

**REVISTA**

*de la*

**C E P A L**

**NUMERO 59**

**AGOSTO 1996**

**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.

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

LC/G. 1931-P — Agosto 1996

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 0251 - 0257 / ISBN 92-1-321437-5

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

Copyright © Naciones Unidas 1996  
Todos los derechos están reservados  
Impreso en Santiago de Chile

## S U M A R I O

---

<b>Interacciones entre macro y microeconomía</b>	<b>7</b>
<i>Gert Rosenthal</i>	
<hr/>	
<b>Política económica, instituciones y desarrollo productivo en América Latina</b>	<b>11</b>
<i>Oswaldo Rosales</i>	
<hr/>	
<b>Competitividad sistémica: nuevo desafío para las empresas y la política</b>	<b>39</b>
<i>Klaus Esser, Wolfgang Hillebrand, Dirk Messner y Jörg Meyer-Stamer</i>	
<hr/>	
<b>La formación de habilidades básicas y la capacitación para el trabajo productivo</b>	<b>53</b>
<i>Guillermo Labarca</i>	
<hr/>	
<b>Los fondos de inversión social en América Latina</b>	<b>71</b>
<i>Gabriel Siri</i>	
<hr/>	
<b>Mercados de derechos de agua: componentes institucionales</b>	<b>83</b>
<i>Miguel Solanes</i>	
<hr/>	
<b>Los países del Caribe y el área de libre comercio de las Américas</b>	<b>97</b>
<i>Trevor Harker, Sidya Ould El-Hadj y Lucio Vinhas De Souza</i>	
<hr/>	
<b>La experiencia argentina: ¿desarrollo o sucesión de burbujas?</b>	<b>113</b>
<i>Hugo Nochteff</i>	
<hr/>	
<b>Posibilidades y límites de la reforma en la gestión de la salud en Chile</b>	<b>129</b>
<i>Ana Sojo</i>	
<hr/>	
<b>Orientaciones para los colaboradores de la Revista de la CEPAL</b>	<b>147</b>
<hr/>	
<b>Publicaciones recientes de la CEPAL</b>	<b>148</b>



# Interacciones entre *macro y microeconomía*

**Gert Rosenthal**

*Secretario Ejecutivo  
de la CEPAL*

## I

Sean mis primeras palabras para expresar mi complacencia por estar en estas tierras centroamericanas, y para agradecer, en forma emocionada y sincera, a nuestros anfitriones por el apoyo que nos han brindado. Las Naciones Unidas en general y la CEPAL en particular le deben mucho a Costa Rica por el constante apoyo que nos ha dado a lo largo de los años, sobre todo desde que asumió su cargo el Presidente José Figueres Olsen. Similar deuda de gratitud tenemos con este país por sus importantes aportes a la cooperación intrarregional y muy especialmente a la integración centroamericana. Una vez más se destaca en este campo el siempre constructivo aporte de la actual Presidencia a la profundización de los lazos de interdependencia que nos unen.

Por eso, y porque la CEPAL es a la vez una parte de

las Naciones Unidas y de América Latina y el Caribe, nos sentimos tan bien acogidos. Y, si se me permite un comentario personal, para mí estar en Costa Rica es como estar en mi propia patria, rodeado de muchos amigos, entre ellos el mismo Presidente Figueres y el Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, Fernando Naranjo.

Por todo lo anterior, por el interés personal de las autoridades del Gobierno en este encuentro, y por las espléndidas instalaciones que se han puesto a nuestra disposición, muchísimas gracias. También agradezco la presencia de mi ilustre antecesor y actual Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, Enrique Iglesias, y de todos los delegados que nos acompañan, en estos momentos tan cruciales para nuestra región y para nuestra institución.

## II

A quienes estamos aquí reunidos nos ha tocado, como lo sentencia una antigua maldición china, la suerte de vivir épocas interesantes. El tiempo parece haberse comprimido en los últimos lustros. Nos ha tocado presenciar tantos cambios, en el mundo en general y en nuestra región, que nuestra capacidad para asimilarlos

□ Exposición en el vigésimosexto período de sesiones de la Comisión (San José de Costa Rica, 19 de abril de 1996).

a veces se ve colmada. Aun así, es mucho lo que hemos aprendido, tanto de nuestros aciertos como de nuestros errores, al responder a los grandes desafíos del desarrollo de América Latina y el Caribe. Es más: nos hemos visto favorecidos por la enorme variedad de situaciones que se dan simultáneamente en la región, que nos ofrecen una amplia gama de enseñanzas y nos ayudan a aprender no sólo de las propias vivencias, sino también de las ajenas.

La Secretaría ha querido, en esta ocasión, hacer un balance de esas enseñanzas, tanto para confirmar la opinión institucional sobre dónde se encuentran actualmente los países de la región en su proceso de desarrollo, como para formular orientaciones destinadas a superar los obstáculos que impiden acelerar el crecimiento, en un marco de estabilidad, equidad y democracia. La necesidad de ese balance se hizo aún más evidente ante la consternación que provocó en la región la crisis financiera mexicana de 1995 y las repercusiones que ésta tuvo en otros países.

### **Nuestro balance de quince años de reformas**

No es fácil, en una breve intervención, resumir las numerosas y a veces contradictorias conclusiones que aporta la diversidad de situaciones observada en la región durante un período prolongado. De todos modos, quisiera destacar cuatro aspectos.

En primer lugar, los logros y las limitaciones de distinto alcance que se observan en la gran mayoría de los países de la región llevan a concluir que el desempeño de las economías mejoró significativamente en los últimos años en comparación con la década anterior. Esta reactivación —moderada, pero reactivación al fin— que se da en un contexto de estabilidad financiera y va acompañada de importantes cambios en las estructuras productivas, sin duda nos coloca en una mejor posición para enfrentar los desafíos del futuro. Al mismo tiempo, nos preocupa que la relativa fragilidad y vulnerabilidad de ese crecimiento, así como sus diferentes efectos en las distintas ramas del sistema productivo y en los distintos estratos de la sociedad, puedan originar problemas que atenten contra la continuidad del proceso de desarrollo. Se podría decir, entonces, que se ha producido un evidente adelanto, pero que todavía no se ha consolidado un crecimiento lo suficientemente pujante como para asegurar un mayor nivel de bienestar para todos y, en especial, para los estratos más rezagados.

En segundo lugar, persiste un intenso debate en la región sobre las supuestas virtudes y falencias de un “modelo” estereotipado de desarrollo, como si la aplicación de un conjunto de políticas condujera inexorablemente a determinados resultados. En la práctica, sin embargo, es difícil establecer relaciones de causalidad entre un conjunto de políticas y sus efectos. Si bien casi todos los países presentan ciertas características comunes virtualmente impuestas por las exigencias de la globalización —entre otras la liberalización comercial y financiera y una mayor confianza en la operación de

los mecanismos de mercado—, también exhiben ciertos rasgos importantes que los diferencian: el ritmo, la secuencia, la profundidad y el alcance de determinadas reformas económicas, la rapidez con que se aplican y su contenido concreto. Uno de muchos ejemplos de esos rasgos es el de los diversos regímenes cambiarios que se han aplicado en los últimos años con objetivos generales similares.

En tercer lugar, la corrección de los desequilibrios macroeconómicos y el mantenimiento de la estabilidad mediante la formulación y aplicación consistente y disciplinada de políticas no son tanto el producto de preferencias conceptuales o ideológicas, sino requisitos esenciales de una economía cada vez más transnacionalizada. Digámoslo francamente: la gestión macroeconómica estable y coherente no tiene sustituto, y no debemos caer en la tentación de sacrificar en parte la estabilidad con la idea de lograr un mayor crecimiento. Hay muchas pruebas en la región de que, con una combinación adecuada de políticas, es posible avanzar simultáneamente en materia de crecimiento y de estabilidad.

