precios de suscripción por dos años (1997-1998) es de US\$35.

Publicaciones de la CEPAL
COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE
Casilla 179-D - Santiago de Chile
publications@eclac.cl



CEPAL
REVIEW

Request for subscription
and/or back issues

Subscription for the year No.

Back issues Nos.

Name:

Address:

City and postal code:

Country: Telephone: FAX:

E-Mail:

I enclose cheque(*) No. drawn on the following bank:

in the amount of \$ / US\$ (For requests originating outside Chile, the cheque must be drawn on a **United States bank.** / Do not send money orders).

(*) *The cheque should be made payable to UN-ECLAC.*

Please charge my credit Card MasterCard Visa

Name as appears on card: Number:

Signature:

Expiration:



Annual subscription costs for 1997 are US\$22. The price of single issues is US\$10 plus shipping costs. The cost of a two-year subscription (1997-1998) is US\$40.

ECLAC publications
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA
AND THE CARIBBEAN
Casilla 179-D - Santiago, CHILE
publications@eclac.cl

Publicaciones recientes de la CEPAL

La apertura económica y el desarrollo agrícola en América Latina y el Caribe, LC/G.1963-P, Cuadernos de la CEPAL, N° 81, Publicación de las Naciones Unidas, Número de venta S.97.II.G.6, CEPAL, Santiago de Chile, julio de 1997, 122 páginas.

Esta publicación analiza las corrientes financieras internacionales de América Latina y el Caribe en los últimos años, así como sus repercusiones en la evolución de la economía real y del sector agropecuario; examina los efectos que ejerce la interacción de las dimensiones financiera y macroeconómica sobre la competitividad y el desarrollo agrícola sostenible; pasa revista a algunos lineamientos de políticas macroeconómicas y sectoriales tendientes a contrarrestar los efectos negativos de los flujos financieros de capital sobre el sector agropecuario, y analiza diversas medidas de política sectorial tendientes a promover la canalización de los flujos de capital hacia la inversión productiva en el sector agrícola.

A Dinâmica do Setor Saúde no Brasil. Transformações e Tendências nas Décadas de 80 a 90, LC/G.1966-P, Cuadernos de la CEPAL N° 82, Publicación de las Naciones Unidas, Número de venta S.97.II.G.9, CEPAL, Santiago de Chile, julio de 1997, 219 páginas.

Este trabajo tiene tres propósitos fundamentales. En primer lugar, presentar una descripción de las características generales del sistema de salud de Brasil en la que se otorga particular atención a los aspectos relacionados con su estructura administrativa e institucional, a los recursos humanos y a las modalidades de financiamiento y gasto aplicadas en el país. En segundo lugar, evaluar el proceso de descentralización de las actividades que se realizan en el sector, tomando en consideración su marco institucional, los programas, los recursos financieros, los instrumentos operacionales y los métodos más importantes de traspaso de recursos de las instancias centrales a las entidades locales del gobierno. Y en último término, evaluar las propuestas de reforma de los sistemas de salud, especialmente

en lo que respecta al financiamiento y la continuidad del proceso de descentralización.

La publicación consta de tres partes. En la primera se describen los principales subsistemas públicos y privados de salud existentes, la estructura del mercado de trabajo en el área de la salud y los mecanismos de financiamiento del sector. La segunda parte está dedicada al proceso de descentralización de los servicios de salud de Brasil; en ella se analizan sus antecedentes y los principales programas ejecutados por el gobierno federal, se describe dicho proceso desde la adopción de la Constitución de 1988 y la consiguiente implantación del sistema único de salud (SUS), y se evalúan sus efectos en lo que respecta al gasto en salud del gobierno federal, los estados y los municipios. En la última parte se describen y analizan las propuestas de modificación del régimen de financiamiento del sector salud, y se especula sobre algunas de las tendencias en este campo.

Ciudadanía y derechos humanos desde la perspectiva de las políticas públicas, LC/G.1936-P, Cuadernos de la CEPAL, N° 79, Publicación de las Naciones Unidas, Número de venta S.97.II.G.5, CEPAL, Santiago de Chile, marzo de 1997, 112 páginas.

Los autores plantean que aunque el Estado no sea el dueño y conductor de la ciudadanía, porque es ésta la que lo funda y califica, tiene tareas constitucionales que realizar, entre las cuales destaca la universalización de la educación básica, considerada como la política pública más incisiva para el proceso de formación de la ciudadanía popular, junto a las políticas de cultura y comunicación social, seguridad y derechos humanos, y las iniciativas orientadas a los menores y adolescentes. Se estima que la ciudadanía es el término fundamental porque expresa la competencia histórica de comprender la realidad socioeconómica y, sobre todo, saber intervenir en ella de modo organizado para que sea viable implantar una sociedad y un Estado de bienestar, manteniendo la relación apropiada entre medio y fin, es decir, entre el mercado y la equidad. Los derechos humanos representan a su vez una conquista histórica típica siempre que exista la ciudadanía adecuada.