En cuarto lugar, lo ocurrido en el pasado demuestra que los problemas estructurales e institucionales impiden lograr un crecimiento rápido y sostenido sobre la única base de las señales de mercado y una buena gestión macroeconómica. Probablemente lo más esencial del planteamiento que traemos a este período de sesiones sea el reconocimiento de la necesidad de complementar y reforzar la política macroeconómica con la aplicación de medidas de política pública a nivel microeconómico, mesoeconómico e institucional, para apoyar la modernización productiva, el desarrollo de los mercados financieros y laborales y la creación o consolidación de instituciones que contribuyan a crear un ambiente propicio al desarrollo.

### **Continuidad y cambio en el debate sobre cómo abordar el desarrollo**

Pero ese planteamiento provoca controversia, ya que pone sobre el tapete dilemas muy antiguos. Si se acepta que el mercado por sí solo no resuelve todos los problemas, resurge el debate sobre la intervención selectiva de la política pública, con todas las connotaciones que esto tiene. ¿Cuánto conviene intervenir? ¿Con qué tipo de medidas? ¿Qué significa en concreto la búsqueda de una interacción creativa entre el Estado y el mercado?

Las resistencias doctrinarias advertidas en los años ochenta contra las intervenciones selectivas condujeron a un punto en que la aplicación de lo que antes se

denominaba políticas sectoriales virtualmente desapareció de la agenda. Al parecer, el movimiento del péndulo fue tan extremo que luego se empezaron a advertir lagunas en la acción pública, que impidieron una mayor difusión del progreso técnico en las actividades productivas —sobre todo de las pequeñas y medianas empresas—, así como una profundización de los mercados financieros y una distribución más equitativa de los frutos de la incipiente reactivación.

Por eso, es importante volver a prestar atención al tema de la interacción entre macroeconomía y microeconomía en la agenda del desarrollo latinoamericano y del Caribe. Y es por eso mismo que convendría aclarar a qué nos referimos cuando, en el nuevo contexto de la globalización, hablamos de políticas microeconómicas y mesoeconómicas explícitas destinadas a reforzar —no a sustituir— las fuerzas del mercado. En el planteamiento que hemos traído a este período de sesiones, tratamos de ilustrar esa interacción en torno a dos ejes: el del desarrollo productivo y tecnológico, y el del desarrollo financiero.

### La esencia de nuestra propuesta

Este no es el lugar ni el momento para resumir el contenido de nuestra propuesta que, por lo demás, ya ha sido dada a conocer a las delegaciones en la etapa técnica de este encuentro. Pero quisiera enumerar los principales elementos de ella.

En primer lugar, postulamos la necesidad de elevar a casi el doble la tasa de crecimiento media registrada en los últimos años y de lograr una expansión del producto interno bruto del orden del 6% anual. Consideramos que éste es un requisito para superar algunas de las trabas que impiden incrementar la productividad y ofrecer más y mejores empleos. Gran parte de nuestra propuesta gira alrededor de un interrogante: ¿cómo alcanzar esta meta?

En segundo lugar, señalamos la necesidad de ir adaptando constantemente las principales políticas económicas —en los ámbitos monetario, crediticio,

fiscal, cambiario, comercial y salarial— para que los equilibrios macroeconómicos sean sostenibles en el tiempo y se eviten distorsiones en la asignación eficiente de los recursos necesarios para ampliar la frontera productiva, fomentar el ahorro y la inversión, e intensificar la innovación.

En tercer lugar, indicamos que crecer a tasas del orden del 6% anual plantea ciertas exigencias en materia de ahorro nacional, canalización del ahorro total hacia inversiones productivas y mejor aprovechamiento del acervo de capital existente. Sostenemos, como dije, que los “precios correctos” —incluida, desde luego, la tasa de interés— no garantizan por sí solos el logro de ese cometido. Además de asegurar un entorno de estabilidad macroeconómica, la acción pública debe incluir políticas de desarrollo financiero y políticas de incentivo a la formación de capital, incluido por supuesto el capital humano.

En cuarto lugar, planteamos que la meta de crecimiento mencionada exige una acelerada y sistemática incorporación de técnicas de producción y de gestión tendientes a elevar la productividad de un número creciente de empresas. Para lograrlo, será indispensable multiplicar los eslabonamientos al interior de los sistemas productivos y también la irradiación de la demanda y el progreso técnico desde los sectores modernos líderes hacia el resto de la economía, lo que influirá sobre todo en la capacidad de arrastre de las exportaciones. De ahí que, además de políticas macroeconómicas que contribuyan a la estabilidad y estimulen una adecuada asignación de recursos, proponemos dos conjuntos de medidas: acciones a nivel microeconómico que ayuden a determinadas empresas a aprovechar aquellas mejores prácticas y tecnologías disponibles en el mundo que más se adecuen a la situación de cada país; y acciones mesoeconómicas u horizontales, que promuevan la difusión y la masiva asimilación de las mejores prácticas, sobre todo de las que faciliten el acceso de todas las empresas a un mercado de capitales y a un sistema bien estructurado de capacitación.

## III

No es una casualidad que los temas abordados en forma expresa o implícita en nuestro planteamiento coincidan con las prioridades de nuestro programa de trabajo de mediano plazo. Crecer más, en un contexto de

estabilidad económica, con mayor equidad y en democracia, son todos objetivos derivados de la interacción de la macroeconomía y la microeconomía. Todos estos temas tienen componentes que vinculan el queha-

cer nacional con la cooperación intrarregional e internacional, y todos exigen analizar cómo se puede facilitar la adaptación de los países de la región al cambiante contexto de una economía global cada vez más transnacionalizada. En su programa de trabajo la CEPAL se propone prestar adecuada atención a todos ellos.

Esto me lleva a unas brevísimas reflexiones sobre el papel de la CEPAL dentro de un sistema de las Naciones Unidas reformado. Como se sabe, hoy en día se están desplegando grandes esfuerzos para convertir a la Organización en una institución que responda a las necesidades del siglo XXI. En cada gobierno, en múltiples foros intergubernamentales y en la misma Secretaría, el debate se centra en cómo realzar la eficiencia, la eficacia, la coherencia y la relevancia de la Organización. La discusión atañe también a esta Comisión: a este foro y a su Secretaría. Es lógico, entonces, que la Comisión también opine sobre las medidas que los gobiernos habrán de tomar al respecto.

Algunas de esas decisiones se adoptarán en la cúpula de las Naciones Unidas; así sucederá respecto del grado de descentralización deseada para la ejecución del programa de trabajo, la importancia relativa de las esferas económica y social en el conjunto de actividades de la Organización, y los recursos presupuestarios que se le asignarán. Otras se podrán adoptar a nivel de las diversas dependencias e instancias de la Organización; en nuestro caso, de esta Comisión. Pero, aunque se puede distinguir entre estos dos ámbitos de decisión, es necesario recordar que los acuerdos que se tomen estarán interrelacionados y que los gobiernos miembros de la Comisión participan en la discusión a ambos niveles.

Es conveniente, entonces, aprovechar esta oportunidad para seguir avanzando en el proceso de con-

sultas, ya iniciado, sobre el futuro de la CEPAL: su misión, el contenido y alcance de su programa de trabajo, su modalidad de interacción con los gobiernos y las sociedades civiles de los países miembros, la calidad de la gestión y la relevancia de los productos. Si los gobiernos miembros, tras abordar estos temas, coinciden en una posición común, son mayores las posibilidades de que esa posición sea reconocida y adoptada en el debate de la Sede, y son mayores también las posibilidades de tener una Comisión que responda efectivamente a las aspiraciones de sus miembros. Esto no sólo es positivo para la región; también es un aporte a la revitalización de las Naciones Unidas como un todo.

Pienso que nuestra institución tiene mucho que contribuir a este debate: por los aportes que ha hecho al desarrollo en América Latina y el Caribe a lo largo de su vida institucional; por la importancia de su análisis de los grandes temas del desarrollo desde la óptica regional; por su capacidad de constante actualización, tanto en sus actividades sustantivas como en su gestión, y por último —lo que quizá sea nuestra mayor virtud—, por la manera en que la Secretaría y los gobiernos miembros interactúan, como dos componentes de una sola organización intergubernamental.

Lo anterior no significa, evidentemente, que no haya un margen para definir con mayor precisión nuestra identidad institucional, para realzar nuestra eficiencia y eficacia, y para intensificar el impacto y la relevancia de nuestras actividades, precisamente en el marco de unas Naciones Unidas remozadas. La Secretaría se compromete a colaborar estrechamente con los gobiernos miembros para darles contenido real a esos objetivos, a partir de orientaciones que sin duda emanarán de este período de sesiones.

## IV

Concluyo con una última reflexión. Esta semana se cumplen diez años del fallecimiento de don Raúl Prebisch, cuya vida y nombre se vieron tan íntimamente ligados a la CEPAL. Uno de sus principales méritos fue el de haber sabido conciliar la continuidad con el cambio en los planteamientos de la institución. Hoy lo recordamos con afecto y admiración, cuando tanto la CEPAL como la región a la que ésta se debe se enfrentan a profundas transformaciones. Y con similar espíritu reiteramos: el cambio, con sus consiguientes ries-

gos y oportunidades, provoca incertidumbre, pero también da origen a respuestas creativas y dinámicas. Así se explica, a mi juicio, la gran vitalidad que muestran hoy las sociedades de América Latina y el Caribe, empeñadas en superar adversidades y consolidar logros. Esa vitalidad es contagiosa y se extiende a la CEPAL. Por eso, vemos con esperanzas el futuro de América Latina y el Caribe. Por eso, también, vemos con esperanzas el futuro de la CEPAL.



# Política económica, *instituciones y desarrollo* productivo en *América Latina*

---

**Oswaldo Rosales V.**

*Oficial de Asuntos Económicos  
Secretaría Ejecutiva, CEPAL*

La CEPAL ha presentado a los gobiernos de la región un balance de las reformas económicas acaecidas en los últimos quince años y, derivado de él, una propuesta para fortalecer el proceso de desarrollo. De tal balance surge como mensaje central la necesidad de avanzar hacia una mayor articulación entre macroeconomía, microeconomía e institucionalidad, reforzando la complementariedad entre las fuentes macroeconómicas y microeconómicas de la competitividad y fortaleciendo la institucionalidad del desarrollo productivo. Sin afectar a las fuentes macroeconómicas de la competitividad —inflación baja y declinante, estímulos al ahorro e inversión y un tipo de cambio competitivo—, cabe diseñar las políticas microeconómicas que abran espacio a las nuevas fuentes de ella: capacitación y productividad, innovación y difusión tecnológica, infraestructura e inversión en el exterior. De lo que se trata es de un enfoque unificado que, preservando una estabilidad macroeconómica funcional al crecimiento y apoyado en mayores esfuerzos de ahorro e inversión, se aboque a una difusión más acentuada del progreso técnico, con incrementos de productividad menos heterogéneos que los actuales. Ello parecería exigir un mayor equilibrio institucional y de recursos entre las políticas macroeconómicas y las de desarrollo productivo, perfeccionando en estas últimas la evaluación y pertinencia de los instrumentos, su desempeño y la descentralización en la gestión, y reforzando sus vínculos con el crecimiento y la eficiencia.

## I

## Transformaciones económicas: visión de conjunto

Los años ochenta constituyen una línea divisoria en el comportamiento de las economías de América Latina y el Caribe. Todos los países, con secuencias, intensidades y resultados diferenciados, experimentaron fundamentales transformaciones tanto en el contenido de las políticas y estrategias económicas como en los propios sistemas productivos y en su relación con la economía mundial.

Tales reformas, detonadas por la crisis de la deuda externa, surgen del monumental esfuerzo desplegado por todos los países, cada uno según sus posibilidades y características, por adaptar sus economías a las nuevas circunstancias internas (gradual agotamiento de una modalidad de desarrollo) y externas (cambio tecnológico y globalización económica).

Distando mucho de ser similares, todos los procesos de reforma han perseguido metas de estabilización macroeconómica y competitividad internacional, sobre la base de la disciplina fiscal, la liberalización comercial y financiera, un mayor énfasis en los mecanismos de mercado, mayor confianza en la inversión privada y nuevos regímenes de incentivos y marcos regulatorios. Los rasgos diferenciadores de la estrategia económica se aprecian en la intensidad de las reformas, en la secuencia entre éstas y las políticas de estabilización, en las modalidades de la política cambiaria (tipo de cambio fijo, reptante, con o sin banda de flotación) y de la liberalización de la cuenta de capital (grado de profundidad, secuencia entre apertura comercial y financiera), en la política antiinflacionaria (rapidez de la reducción inflacionaria, con o sin indexación), en el grado de intervención correctora (transferencias y focalización del gasto público) y, por último y no menos importante, en el peso relativo del gasto

público en el PIB y del gasto social en el gasto público.

En su conjunto, convergencias y especificidades configuran una transformación fundamental en el proceso de desarrollo regional. Las primeras permiten hablar efectivamente de un punto de inflexión en las estrategias; las segundas, invalidan resumir este proceso como el tránsito a un "modelo" homogéneo y de aplicación generalizada.

De hecho, un rasgo central que diferencia a las experiencias nacionales es el grado en que las reformas económicas han ido acompañadas de modificaciones institucionales. Ejemplos destacados son la autonomía de las autoridades monetarias, las reglas de comportamiento en la política fiscal y en la gestión de las empresas públicas, así como la supervisión y regulación prudencial del sistema financiero y el grado en que los procesos de privatización fueron acompañados de un fortalecimiento de los instrumentos e institucionalidad para la promoción de la competencia, incluyendo la regulación de los monopolios naturales.

En este mismo ámbito institucional, se aprecian también diferencias significativas en las políticas de desarrollo productivo (con o sin instancias de concertación entre actores) y en los atributos específicos que en cuanto a grado y contenido tienen las políticas sectoriales.

Como consecuencia de tales procesos, los países de la región muestran logros en las esferas de la macroeconomía y la microeconomía. En la primera, con avances en estabilización de precios, y en menor medida, en crecimiento. A ello contribuyeron la disciplina fiscal y monetaria y, a partir de 1991, la copiosa afluencia de capitales externos, atribuible a las altas diferencias de rentabilidad pero también a la confianza inspirada por la gestión macroeconómica, las reformas estructurales y el avance hacia regímenes democráticos. Con todo, el crecimiento medio en la región en los años noventa fue moderado, respetable pero inferior al desempeño histórico y poco satisfactorio desde la doble óptica del progreso técnico y la superación de los rezagos sociales.

□ El análisis de la CEPAL sobre los temas considerados en este artículo se expresa en un documento central, *Fortalecer el desarrollo: Interacciones entre macro y microeconomía* (CEPAL, 1996a) y en otro, de respaldo empírico, titulado *América Latina y el Caribe: 15 años de desempeño económico* (CEPAL, 1996b), a cuyas sendas lecturas se remite al lector tanto para el apoyo cuantitativo como para un examen más en profundidad de cada uno de estos temas.

La reestructuración productiva emergente no se ha traducido aún en suficiente generación de puestos de trabajo ni en adecuada disminución de las desigualdades, al grado que, en numerosos países, los indicadores de equidad social no recuperan aún niveles previos a la crisis. Los empleos de buena calidad han aumentado en forma muy lenta, y las remuneraciones relativas de los trabajos de diferente calificación han tendido a distanciarse.