En particular, se examina la situación de Brasil. Se plantea la urgencia de reorganizar los gobiernos de tal suerte que, adoptando un enfoque integrado, todas las políticas puedan hacer suya la preocupación por la ciudadanía y los derechos humanos. La propia falta de una política acertada de derechos humanos indica la pobreza política que aún marca a la sociedad como un todo, así como la dificultad extrema de mantener las relaciones de mercado como instrumento de equidad.



Publicaciones de la CEPAL

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
Casilla 179-D Santiago de Chile

PUBLICACIONES PERIÓDICAS

Revista de la CEPAL

La *Revista* se inició en 1976 como parte del Programa de Publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, con el propósito de contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región. Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los funcionarios de la Secretaría, son las de los autores y, por lo tanto, no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización.

La *Revista de la CEPAL* se publica en español e inglés tres veces por año.

Los precios de suscripción anual vigentes para 1997 son de US\$ 20 para la versión en español y de US\$ 22 para la versión en inglés. El precio por ejemplar suelto es de US\$10 para ambas versiones.

Los precios de suscripción por dos años (1997-1998) son de US\$35 para la versión española y de US\$40 para la versión inglesa.

Estudio Económico de América Latina y el Caribe

1980,	664 pp.
1981,	863 pp.
1982, vol. I	693 pp.
1982, vol. II	199 pp.
1983, vol. I	694 pp.
1983, vol. II	179 pp.
1984, vol. I	702 pp.
1984, vol. II	233 pp.
1985,	672 pp.

Economic Survey of Latin America and the Caribbean

1980,	629 pp.
1981,	837 pp.
1982, vol. I	658 pp.
1982, vol. II	186 pp.
1983, vol. I	686 pp.
1983, vol. II	166 pp.
1984, vol. I	685 pp.
1984, vol. II	216 pp.
1985,	660 pp.

1986,	734 pp.	1986,	729 pp.
1987,	692 pp.	1987,	685 pp.
1988,	741 pp.	1988,	637 pp.
1989,	821 pp.	1989,	678 pp.
1990, vol. I	260 pp.	1990, vol. I	248 pp.
1990, vol. II	590 pp.	1990, vol. II	472 pp.
1991, vol. I	299 pp.	1991, vol. I	281 pp.
1991, vol. II	602 pp.	1991, vol. II	455 pp.
1992, vol. I	297 pp.	1992, vol. I	286 pp.
1992, vol. II	579 pp.	1992, vol. II	467 pp.
1993, vol. I	289 pp.	1993, vol. I	272 pp.
1993, vol. II	532 pp.	1993, vol. II	520 pp.
1994-1995,	348 pp.	1994-1995,	332 pp.
1995-1996,	349 pp.	1995-1996,	335 pp.

(También hay ejemplares de años anteriores)

Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe / Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean (bilingüe)

1980,	617 pp.	1989,	770 pp.
1981,	727 pp.	1990,	782 pp.
1982/1983,	749 pp.	1991,	856 pp.
1984,	761 pp.	1992,	868 pp.
1985,	792 pp.	1993,	860 pp.
1986,	782 pp.	1994,	863 pp.
1987,	714 pp.	1995,	865 pp.
1988,	782 pp.	1996,	866 pp.

(También hay ejemplares de años anteriores)

Libros de la CEPAL

- 1 *Manual de proyectos de desarrollo económico*, 1958, 5ª ed. 1980, 264 pp.
- 1 *Manual on economic development projects*, 1958, 2ª ed. 1972, 242 pp.
- 2 *América Latina en el umbral de los años ochenta*, 1979, 2ª ed. 1980, 203 pp.
- 3 *Agua, desarrollo y medio ambiente en América Latina*, 1980, 443 pp.
- 4 *Los bancos transnacionales y el financiamiento externo de América Latina. La experiencia del Perú*, 1980, 265 pp.
- 4 *Transnational banks and the external finance of Latin America: the experience of Peru*, 1985, 342 pp.
- 5 *La dimensión ambiental en los estilos de desarrollo de América Latina*, por Osvaldo Sunkel, 1981, 2ª ed. 1984, 136 pp.
- 6 *La mujer y el desarrollo: guía para la planificación de programas y proyectos*, 1984, 115 pp.