Las políticas de compensación social han tenido hasta ahora una eficacia limitada; el gasto social se ha visto constreñido por los esfuerzos de disciplina presupuestaria y la gestión de las políticas sociales no se ha renovado suficientemente.

Las economías continúan desenvolviéndose en un contexto de vulnerabilidad. En la mayoría de los casos, la estabilidad macroeconómica ha dependido de elevados déficit de balanza de pagos en cuenta corriente, financiados a veces con capitales volátiles, susceptibles de retirarse ante cualquier circunstancia que afecte la confianza de los inversores.

Uno de los rasgos sobresalientes de los años ochenta, en efecto, fue que, con diferencias de grado entre los distintos países, los coeficientes de ahorro, y en especial los coeficientes de inversión, cayeron bruscamente en relación a décadas anteriores. Si bien dichos coeficientes se han estado recuperando gradualmente en los años noventa, en la vasta mayoría de los países no han alcanzado aún los niveles previos a la crisis.

Los procesos de ajuste y reforma estructural actuaron como un poderoso mecanismo de selección que forzó a cada agente económico a adaptarse a los nuevos escenarios de señales de precios y de regulación de la actividad productiva.

Las actividades productivas más afectadas por el cambio en las reglas del juego y en los marcos regulatorios fueron las ramas industriales que producían para el mercado interno, que hacían uso relativamente intensivo de ingeniería local; las firmas pequeñas y medianas, y el conjunto de las empresas estatales. Por el contrario, los sectores que participaban de la exportación, las actividades vinculadas a los recursos naturales, los grandes conglomerados de capital nacional y muchas empresas transnacionales pudieron adaptarse con más éxito a las nuevas circunstancias.

Se comprueba una reorientación productiva hacia bienes transables que hacen uso intensivo en recursos naturales, sobre todo la minería, mientras que en bienes no transables, la energía, la construcción y el transporte crecen más que el PIB. En el Caribe des-

taca el peso del turismo, la maquila y los servicios asociados a la transmisión de datos. El sector industrial se reestructura desde un patrón de especialización basado en el complejo metalmecánico a otro apoyado en una alta densidad de recursos naturales (aluminio, productos petroquímicos, celulosa y papel, alimentos y metales no ferrosos). Como contrapartida hay un retroceso en productos textiles, cuero y calzado, bienes de capital y química fina.

Se aprecian auspiciosos procesos de incorporación tecnológica en la explotación y gestión productiva de los recursos naturales (agricultura, silvicultura, pesca y minería) y asimismo procesos de modernización en los servicios financieros, telecomunicaciones, energía y transporte.

Sin embargo, la heterogeneidad estructural característica de los aparatos productivos de la región se ha acentuado, en la medida en que han tendido a ampliarse las diferencias de productividad entre las empresas grandes que lideran el proceso de modernización y el amplio y variado universo de las actividades rezagadas en el mismo proceso.<sup>1</sup> Esto no sólo sienta las bases de mayores desigualdades sociales, al acentuar las disparidades internas de productividad y los grados de concentración económica en la estructura productiva. También afecta la capacidad de crecimiento, al limitar la difusión de enlaces, y de progreso técnico y la capacidad de arrastre de las exportaciones.

Las economías de la región muestran una notable reorientación hacia el exterior, fuertemente apoyada en una explotación más intensa de los recursos naturales. El coeficiente de exportaciones se elevó de 14% del PIB en 1980, a 21% en 1990 y a 25% en 1995.

Se percibe un dinamismo importante al que contribuyen los acuerdos comerciales y la profundización de los esquemas de integración, con notables incrementos del comercio e inversiones intrarregionales, con aumentos de competitividad en número creciente de empresas y sectores productivos y con notorios avances en la capacidad empresarial para conquistar mercados externos. Se aprecian también avances en la diversificación exportadora y en la aplicación del progreso técnico (explotación de recursos naturales, cadena de distribución agrícola y ramas industriales con alto uso de recursos naturales).

Si bien, como tendencia general, la participación

<sup>1</sup> Los incrementos de productividad se localizan en el sector industrial moderno, agricultura de exportación, grandes empresas mineras, energía, telecomunicaciones y servicios financieros. Tienden a concentrarse bastante entre sectores y al interior de ellos.

de los productos primarios en el total exportado se reduce, el mayor peso relativo de las manufacturas y semimanufacturas refleja un fuerte sesgo hacia actividades industriales que procesan recursos naturales. El peso relativo de las ventas externas de productos básicos —alimentos, productos agrícolas no alimenticios, metales y minerales, combustibles— continúa siendo superior al promedio de los países en desarrollo. A la

vez, se mantiene un superávit comercial en productos primarios que contribuye a financiar el déficit neto en los sectores industrial y de servicios.

Por lo anterior, parte del esfuerzo exportador se ve neutralizado por una estructura exportadora aún muy concentrada en productos de bajo dinamismo y precios con tendencia declinante y erráticos en el corto plazo.

## II

### Institucionalidad y transformación productiva

La excesiva confianza en la efectividad “automática” de las señales macroeconómicas y en las reformas ha llevado a subestimar la debilidad de las instituciones y las fallas de los mercados (que pueden ser imperfectos, segmentados o incompletos, o bien estar distorsionados por externalidades), y acaso a depender en exceso de la capacidad de la política macroeconómica para desencadenar por sí sola la dinámica del crecimiento y la incorporación del progreso técnico. Al tender a integrarse los esfuerzos de estabilización con los de ajuste estructural, se han reconocido las raíces estructurales de la inestabilidad macroeconómica.

Dicho reconocimiento debiera conducir a abordar las preocupaciones sobre el funcionamiento actual y las potencialidades de crecimiento de las economías latinoamericanas y caribeñas desde una óptica que integre los escenarios macroeconómicos, las instituciones y los marcos regulatorios, el funcionamiento de los mercados de factores y el comportamiento microeconómico. Al considerar tales interacciones, se entienden mejor las dificultades prácticas para alcanzar, simultáneamente, estabilidad macroeconómica, vigoroso crecimiento, niveles satisfactorios de empleo, y tasas de ahorro, de inversión y de progreso técnico suficientes para asegurar un desarrollo sostenido.

En casi todas las economías de la región, en mayor o menor medida, hay problemas estructurales e institucionales que hacen difícil lograr un incremento sostenido del crecimiento sólo sobre la base de las señales de mercado. Por una parte, las actuales actividades basadas en recursos naturales o el suministro de servicios públicos presentan más ventajas de corto plazo en términos de riesgo y de rentabilidad que muchas actividades promisorias que requieren el desarrollo de capacidades tecnológicas; por otra, los vacíos del

mercado de capitales limitan las inversiones rentables a más largo plazo y el despliegue de innovaciones en la producción.

La existencia de mercados segmentados o incompletos disminuye las posibilidades de multiplicar los eslabonamientos al interior de los sistemas productivos y también la irradiación de demanda y progreso técnico desde los sectores líderes hacia el resto de la economía. Por otro lado, los mercados financieros segmentados o incompletos tampoco garantizan la adecuada canalización de ahorro hacia la inversión.<sup>2</sup>

Las deficiencias estructurales de los mercados financieros de la región afectan la inversión y la innovación. La segmentación del crédito sigue excluyendo en buena medida a las empresas pequeñas y medianas del acceso a las corrientes principales de fondos. Elevados márgenes de intermediación bancaria transforman bajas tasas de interés pasivas reales en tasas activas reales que son gravosas para las actividades productivas. En general, los sistemas financieros continúan funcionando según una lógica que privilegia más las garantías que la rentabilidad de los proyectos.