- 6 **Women and development: guidelines for programme and project planning**, 1982, 3ª ed. 1984, 123 pp.
- 7 **África y América Latina: perspectivas de la cooperación interregional**, 1983, 286 pp.
- 8 **Sobrevivencia campesina en ecosistemas de altura**, vols. I y II, 1983, 720 pp.
- 9 **La mujer en el sector popular urbano. América Latina y el Caribe**, 1984, 349 pp.
- 10 **Avances en la interpretación ambiental del desarrollo agrícola de América Latina**, 1985, 236 pp.
- 11 **El decenio de la mujer en el escenario latinoamericano**, 1986, 216 pp.
- 11 **The decade for women in Latin America and the Caribbean: background and prospects**, 1988, 215 pp.
- 12 **América Latina: sistema monetario internacional y financiamiento externo**, 1986, 416 pp.
- 12 **Latin America: international monetary system and external financing**, 1986, 405 pp.
- 13 **Raúl Prebisch: Un aporte al estudio de su pensamiento**, 1987, 146 pp.
- 14 **Cooperativismo latinoamericano: antecedentes y perspectivas**, 1989, 371 pp.
- 15 **CEPAL, 40 años (1948-1988)**, 1988, 85 pp.
- 15 **ECLAC 40 Years (1948-1988)**, 1989, 83 pp.
- 16 **América Latina en la economía mundial**, 1988, 321 pp.
- 17 **Gestión para el desarrollo de cuencas de alta montaña en la zona andina**, 1988, 187 pp.
- 18 **Políticas macroeconómicas y brecha externa: América Latina en los años ochenta**, 1989, 201 pp.
- 19 **CEPAL, Bibliografía, 1948-1988**, 1989, 648 pp.
- 20 **Desarrollo agrícola y participación campesina**, 1989, 404 pp.
- 21 **Planificación y gestión del desarrollo en áreas de expansión de la frontera agropecuaria en América Latina**, 1989, 113 pp.
- 22 **Transformación ocupacional y crisis social en América Latina**, 1989, 243 pp.
- 23 **La crisis urbana en América Latina y el Caribe: reflexiones sobre alternativas de solución**, 1990, 197 pp.
- 24 **The environmental dimension in development planning I**, 1991, 302 pp.
- 25 **Transformación productiva con equidad**, 1990, 3ª ed. 1991, 185 pp.
- 25 **Changing production patterns with social equity**, 1990, 3ª ed. 1991, 177 pp.
- 26 **América Latina y el Caribe: opciones para reducir el peso de la deuda**, 1990, 118 pp.
- 26 **Latin America and the Caribbean: options to reduce the debt burden**, 1990, 110 pp.
- 27 **Los grandes cambios y la crisis. Impacto sobre la mujer en América Latina y el Caribe**, 1991, 271 pp.
- 27 **Major changes and crisis. The impact on women in Latin America and the Caribbean**, 1992, 279 pp.
- 28 **A collection of documents on economic relations between the United States and Central America, 1906-1956**, 1991, 398 pp.
- 29 **Inventarios y cuentas del patrimonio natural en América Latina y el Caribe**, 1991, 335 pp.
- 30 **Evaluaciones del impacto ambiental en América Latina y el Caribe**, 1991, 232 pp.
- 31 **El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente**, 1991, 146 pp.
- 31 **Sustainable development: changing production patterns, social equity and the environment**, 1991, 146 pp.
- 32 **Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado**, 1993, 254 pp.
- 33 **Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad**, 1992, 269 pp.
- 33 **Education and knowledge: basic pillars of changing production patterns with social equity**, 1993, 257 pp.
- 34 **Ensayos sobre coordinación de políticas macroeconómicas**, 1992, 249 pp.
- 35 **Población, equidad y transformación productiva**, 1993, 2ª ed. 1995, 158 pp.
- 35 **Population, social equity and changing production patterns**, 1993, 153 pp.
- 36 **Cambios en el perfil de las familias. La experiencia regional**, 1993, 434 pp.
- 37 **Familia y futuro: un programa regional en América Latina y el Caribe**, 1994, 137 pp.
- 37 **Family and future. A regional programme in Latin America and the Caribbean**, 1995, 123 pp.
- 38 **Imágenes sociales de la modernización y la transformación tecnológica**, 1995, 198 pp.
- 39 **El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe**, 1994, 109 pp.
- 39 **Open regionalism in Latin America and the Caribbean**, 1994, 103 pp.
- 40 **Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial**, 1995, 314 pp.
- 40 **Policies to improve linkages with the global economy**, 1995, 308 pp.
- 41 **Las relaciones económicas entre América Latina y la Unión Europea: el papel de los servicios exteriores**, 1996, 300 pp.
- 42 **Fortalecer el desarrollo. Interacciones entre macro y microeconomía**, 1996, 116 pp.
- 42 **Strengthening development. The interplay of macro- and microeconomics**, 1996, 116 pp.
- 43 **Quince años de desempeño económico. América Latina y el Caribe, 1980-1995**, 1996, 120 pp.
- 43 **The economic experience of the last fifteen years. Latin America and the Caribbean, 1980-1995**, 1996, 120 pp.

SERIES MONOGRÁFICAS

Cuadernos de la C E P A L

- 1 *América Latina: el nuevo escenario regional y mundial / Latin America: the new regional and world setting, (bilingüe)*, 1975, 2ª ed. 1985, 103 pp.
- 2 *Las evoluciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 2ª ed. 1984, 73 pp.
- 2 **Regional appraisals of the international development strategy**, 1975, 2ª ed. 1985, 82 pp.
- 3 *Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina*, 1975, 2ª ed. 1984, 103 pp.
- 4 *Relaciones comerciales, crisis monetaria e integración económica en América Latina*, 1975, 85 pp.
- 5 *Síntesis de la segunda evaluación regional de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 72 pp.
- 6 *Dinero de valor constante. Concepto, problemas y experiencias*, por Jorge Rose, 1975, 2ª ed. 1984, 43 pp.
- 7 *La coyuntura internacional y el sector externo*, 1975, 2ª ed. 1983, 106 pp.
- 8 *La industrialización latinoamericana en los años setenta*, 1975, 2ª ed. 1984, 116 pp.
- 9 *Dos estudios sobre inflación 1972-1974. La inflación en los países centrales. América Latina y la inflación importada*, 1975, 2ª ed. 1984, 57 pp.
- s/n *Canada and the foreign firm*, D. Pollock, 1976, 43 pp.
- 10 *Reactivación del mercado común centroamericano*, 1976, 2ª ed. 1984, 149 pp.
- 11 *Integración y cooperación entre países en desarrollo en el ámbito agrícola*, por Germánico Salgado, 1976, 2ª ed. 1985, 62 pp.
- 12 *Temas del nuevo orden económico internacional*, 1976, 2ª ed. 1984, 85 pp.
- 13 *En torno a las ideas de la CEPAL: desarrollo, industrialización y comercio exterior*, 1977, 2ª ed. 1985, 57 pp.
- 14 *En torno a las ideas de la CEPAL: problemas de la industrialización en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 46 pp.
- 15 *Los recursos hidráulicos de América Latina. Informe regional*, 1977, 2ª ed. 1984, 75 pp.
- 15 **The water resources of Latin America. Regional report**, 1977, 2ª ed. 1985, 79 pp.
- 16 *Desarrollo y cambio social en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 59 pp.
- 17 *Estrategia internacional de desarrollo y establecimiento de un nuevo orden económico internacional*, 1977, 3ª ed. 1984, 61 pp.
- 17 **International development strategy and establishment of a new international economic order**, 1977, 3ª ed. 1985, 59 pp.
- 18 *Raíces históricas de las estructuras distributivas de América Latina*, por A. di Filippo, 1977, 2ª ed. 1983, 64 pp.
- 19 *Dos estudios sobre endeudamiento externo*, por C. Massad y R. Zahler, 1977, 2ª ed. 1986, 66 pp.
- s/n **United States - Latin American trade and financial relations: some policy recommendations**, S. Weintraub, 1977, 44 pp.
- 20 *Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina*, 1978, 3ª ed. 1985, 134 pp.
- 21 *25 años en la agricultura de América Latina: rasgos principales 1950-1975*, 1978, 2ª ed. 1983, 124 pp.
- 22 *Notas sobre la familia como unidad socioeconómica*, por Carlos A. Borsotti, 1978, 2ª ed. 1984, 60 pp.
- 23 *La organización de la información para la evaluación del desarrollo*, por Juan Sourrouille, 1978, 2ª ed. 1984, 61 pp.
- 24 *Contabilidad nacional a precios constantes en América Latina*, 1978, 2ª ed. 1983, 60 pp.
- s/n **Energy in Latin America: The Historical Record**, J. Mullen, 1978, 66 pp.
- 25 *Ecuador: desafíos y logros de la política económica en la fase de expansión petrolera*, 1979, 2ª ed. 1984, 153 pp.
- 26 *Las transformaciones rurales en América Latina: ¿desarrollo social o marginación?*, 1979, 2ª ed. 1984, 160 pp.
- 27 *La dimensión de la pobreza en América Latina*, por Oscar Altmir, 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 indivisible**, 1993, 207 pp.
- 67 *La transferencia de recursos externos de América Latina en la posguerra*, 1991, 92 pp.
- 67 **Postwar transfer of resources abroad by Latin America**, 1992, 90 pp.

- 68 *La reestructuración de empresas públicas: el caso de los puertos de América Latina y el Caribe*, 1992, 148 pp.
- 68 *The restructuring of public-sector enterprises: the case of Latin American and Caribbean ports*, 1992, 129 pp.
- 69 *Las finanzas públicas de América Latina en la década de 1980*, 1993, 100 pp.
- 69 *Public Finances in Latin America in the 1980s*, 1993, 96 pp.
- 70 *Canales, cadenas, corredores y competitividad: un enfoque sistémico y su aplicación a seis productos latinoamericanos de exportación*, 1993, 183 pp.
- 71 *Focalización y pobreza*, 1995, 249 pp.
- 72 *Productividad de los pobres rurales y urbanos*, 1995, 318 pp.
- 73 *El gasto social en América Latina: un examen cuantitativo y cualitativo*, 1995, 167 pp.
- 74 *América Latina y el Caribe: dinámica de la población y desarrollo*, 1995, 151 pp.
- 75 *Crecimiento de la población y desarrollo*, 1995, 95 pp.
- 76 *Dinámica de la población y desarrollo económico*, 1995, (en prensa).
- 77 *La reforma laboral y la participación privada en los puertos del sector público*, 1996, 168 pp.
- 77 *Labour reform and private participation in public-sector ports*, 1996, 160 pp.
- 78 *Centroamérica y el TLC: efectos inmediatos e implicaciones futuras*, 1996, 164 pp.
- 79 *Ciudadanía y derechos humanos desde la perspectiva de las políticas públicas*, 1997, 124 pp.
- 81 *La apertura económica y el desarrollo agrícola en América Latina y el Caribe*, 1997, 136 pp.
- 82 *A dinâmica do Setor Saúde no Brasil*, 1997, 220 pp.
- 8 *Estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1984, 146 pp.
- 9 *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración y del Mercado Común Centroamericano*, 1985, 546 pp.
- 10 *América Latina: balance de pagos, 1950-1984*, 1986, 357 pp.
- 11 *El comercio exterior de bienes de capital en América Latina*, 1986, 288 pp.
- 12 *América Latina: Índices de comercio exterior, 1970-1984*, 1987, 355 pp.
- 13 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas*, 1987, Vol. I, 675 pp; Vol. II, 675 pp.
- 14 *La distribución del ingreso en Colombia. Antecedentes estadísticos y características socioeconómicas de los receptores*, 1988, 156 pp.
- 15 *América Latina y el Caribe: series regionales de cuentas nacionales a precios constantes de 1980*, 1991, 245 pp.
- 16 *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración*, 1991, 190 pp.
- 17 *Comercio intrazonal de los países de la Asociación de Integración, según capítulos de la clasificación uniforme para el comercio internacional, revisión 2*, 1992, 299 pp.
- 18 *Clasificaciones estadísticas internacionales incorporadas en el Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe de la CEPAL*, 1993, 313 pp.
- 19 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas (CIIU) - Volumen I - Exportaciones*, 1993, 285 pp.
- 19 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas (CIIU) - Volumen II - Importaciones*, 1993, 291 pp.
- 20 *Dirección del comercio exterior de América Latina y el Caribe según principales productos y grupos de productos, 1970-1992*, 1994, 483 pp.
- 21 *Estructura del gasto de consumo de los hogares en América Latina*, 1995, 274 pp.
- 22 *América Latina y el Caribe: dirección del comercio exterior de los principales productos alimenticios y agrícolas según países de destino y procedencia, 1979-1993*, 1995, 224 pp.
- 23 *América Latina y el Caribe: series regionales y oficiales de cuentas nacionales, 1950-1994*, 1996, 130 pp.
- 24 *Chile: comercio exterior según grupos de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional, Rev. 3, y países de destino y procedencia, 1990-1995*, 1996, 480 pp.