En lo que se refiere a las políticas de desarrollo productivo, lo que se persigue es incrementar la productividad total de los factores, mejorar la calidad de bienes y servicios y promover la generación y difusión tecnológica a través de un conjunto de acciones centradas en el desarrollo y fortalecimiento de los sis-

<sup>2</sup> En ese tipo de mercados, a inicios de los años noventa, la inyección de cuantiosos recursos externos produjo auges importantes de actividad financiera y bursátil, canalizados en abundante medida hacia el consumo y las inversiones en actividades no transables, mediante colocaciones que en su mayoría fueron de corto plazo.

temas innovativos nacionales. Estos últimos deben propiciar una efectiva interacción entre los diversos actores institucionales involucrados, y deben basarse crecientemente en recursos destinados a la innovación por el sector privado. Las medidas para reforzar tales sistemas comprenden, entre otras, el apoyo a redes de información, el fortalecimiento de la base empresarial, la protección a la propiedad intelectual, la promoción de centros de investigación y extensión de tecnología sectorial, la adopción de normas y estándares internacionales de calidad y la capacitación y formación profesional.

La institucionalidad pública dedicada al diseño y ejecución de políticas de desarrollo debe adaptarse al ritmo del proceso de internacionalización de las eco-

nomías de la región. En particular, corresponde readecuar las políticas e instrumentos a los compromisos derivados de acuerdos multilaterales o del avance en los esquemas de integración. En igual sentido, el fomento exportador exige hacer mayor hincapié en los temas de la inversión en el exterior y la participación en cadenas de comercialización, así como en la calidad y diferenciación de marca.

El mensaje central es el de avanzar hacia una mayor articulación entre macroeconomía, microeconomía e institucionalidad, reforzando la complementariedad entre las fuentes macroeconómicas y microeconómicas de la competitividad y el fortalecimiento de la institucionalidad del desarrollo productivo.

### III

## El balance de la política económica

### 1. Ajuste y brecha externa

En la evolución de la brecha externa desde la crisis de la deuda al presente se observan dos períodos claramente diferenciados, en función del signo de la transferencia neta de recursos y de la influencia que ejerció en el desempeño económico. El primero, 1982 a 1990, es un período de ajuste y transferencia neta negativa de recursos equivalente a un 3.2% del PIB; el segundo, 1991 a 1994, es una etapa de recuperación apoyada en el ahorro externo, en la que los países recibieron una transferencia positiva equivalente al 1.5% del PIB.

El período 1982-1990 mostró un desempeño económico alejado de la frontera productiva, con un producto efectivo bastante inferior al potencial, lo que redundó en marcada subutilización de los recursos productivos y —en conjunto con la inestabilidad— en una acentuada baja de la inversión, que a su vez limitó la expansión futura del producto. Todo ello se tradujo en lento crecimiento, reducción del PIB por habitante y en una demanda interna virtualmente estancada hasta 1990.

En ese período, debido a la restricción de los créditos internacionales, el equilibrio de la cuenta corriente adquirió una importancia prioritaria. Ante la necesidad de destinar grandes sumas al pago de intereses y a la remesa de utilidades, que provocaba un

déficit en la cuenta de servicios financieros, los países se vieron en la obligación de lograr un superávit comercial significativo, lo que a su vez exigía tipos de cambio real elevados y superiores a los de largo plazo. En los años noventa, una vez reducida la brecha externa, ese objetivo se sustituyó por el financiamiento de la balanza de pagos, para lo cual era preciso captar capitales que permitieran financiar un déficit creciente en cuenta corriente. Salvo algunas excepciones, el tipo de cambio real dejó de ser un instrumento relevante de la política económica y pasó a estar determinado por la cuantía de las corrientes de capital.

Ya a comienzos de la actual década se revirtió la transferencia negativa de recursos financieros prevaleciente entre 1982 y 1990. Los países de la región recuperaron el acceso al financiamiento externo privado, que alcanzó una gran magnitud y provino de variadas fuentes, si bien éstas mostraron más preferencia por el corto plazo que en otras zonas en desarrollo.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Entre 1990 y 1994 los flujos de cartera de todos los países en desarrollo representaron el 41% de la afluencia de recursos externos, con un 37% correspondiente a inversión extranjera directa (IED), mientras que en la región los primeros ascendieron a 66% y los de IED a 30%. En cambio, en Asia se observó una marcada preferencia por el largo plazo (45% en IED), en tanto que sólo el 24% de los recursos correspondió a flujos de cartera (FMI, 1995).

La inversión extranjera directa y la inversión de cartera aumentaron en respuesta a la colocación de bonos y acciones, ya sea directamente o mediante ADR y GDR, en tanto que el financiamiento oficial y la deuda privada se redujeron. Los flujos netos de capital expresados como proporción del PIB alcanzaron a un 5% en 1992-1994, nivel superior al máximo histórico anterior (4.5% en 1977-1981). Aunque la afluencia de recursos se concentró en México, Argentina, Brasil, Chile y Perú, en 11 países de la región la entrada de capital ascendió a más del 5% del producto.

Al atenuarse la restricción externa, entre 1992 y 1994 se produjo una voluminosa entrada neta de recursos que permitió cubrir el creciente déficit comercial y en la cuenta corriente. En efecto, a partir de 1992 el déficit comercial reapareció, el incremento de las importaciones duplicó al de las exportaciones y el déficit en cuenta corriente superó el 5% del PIB en nueve países (Bolivia, Costa Rica, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y Perú), aunque en la mayoría el ingreso en la cuenta de capital compensó con creces ese desequilibrio.

Entre 1991 y 1994, la entrada de capitales puso fin a la restricción externa, ayudando a reactivar la producción y la demanda interna, con efectos favorables en el empleo y los salarios. Las inversiones aumentaron, impulsadas por el cambio de clima macroeconómico y apoyadas en la afluencia de capitales que contribuyeron a financiar el déficit creciente de la cuenta corriente hasta 1994. Por otra parte, la tasa de inflación se redujo considerablemente y el sector público registró un superávit o bien un déficit reducido y manejable. En este contexto, las economías recuperaron en cierta medida la capacidad de crecimiento, en un marco de mayor estabilidad y atenuación de la restricción externa.

## 2. Estabilización aún no consolidada

Al comparar el ambiente macroeconómico de mediados de los años noventa con el del segundo quinquenio de la década anterior, se observan cambios importantes: moderada expansión del nivel de actividad, menor tendencia al déficit en el sector público, crecimiento más limitado de la oferta monetaria, recuperación de las tasas de inversión y baja del desempleo.

Un ambiente financiero internacional más propicio a combinaciones adecuadas de políticas de ajuste y de financiamiento, permitió que las reformas y la mejor calidad de las políticas económicas se reflejasen en una tendencia decreciente del ritmo inflaciona-

rio en la mayor parte de los casos, destacando al respecto las experiencias de Bolivia, desde mediados de los ochenta, y de Argentina, Brasil, Nicaragua y Perú, más recientemente. En la presente década, aumentó el número de países con inflación inferior o cercana al 10%, lo que contrasta en forma marcada con lo ocurrido en los años anteriores (cuadro 1).

El mayor financiamiento externo, al permitir la apreciación real de la moneda, ha contribuido a la estabilización en varios países. El empleo de "anclas nominales" es importante en todo proceso de estabilización, sobre todo cuando éste se inicia después de episodios de hiperinflación y fuga de capitales; si bien su aporte se potencia cuando forma parte de un conjunto de medidas de saneamiento duradero de la situación fiscal y de refuerzo de la solvencia del sistema financiero.

Una de las lecciones importantes de la crisis de la deuda fue reconocer que el aumento súbito de la disponibilidad de recursos externos suele traducirse en un incremento insostenible del consumo. Para evitarlo es preciso destinar la mayor parte de los recursos financieros disponibles a inversión real, con el fin de ampliar la futura capacidad de pago de las economías; de lo contrario, la estabilización será transitoria.<sup>4</sup>

Para alcanzar y mantener un ritmo inflacionario bajo y sostenible a largo plazo, en un contexto de apertura comercial y financiera, se requiere un nivel adecuado de desarrollo, diversificación y flexibilidad de los sectores exportadores y productores de bienes transables. La estabilidad de los estímulos a este sector es un requisito importante para consolidar la estabilización, de modo que la experiencia aconseja evitar revaluaciones reales pronunciadas, ojalá acotándolas a ritmos compatibles con el incremento de productividad en el sector de bienes transables.