Cuadernos Estadísticos de la CEPAL

- 1 *América Latina: relación de precios del intercambio*, 1976, 2ª ed. 1984, 66 pp.
- 2 *Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina*, 1976, 2ª ed. 1984, 179 pp.
- 3 *Serías históricas del crecimiento de América Latina*, 1978, 2ª ed. 1984, 206 pp.
- 4 *Estadísticas sobre la estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1978, 110 pp. (Agotado, reemplazado por N° 8)
- 5 *El balance de pagos de América Latina, 1950-1977*, 1979, 2ª ed. 1984, 164 pp.
- 6 *Distribución regional del producto interno bruto sectorial en los países de América Latina*, 1981, 2ª ed. 1985, 68 pp.
- 7 *Tablas de insumo-producto en América Latina*, 1983, 383 pp.

Estudios e Informes de la CEPAL

- 1 *Nicaragua: el impacto de la mutación política*, 1981, 2ª ed. 1982, 126 pp.
- 2 *Perú 1968-1977: la política económica en un proceso de cambio global*, 1981, 2ª ed. 1982, 166 pp.
- 3 *La industrialización de América Latina y la cooperación internacional*, 1981, 170 pp. (Agotado, no será 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 *Campeinado 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.

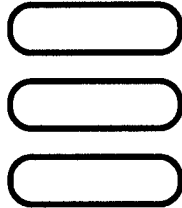
- 94 *Innovación en tecnologías y sistemas de gestión ambientales en empresas líderes latinoamericanas*, 1995, 206 pp.
- 95 *México: la industria maquiladora*, 1996, 237 pp.

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.

colección
estudios
CIEPLAN

45



La reforma de la
educación chilena:
contexto, contenidos,
implementación

Cristián Cox

Políticas públicas en
democracia: el caso de la
reforma tributaria
de 1990 en Chile

Mario Marcel

Negociaciones sobre el
comercio y el medio
ambiente: el caso de un
recurso natural renovable

Raúl E. Sáez

La fijación del salario
mínimo en Chile:
elementos para
una discusión

David Bravo
Joaquín Vial

Editado por CIEPLAN, Mac-Iver 125, 5º piso,
Teléfono: (56-2) 633 38 36
Fax: (56-2) 633 4411, e-mail: cieplan@cieplan.cl
Santiago, Chile

EL TRIMESTRE ECONOMICO

COMITÉ DICTAMINADOR: Alejandro Castañeda, Pablo Cotler, Raúl Livas, Rodolfo de la Torre, Alejandro Werner. CONSEJO EDITORIAL: Edmar L. Bacha, José Blanco, Gerardo Bueno, Enrique Cárdenas, Arturo Fernández, Ricardo French-Davis, Enrique Florescano, Roberto Frenkel, Ricardo Hausmann, Alejandro Hernández, Albert O. Hirschman, David Ibarra, Felipe Larraín, Francisco Lopes, Guillermo Maldonado, Rodolfo Manuelli, José A. Ocampo, Joseph Ramos, Luis Ángel Rojo Duque, Gert Rosenthal, Francisco Sagasti, Jaime José Serra, Jesús Silva Herzog Flores, Osvaldo Sunkel, Carlos Tello, Sweder van Winjberger.

Director: Rodolfo de la Torre. Subdirector: Raúl Livas
Secretario de Redacción: Guillermo Escalante A.

Vol. LXIV (3) México, Julio-Septiembre de 1997 Núm. 255

ARTÍCULOS

Alejandro Castañeda Sabido *La competencia de Cournot con varias plantas*

Luis René Cáceres *La relación de largo plazo entre el ahorro y la inversión en la América Latina*

Marta Bekerman y
Pablo Sirlin *Efectos de la apertura y de la integración regional en las pautas de comercio. El caso de la Argentina*

Chong-Sup Kim *Los efectos de la apertura comercial y de la inversión extranjera directa en la productividad del sector manufacturero mexicano*

Sergio A. Luna *Seguridad alimentaria institucional y una aplicación a México en el decenio de los ochenta*

DOCUMENTOS: ONUDI, *La globalización: Retos y oportunidades del desarrollo industrial*. COMENTARIOS BIBLIOGRÁFICOS: Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), *Desarrollo industrial. Informe mundial 1996*, por Víctor L. Urquidí y por Jorge Eduardo Navarrete. Francisco Suárez Dávila: Friedrich List, *Sistema nacional de economía política* (con el anexo "Esbozos de economía política americana")

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.).

Precio para 1997 (dólares)

	Suscripciones	Números sueltos	
		Del año	Atrasados
Centroamérica y el Caribe	70.00	20.00	10.00
Sudamérica y España	90.00	30.00	20.00
Canadá, Estados Unidos y resto del mundo	120.00	33.00	20.00

Fondo de Cultura Económica, carretera Picacho Ajusco 227, Col. Bosques del Pedregal, 14200 México, D.F. Suscripciones y anuncios: teléfono 227-46-70, señora Irma Barrón.

Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales

Comité Editorial: Juan Carlos Torre (Director), Luis Beccaria, Roberto Bouzas, Daniel Chudnovsky, José Nun, Edith Obschatko, Juan Carlos Portantiero, Hilda Sabato, Getulio E. Steinbach (Secretario de Redacción)

ISSN 0046-001X

Vol. 37 Julio-Septiembre 1997 Nº 146

GUILLERMO ROZENWURCEL Y LEONARDO BLEGER: El sistema bancario argentino en los noventa: de la profundización financiera a la crisis sistémica.

RICARDO FFRENCH-DAVIS: El efecto tequila, sus orígenes y su alcance contagioso.

MIGUEL ANGEL CENTENO: Redefiniendo la tecnocracia.

JUAN CARLOS GARAVAGLIA: Paz, orden y trabajo en la campaña: la justicia rural y los juzgados de paz en Buenos Aires, 1830-1852.

OSVALDO M. IAZZETTA: Capacidades técnicas y de gobierno en las privatizaciones de Menem y Collor de Mello.

CRITICA DE LIBROS

CATALINA WAINERMAN: Recuperando la memoria histórica.

EDUARDO SARTELLI: ¿Revolución en la historiografía pampeana?

JUAN MANUEL R. PALACIO: Sobre chacareros y conflictos pampeanos: réplica a la respuesta de Eduardo Sartelli.

INFORMACION DE BIBLIOTECA

INFORMACION INSTITUCIONAL

DESARROLLO ECONOMICO - Revista de Ciencias Sociales es una publicación trimestral editada por el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES). Suscripción anual: R. Argentina, \$ 60,00; Países limítrofes, U\$S 68; Resto de América, U\$S 74; Europa, U\$S 76; Asia, Africa y Oceanía, U\$S 80. Ejemplar simple: U\$S 15 (recargos según destino y por envíos vía aérea). Pedidos, correspondencia, etcétera, a:



Instituto de Desarrollo Económico y Social
Aráoz 2838 ♦ 1425 Buenos Aires ♦ Argentina
Teléfono: 804-4949 ♦ Fax: (541) 804-5856



NUEVA SOCIEDAD

MAYO-JUNIO 1997

Nº 149

Director: Heidulf Schmidt
Jefe de Redacción: S. Chejfec

COYUNTURA: Carlos Mesa Gisbert., Bolivia frente a un nuevo Estado. Manuel Rojas Bolaños, Costa Rica. Fuegos electorales y estancamiento económico. Barbara Fritz, Brasil. Adiós al neoliberalismo, bienvenida la globalización. **APORTES.** Alvaro Camacho Guizado, Colombia. Panoramas y paradojas de sus conflictos. Peter Wahl, Tendencias globales y sociedad civil internacional. ¿Una ongización de la política mundial? Horst Grebe López, La Cumbre de Santa Cruz: un paso hacia el desarrollo sostenible. **TEMA CENTRAL:** ¿QUE SIGNIFICA LO POPULAR? Jean Franco, La globalización y la crisis de lo popular. Fernando Calderón / Alicia Szmukler, La pobreza y las nuevas condiciones de desigualdad social. Renato Ortiz, Notas sobre la mundialización de la cuestión nacional. Daniel Mato, Culturas indígenas y populares en tiempos de globalización. Marcos Novaro, El liberalismo político y la cultura política popular. Pablo Semán, Religión y cultura popular en la ambigua modernidad latinoamericana. Peter Grohmann, Los movimientos sociales y el medio ambiente urbano. Denis Merklen, Organización comunitaria y práctica política. Las ocupaciones de tierras en el conurbano de Buenos Aires. Breno Augusto Souto-Maior Fontes, Gestión urbana y participación popular. ¿Utopía o reingeniería política? **LIBROS.**