## 3. Ajuste fiscal precario

La crisis de las finanzas públicas en la gran mayoría de los países de la región fue uno de los aspectos más importantes de las conmociones económicas que sufrió la región en el decenio de 1980 (CEPAL, 1993). En la presente década se ha producido una situación dia-

<sup>4</sup> Un factor decisivo en el éxito de las políticas de estabilización es la consecución de niveles elevados y estables de inversión. La inflación afecta adversamente la inversión y su eficiencia, limitando el potencial de crecimiento. De allí que una estabilización exitosa deba irse reflejando en mayores tasas de crecimiento y elevados niveles de inversión.

CUADRO I

**América Latina y el Caribe: tendencias de algunas variables macroeconómicas, 1986-1990 y 1991-1994**  
(Número de países)

Tendencia	Déficit del sector público	Superávit del sector público	Crecimiento monetario (M1)	Inversión bruta fija/PIB	Tipo de cambio real de las exportaciones	Remuneraciones reales medias	Desempleo urbano
<i>Creciente</i>							
1986-1990	-	1	8	5	7	3	7
1991-1994	4	2	4	8	4	11	3
<i>Decreciente</i>							
1986-1990	6	-	6	7	4	7	5
1991-1994	4	1	10	1	5	1	3
<i>Estable</i>							
1986-1990	-	-	-	1	-	3	1
1991-1994	3	1	1	8	6	3	9
<i>Variable</i>							
1986-1990	11	-	3	5	6	2	4
1991-1994	3	-	1	1	2	-	3

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales.

metralmente opuesta, por lo menos hasta 1994, ya que casi todas las economías han gozado de una relativa estabilidad, gracias a los adelantos logrados a partir de 1991, sobre todo en virtud de los procesos de ajuste fiscal iniciados en los años anteriores y la reanudación del financiamiento externo. Aunque la evolución de los países es disímil, en los años noventa se observa una tendencia generalizada a la reducción del desequilibrio fiscal.

Los procesos de ajuste fiscal de gran magnitud se iniciaron en la primera mitad del decenio de 1980, el período en que fue más intensa la crisis de la deuda externa, y permitieron una reducción del déficit fiscal de cinco a seis puntos del producto en la mayoría de los países de la región. Salvo contadas excepciones, estos procesos no dieron resultados satisfactorios, debido a que las condiciones externas seguían siendo adversas.

La reanudación del crédito externo y del crecimiento y la estabilidad de precios, que caracterizaron la economía latinoamericana en el período 1990-1994, contribuyeron al mejor desempeño fiscal. La posibilidad de financiamiento voluntario en los mercados internacionales aumentó los márgenes del endeudamiento interno y redujo sus costos. La apreciación cambiaria, vinculada también al ingreso de capitales y a la acumulación de reservas, disminuyó la carga real del pago de intereses de la deuda externa en los presupuestos públicos. Los ingresos tributarios respondieron elásti-

camente a la aceleración de la actividad y la baja de la inflación mejoró la recaudación real (cuadro 2).

Todos estos factores, junto a las reformas estructurales, contribuyeron a configurar una nueva situación en el ámbito fiscal. Por sus efectos en las finanzas públicas destacan las modificaciones tributarias, como el mayor énfasis en los impuestos al consumo, la ampliación de la base imponible y reducción de las alícuotas, la disminución de los aranceles aduaneros y los avances en fiscalización tributaria. Han influido decisivamente en algunas experiencias la venta de empresas públicas y la extensión de las privatizaciones de servicios públicos. Además, se profundizó la descentralización, se redimensionó la propia administración pública y se aceleraron los procesos de privatización de los sistemas de seguro social (médico y previsional).

Las secuelas de la crisis de la deuda aún pesan sobre la política fiscal, considerando incluso que la propagación de crisis financieras localizadas se ha traducido en varios casos nacionales en operaciones de rescate de elevado costo fiscal. Por otra parte, la modalidad de ajuste fiscal, a veces excesivamente apoyada en la contracción de gastos, ha limitado severamente la inversión social y en infraestructura, junto con mermar considerablemente las remuneraciones del sector público y la propia calidad de su desempeño.

La situación fiscal a veces puede verse distorsionada cuando ingresos excepcionales por privatiza-

**América Latina y el Caribe (18 países): balance del sector público a precios corrientes<sup>a</sup>**  
(Porcentaje del PIB)

Países	Nivel <sup>b</sup>	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Argentina	SPNFN SP	-5.5 <sup>b</sup>	-9.6	-10.6	-10.5	-8.3	-4.3	-3.3	-5.3	-8.2	-3.7	-3.8	-1.6	-0.1 -0.9	-0.1 -0.3	-0.4 -0.7
Bolivia	SPNF	-7.8	-7.6	-14.2	-17.9	-26.6	-10.9	-3.1	-7.3	-5.8	-4.8	-3.9	-3.7	-4.8	-5.8	-4.2
Brasil	SPC	-1.6	-3.2	-4.1	-4.1	-3.4	-4.2	-3.6	-5.7	-4.8	-6.9	1.2	-0.2	-2.8	-1.3	1.2
Chile	GC	6.5	2.8	-3.4	-2.6	-2.9	-3.8	-0.8	1.9	1.7	2.8	3.5	2.4	2.8	2.0	2.0
Colombia	SPNF	-2.6	-5.3	-6.0	-7.6	-6.3	-4.0	-0.3	-1.9	-2.2	-1.9	-0.6	-	-0.2	0.3	2.6
Costa Rica	GC SPNF	-8.1	-3.5	-2.6	-4.3	-3.1	-2.0 -1.7	-3.4 -1.8	-2.0 -	-2.5 0.1	-4.1 -	-4.4 -2.5	-3.1 -0.1	-1.9 0.7	-1.9 0.6	-7.0 -6.9
Ecuador	SPNF	-7.4	-8.5	-7.2	-5.2	-1.2	0.2	-3.7	-9.6	-5.3	-1.6	0.6	-1.0	-1.7	-0.4	-0.2
El Salvador	GC	-5.3	-6.6	-7.0	-8.8	-5.8	-3.8	-2.8	-3.8	-3.2	-4.9	-3.6	-5.2	-5.2	-3.3	-2.1
Guatemala	GC	-4.7	-7.4	-4.7	-3.3	-3.8	-1.8	-1.9	-2.4	-2.4	-3.8	-2.3	-0.1	-0.5	-1.5	-1.5
Honduras	GC	-8.7	-8.1	-13.0	-10.9	-12.3	-9.8	-8.7	-8.1	-6.9	-7.4	-6.4	-3.3	-4.9	-9.3	-5.2
México	GC SP	-3.2	-7.0	-12.9	-8.6	-7.7	-8.2	-13.2	-14.3	-9.7	-5.1	-2.8	-3.5 -0.2	4.8 1.6	0.8 0.4	-0.4 -0.8
Nicaragua	GC	-9.3	-11.7	-13.2	-28.7	-23.6	-22.4	-17.3	-16.6	-26.6	-6.7	-17.1	-7.5	-7.6	-7.3	-9.7
Panamá	GC	-9.3	-7.8	-12.9	-5.7	-6.7	-2.1	-1.9	-4.5	-5.3	-7.0	-0.7	-2.7	-1.4	-0.4	-0.8
Paraguay	GC	0.3	-2.2	-0.1	-2.0	-2.5	-1.2	1.0	-0.2	0.7	1.5	3.0	4.4	-0.1	-0.7	0.8
Perú	GC	-2.4	-4.0	-3.2	-7.5	-4.4	-2.2	-3.7	-5.7	-2.5	-4.2	-2.5	-1.4	-1.4	-1.6	2.1
República Dominicana	GC	-2.9	-2.3	-3.1	-2.8	-0.9	-1.5	-0.5	-2.2	-1.6	-0.1	0.3	2.8	2.9	-0.4	-1.1
Uruguay	GC SPC	-	-1.5 -1.8	-9.1 -11.1	-3.9 -4.0	-5.2 -4.5	-2.9 -2.3	-1.2 -0.7	0.1 -0.9	-2.0 -4.5	-3.4 -6.1	-0.1 -2.5	0.4 -	0.3 0.5	-1.1 -1.5	-2.3 -3.0
Venezuela	GC SPNF	-0.2	2.8	-1.1	-2.0 -2.4	2.5 6.8	2.3 3.2	-0.5 -5.3	-5.0 -4.4	-6.2 -8.6	-1.0 -1.1	-2.1 0.2	2.8 0.2	-3.6 -5.8	-3.4 -3.5	6.5 -13.8

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

<sup>a</sup> El signo (-) indica déficit.