Página digital: www.nuevasoc.org.ve

SUSCRIPCIONES (Incluido flete aéreo)	ANUAL (6 núms.)	BIENAL (12 núms.)
América Latina	US\$ 50	US\$ 85
Resto del mundo	US\$ 80	US\$ 145

PAGOS: Cheque en dólares a nombre de NUEVA SOCIEDAD. Rogamos no efectuar transferencias bancarias para cancelar suscripciones. Dirección: Apartado 61.712- Chacao-Caracas 1060-A. Venezuela. Telfs.: 267.31.89/265.99.75/265.53.21/266.16.48/265.18.49, Fax: 267.33.97; Correo E.: <nuso@nuevasoc.org.ve> <megonzal@nuevasoc.org.ve>

SEGURIDAD JURÍDICA Y DESARROLLO ECONÓMICO

TEMAS

Seguridad jurídica en el orden jurídico
de la República Federal de Alemania
Torsten Stein _____

Interacción entre orden económico y
orden jurídico con especial
consideración de la Nueva Economía
Institucional

Christian Kirchner _____

Los factores que determinan el
desarrollo de la seguridad jurídica en
la economía

Italo Muñoz _____

Desarrollo económico y reformas
judiciales en América Latina

Edgardo Buscaglia _____

Garantías crediticias en el derecho
brasileño

Edson Ubaldo _____

ENSAYOS

Latinoamérica: la democracia se
estabiliza

Josef Theising _____

Razones del fracaso del combate
internacional a las drogas. Alternativas

Kai Ambos _____

Aspectos jurídicos de la terapia
genética somática en humanos

*Matthias Herdegen y Hans-Georg
Dederer* _____

DOCUMENTOS Y HECHOS

Elecciones generales en Bolivia

Stefan Jost _____

Leandro N. Alem 690-20º Piso. 1001
Buenos Aires, República Argentina
Teléfono (00541) 313-3522 • Fax (00541) 311-2902

PROBLEMAS *del* DESARROLLO

REVISTA LATINOAMERICANA DE ECONOMÍA

Vol. 28 109 abril-junio 1997

Presentación

OPINIONES Y COMENTARIOS

LAS RELACIONES MÉXICO-ESTADOS UNIDOS EN LA COYUNTURA ACTUAL

Fernando Carmona de la Peña

Estados Unidos, determinante en la historia de México

Ángel Bassols Batalla

Profundizar en el conocimiento de las causas y sus efectos

Mónica Gambrell

Democratización del modelo de integración económica

Genoveva Roldán Dávila

De visitas y declaraciones.

El tema migratorio México-Estados Unidos

ENSAYOS Y ARTÍCULOS

Marcos Cueva Perus

Continente cautivo. Estados Unidos y la apertura económica latinoamericana

José Luis Calva

Mercado y Estado en la economía mexicana. Retrospección y prospectiva

Arturo Guillén Romo

Alternativas para la reactivación de la economía mexicana

Gerardo de la Fuente Lora

Mercado: encerrados en el presente

Fernando Antonio Noriega Ureña

Financiamiento del desarrollo: las perspectivas de la crítica frente al futuro inmediato de la economía mexicana

José A. Alonso

Las nuevas microindustrias en América Latina, herramientas de la contrarrevolución neoliberal

Resúmenes / Abstracts / Resúmenes

HOMENAJE AL MAESTRO JESÚS SILVA HERZOG

Alicia Girón González

Presentación del libro *Cartas a Josefina*

Fernando Curiel Defossé

Buzón sentimental

Magda Silva Herzog

Lo humano es el problema esencial

Ana I. Mariño

Jesús Silva Herzog: décadas de formación

TESTIMONIOS

Ricardo Torres Gaitán

Relaciones entre el comercio exterior y el desarrollo económico

Fernando Carmona de la Peña

La de Basave, una obra enjundiosa

María Teresa Aguirre

Transición y capitalismo

Alejandro Hernández y Lisbeth Patricia Mota

II Seminario Internacional sobre los sistemas nacionales lecheros de América del Norte

LIBROS

Normas y criterios de publicación

cuadernos

del claeH

77

MERCOSUR: ACTORES, PROCESOS, RELACIONES

Los partidos políticos y el Mercosur: el caso uruguayo

Romeo Pérez Antón

Notas sobre la convergencia entre el Mercosur y la Unión Europea

Alfredo Picerno y Pablo Gutiérrez

Entre la globalización y el fortalecimiento de la subregión: ¿qué rol para qué Mercosur?

Dieter Schonebohm

CONTORNO

Desarrollo económico y desarrollo social: una aproximación política al problema del déficit y superávit social en América Latina

Fernando Filgueira y Jorge Rodríguez

Uruguay, "un algodón entre dos cristales"

Juan Andrés Moraes

CRÍTICA Y RESEÑA

Revista uruguaya de ciencias sociales, editada por el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH). Suscripción por 4 números: América Latina, US\$ 60. Estados Unidos, Canadá y Europa, US\$ 80. Resto del mundo, US\$ 90. Envíos: Envío aéreo al exterior incluido. Pagos: Cheque en dólares a nombre de CLAEH, Zelmar Michelini 1220, 11100 Montevideo, Uruguay.