<sup>b</sup> En este cuadro se utilizan las siguientes abreviaturas: SPNFN = sector público no financiero nacional. SPNF = sector público no financiero. SP = se refiere a la situación hipotética que se habría dado si no se hubieran computado los ingresos de privatización. SPC = sector público consolidado. GC = gobierno central.



ciones aparecen sobre la línea y no como mecanismos de financiación del déficit.<sup>5</sup> Esto reduce artificialmente el déficit público y distorsiona el cambio en el patrimonio neto del sector público.

En tal sentido, no discriminar adecuadamente entre factores transitorios y permanentes puede afectar la estabilidad fiscal. En efecto, situaciones fiscales que aparecen equilibradas pueden deberse a ingresos externos transitoriamente altos que estimulan la actividad y la recaudación tributaria. Si tales ingresos no se ahorran y, peor aún, si se destinan a financiar gasto corriente, puede estarse incubando presiones de gasto excesivas que habrá que ajustar, una vez que los niveles de financiamiento externo retomen los patrones de tendencia.

#### 4. Insuficiencia del nivel de ahorro interno

En los años ochenta, con diferencias de grado entre los distintos países, los coeficientes de ahorro, y en especial los coeficientes de inversión, cayeron bruscamente con respecto a décadas pretéritas. Si bien dichos coeficientes vienen recuperándose gradualmente en los años noventa, en la mayoría de los países no han alcanzado aún los niveles anteriores a la crisis.

Los estudios al respecto,<sup>6</sup> destacan que las tasas de interés, si bien contribuyen a la utilización más eficiente de los recursos disponibles y a regular los movimientos de capitales, no inciden decisivamente en la determinación de los volúmenes de ahorro; que se requieren políticas que refuercen la complementariedad tanto entre ahorro externo y nacional como entre ahorro público y privado.

El ahorro presenta en la región tres características fundamentales: i) estabilización en torno a una tasa equivalente a 20% del PIB; ii) tendencia al desplazamiento del ahorro nacional por el incremento del ahorro externo; iii) desplazamiento parcial del ahorro privado por ahorro público.

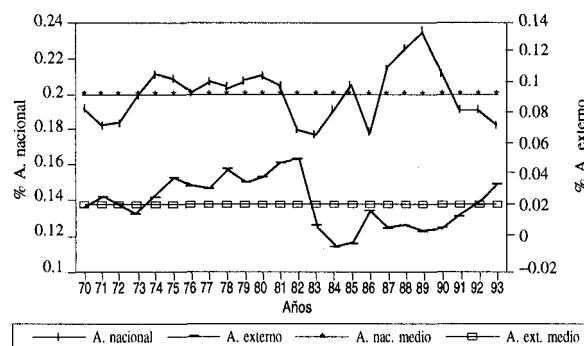
Vale decir, en la región se han producido conflictos entre las distintas fuentes de ahorro. El incremento del ahorro público ha compensado en gran medida

la declinación del privado. A la vez, el aumento del ingreso disponible real, derivado del influjo de un mayor volumen de ahorro externo, se ha canalizado en forma desproporcionada al consumo y ha desplazado el ahorro nacional en todas sus formas (gráficos 1 y 2).

El ahorro nacional bruto como proporción del PIB (a precios corrientes) se mantuvo relativamente estable en el período 1974-1981, durante el cual la elevada liquidez internacional dio acceso a los países al financiamiento externo, específicamente a préstamos bancarios. Disminuyó luego con la crisis de la deuda y el ajuste de la actividad económica ante la interrupción del financiamiento externo. Y volvió a aumentar posteriormente, ante la recuperación del nivel de ingreso disponible per cápita, aunque la tendencia al alza

GRÁFICO 1

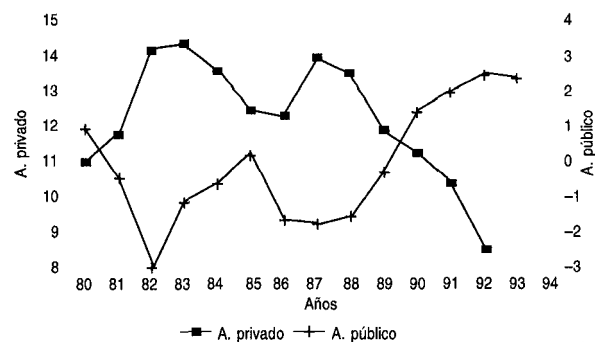
**América Latina y el Caribe: Indicadores de ahorro nacional y ahorro externo a precios corrientes**  
(% del PIB)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de 15 países.

GRÁFICO 2

**América Latina y el Caribe: Indicadores de ahorro privado y ahorro público a precios corrientes**  
(% del PIB)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de 11 países.

<sup>5</sup> En términos macroeconómicos, financiar el déficit con ingresos por privatizaciones es equivalente a hacerlo con endeudamiento público, a través de la emisión de bonos. En efecto, la venta de activos públicos altera la posición patrimonial del fisco, por un lado, y por otro, absorbe fondos de ahorro privado, con un efecto sobre el mercado financiero similar a la emisión de deuda pública (Marcel, 1989).

<sup>6</sup> Entre ellos, dos reseñas realizadas por la CEPAL: Massad y Eyzaguirre (1990), y Held y Uthoff (1995).

CUADRO 3

## América Latina y el Caribe (17 países): evolución de la formación bruta de capital fijo y del PIB, 1978-1994

Países	Formación bruta de capital fijo <sup>a</sup> (Índices promedio 1978-1980=100)				PIB <sup>a</sup> (Variación promedio anual en el período)				Formación bruta de capital fijo como porcentaje del PIB <sup>b</sup>			
	1978- 1981	1982- 1984	1985- 1989	1990- 1994	1978- 1981	1982- 1984	1985- 1989	1990- 1994	1978- 1981	1982- 1984	1985- 1989	1990- 1994
Argentina	97	73	67	82	0.3	0.9	-0.9	6.1	24.0	18.1	16.2	19.0
Bolivia	95	52	68	81	0.4	-3.1	1.3	4.0	16.6	9.9	13.3	14.3
Brasil	99	80	94	84	4.4	1.1	4.5	1.0	22.5	17.5	17.0	15.5
Chile	111	82	130	229	7.2	-3.1	6.1	5.7	17.4	14.0	17.8	22.3
Colombia	104	121	128	157	5.0	2.2	4.8	4.0	16.3	17.6	15.6	16.0
Costa Rica	93	61	90	135	2.3	1.1	3.8	4.7	24.5	16.5	21.3	24.5
Ecuador	99	79	76	80 <sup>c</sup>	5.3	0.7	2.2	3.3	23.2	17.2	15.2	14.1
El Salvador	92	57	72	91 <sup>c</sup>	-3.2	-0.9	1.5	4.2	15.2	11.2	13.3	16.6
Guatemala	100	70	66	85 <sup>c</sup>	3.7	-2.0	2.2	3.8	13.5	9.5	8.6	9.7
Honduras	95	74	78	113 <sup>c</sup>	5.2	0.5	3.9	2.6	24.5	18.2	16.9	21.9
México	109	92	86	119	9.2	-0.4	1.1	3.0	23.9	18.6	17.2	20.8
Panamá	108	111	84	120 <sup>c</sup>	8.3	1.6	-1.1	6.5	21.4	18.7	13.6	17.8
Paraguay	110	102	106	135 <sup>c</sup>	10.5	-0.2	4.2	2.9	25.8	21.4	19.9	21.4
Perú	109	104	89	89	3.9	-2.3	-0.2	2.8	22.9	22.0	17.6	19.7
República Dominicana	100	87	114	129 <sup>c</sup>	4.0	2.2	4.4	1.8	22.5	22.0	21.6	21.1
Uruguay	102	66	49	71	4.9	-5.5	3.9	3.7	17.2	12.7	9.7	12.5
Venezuela	96	64	55	60	-1.1	-2.7	1.7	3.8	29.2	20.1	15.9	16.1