Our issues cover your issues

The Institute of Development Studies produces a range of publications on development issues, including:

- IDS Bulletin
- IDS Discussion Papers
- IDS Policy Briefings
- IDS Working Papers
- IDS Research Reports
- IDS Development Bibliographies

Send for your free Publications Catalogue

Back issues (for up to five years) can be purchased from the IDS Publications Office. Full details can be found in the free Publications Catalogue, which also has information on books written by IDS members. Please send catalogue requests to:

Publications Office (Catalogues)
Institute of Developments Studies
at the University of Sussex
Brighton BN1 9RE, UK



Tel: (01273) 678269 (Intl +44 1273)
Fax: (01273) 621202/691647
E-mail: ids.books@sussex.ac.uk

THE INDIAN JOURNAL OF LABOUR ECONOMICS

The Journal, in print since 1958, is published quarterly as the organ of the Indian Society of Labour Economics which is a broad-based organisation in which all schools of analysis are welcome to participate. The chief aim of the Journal is to promote scientific studies in labour economics, trade unionism, industrial relations and related topics. Apart from peer-reviewed articles and research notes, the Journal publishes communications of seminars and conferences, documentations of important Government reports/research studies concerning labour, selected labour statistics, and book reviews.

Recent articles include

- Workforce Restructuring, Wages and Want: Recent Events, Interpretations and Analysis - **Sheila Bhalla**
- Employment, Labour Market Flexibility & Economic Liberalization in India - **Amit Bhaduri**
- Health, Poverty and Labour - **T.N. Krishnan**
- Social Security and Structural Adjustment - **G. Parthasarathy**
- Employment Security: Relief Work Programmes vs. Productive Employment - **Jeemol Unni**
- New Economic Reforms in India: A Critical Assessment - **Ruddar Datt**
- Economic Reforms, Employment & Labour Market in South Asia - **Rizwanul Islam**
- Globalisation and Labour Market in Bangladesh - **S. Reza and R.A. Mahmood**
- Economic Reforms and Rural Labour Market in Bangladesh - **Rushidan Islam Rahman**
- Impact of Liberalisation on Labour Market & Industrial Relations in India - **Sudha Deshpande & L.K. Deshpande**
- Current Issues of Labour Policy Reforms in India - **Ajit K. Ghose**
- Economic Reforms and Gender Issues in India - **Indira Hirway**
- Structural Adjustment, Poverty, Employment and Safety Nets in India - **T.S. Papola & Alakh N. Sharma**
- Economic Reforms, Employment and Labour Market in Nepal - **Kishore Kumar Guru-Gharana**
- Globalisation, Liberalisation and Employment in Pakistan - **Syed Nawad Haider Naqvi & Zafar Mahmood**
- Globalisation, Economic Growth and Employment in Sri Lanka - **W.D. Lakshman**
- Structure of the Indian Workforce: 1961-1994 - **Pravin Visaria**
- Social Security for Indian Workers: Performance & Issues - **S. Mahendra Dev**
- Economic Liberalization, Democracy & Industrial Relations: India in a Comparative Perspective - **Debashish Bhattacharjee**
- State, Market and Labour - **C.P. Thakur**
- Rural Labour, Poverty and Development - **Bagaram Tulpule**
- On Enriching the Foundations of Labour Economics in India - **Subbiah Kannappan**
- Labour Clauses, the World Trade Organisation and Child Labour in India - **Robert Castle, D.P. Chaudhry, Chris Nyland and Trang Nguyen**

ANNUAL SUBSCRIPTION RATES

	Individual	Institutional
India	Rs. 200	US\$ 400
Abroad	Rs\$ 40	US\$ 60

Payments in the form of bank draft/cheque may be sent in favour of *The Indian Journal of Labour Economics*. Rs. 20/US\$ 5 should be added extra in case of outstation cheques.

All editorial and business correspondence should be made with the Editor/Managing Editor, *The Indian Journal of Labour Economics*, Institute of Applied Manpower Research Building, I.P. Estate, Mahatma Gandhi Marg, New Delhi - 110 002 (India), Phone: 3317849; Fax: 91-11-3319909

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استلم منها من المكتبة التي تحمل اسمها أو اكتب إلى: الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف.

如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经销商均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas - DC 2-0853
Fax (212)963-3489
Nueva York, NY, 10017
Estados Unidos de América

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas, Fax: (22)917-0027
Palais des Nations
1211 Ginebra 10, Suiza

Unidad de Distribución
CEPAL - Casilla 179-D
Fax (562)208-1946
Santiago de Chile

Publications of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) and those of the Latin American and the Caribbean Institute for Economic and Social Planning (ILPES) can be ordered from your local distributor or directly through:

United Nations Publications
Sales Section, DC 2-0853
Fax (212)963-3489
New York, NY, 10017
USA

United Nations Publications
Sales Section, Fax (22)917-0027
Palais des Nations
1211 Geneve 10, Switzerland

Distribution Unit
CEPAL - Casilla 179-D
Fax (562)208-1946
Santiago, Chile