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

<sup>a</sup> En dólares de 1980.

<sup>b</sup> Coeficiente en moneda constante de cada país.

<sup>c</sup> Promedio años 1990-1993.

se interrumpió cuando la región nuevamente tuvo acceso a capital externo a comienzos de los años noventa.

Las variaciones cíclicas del ingreso tienden a tener un impacto positivo pero marginal sobre el ahorro y, por lo tanto, grande sobre el consumo.<sup>7</sup> Es decir, en la experiencia regional, los cambios bruscos externos o internos que generen incrementos "temporales" del ingreso repercuten de manera positiva y significativa en los niveles de consumo, con la consecuente caída en el ahorro nacional.

Esta influencia negativa del nivel de ahorro externo sobre el ahorro nacional es mayor cuando el primero aumenta respecto de su valor de tendencia.<sup>8</sup> La respuesta negativa del ahorro nacional a variaciones cíclicas del ahorro externo implica que las formas de inserción en los mercados financieros internacionales inciden de manera importante en los niveles de ahorro nacional.

La sustitución de ahorro nacional por ahorro externo ha sido mayor en aquellos países que, debido al renovado acceso al mercado internacional de capitales a comienzos de los años noventa, han adoptado políticas macroeconómicas que se han traducido en importantes excesos de gasto (en relación con el ingreso nacional) y que han descansado en crecientes apreciaciones cambiarias con fines de estabilización.

La rápida entrada de capitales financieros no ha tenido una contrapartida similar en la creación de activos productivos, produciéndose un efecto "riqueza" como consecuencia de una rápida apreciación en el precio de los activos existentes. Por esta vía, las entradas de capital se tradujeron en mayores tendencias al consumo.

##### 5. Débil esfuerzo de inversión

Al inicio de los años ochenta, el coeficiente de inversión medio de la región bordeaba el 23.5% del PIB. Luego del ajuste ante la crisis de la deuda externa, tal coeficiente cayó a 16.6% del PIB en 1985 y siguió ca-

yendo hasta un 15.9% de tal variable en 1990. De allí en adelante se aprecia una recuperación gradual hasta niveles de 22% del PIB en 1994-1995, nivel aún inferior al de antes de la crisis.<sup>9</sup>

Las políticas de ajuste y luego de reorientación en la política económica hicieron que las decisiones privadas de inversión dependiesen crucialmente de la estabilidad de las políticas y del grado de certidumbre que enfrentaron los agentes. En ese contexto, la eficacia en el cierre de la brecha externa fue determinante para conseguir la estabilidad macroeconómica y de los nuevos incentivos a la inversión. En la lenta respuesta de los inversionistas a los nuevos incentivos, pueden haber influido secuencias inadecuadas e inconsistencias en la política económica o entre diversas reformas que hayan afectado la estabilidad o predictibilidad de los precios relativos. A mayor grado de incertidumbre, mayor será el beneficio de la espera y, por lo tanto, más lenta la respuesta de la inversión ante el mejoramiento de las condiciones macroeconómicas (cuadro 3).

Comparando el período 1978-1981 con el de 1990-1994, se aprecia, para los países de los cuales se tiene información, que la inversión pública como % del PIB cae en todos ellos de modo significativo,<sup>10</sup> salvo en Colombia, donde se mantiene, y en Costa Rica, donde la caída es bastante leve.

La caída de la inversión pública, en general, no fue compensada con mayor inversión privada; en Brasil y Venezuela esa caída fue de cuatro y diez puntos, respectivamente.<sup>11</sup>

El financiamiento ordenado del desequilibrio externo constituyó un factor importante en las expectativas de los agentes y disminuyó su grado de incertidumbre. Pocos países consiguieron ya sea apoyo de los organismos multilaterales, como Chile, o transferencias unilaterales de recursos, como Bolivia y Costa Rica; esto les permitió no sólo renegociar la deuda con la banca privada internacional, sino además contar con créditos externos para incrementar las importaciones.

<sup>7</sup> El que se ahorre muy poco a partir de los ingresos transitorios sugiere una propensión marginal a consumir diferente de cero, lo que contradice la hipótesis del ingreso permanente. Si bien la desviación del ingreso de su nivel de tendencia tiene una influencia positiva sobre el ahorro; su coeficiente está en la vecindad de 0.20, lo que indica que para aumentar el ahorro en un punto porcentual del PIB el ingreso observado debe superar su nivel de tendencia en el equivalente a cinco puntos porcentuales.

<sup>8</sup> Un aumento del ahorro externo de un punto porcentual respecto de su nivel de tendencia reduce el ahorro nacional en alrededor de medio punto porcentual del producto. (CEPAL, 1996a p. 45 y cuadro IV.1).

<sup>9</sup> Colombia, Costa Rica, Chile y El Salvador son los únicos países donde el coeficiente de formación bruta de capital fijo del período 1990-1994 iguala o supera al existente previo a la crisis de la deuda externa.

<sup>10</sup> Las caídas más drásticas ocurrieron en México (6 puntos del PIB, desde 11 a 5% del mismo), Argentina (4.6 puntos del PIB), Brasil y Venezuela (3 puntos).

<sup>11</sup> La inversión privada como % del PIB se duplicó en Chile en el período 1990-1994 respecto de 1978-1981 (de 8.2 a 16.8%). En similares períodos, los valores recientes superaron a los de antes de la crisis en Costa Rica, El Salvador y México, en este último caso hasta 1994.

En tal sentido, la disponibilidad de financiamiento externo resultó ser un factor significativo en el desempeño de la inversión privada.

A partir de 1991, la tendencia negativa de las variables externas comenzó a revertirse, a raíz de la notable reactivación de las corrientes de capital internacional hacia la región. La consiguiente recuperación registrada en un marco de mayor estabilidad y de mitigación de las restricciones externas contribuyó a elevar los coeficientes de inversión. El aumento, leve en un comienzo, del flujo de inversión extranjera directa y del esfuerzo de ahorro del sector público, también contribuyó al incremento de la inversión.

La profundización del proceso de reforma económica, los adelantos en materia de estabilidad fiscal y de precios y la liberalización de los regímenes de capital extranjero contribuyeron a crear un clima que favoreció la reactivación de las corrientes de inversión extranjera directa (IED).

Hasta los años ochenta, América Latina y el Caribe recibían el grueso de la IED dirigida a los países en desarrollo. Durante los años setenta, la afluencia de IED hacia la región duplicaba con creces la ingresada a los países asiáticos en desarrollo, pero esta situación se invirtió como consecuencia de la crisis de la deuda en la región y del crecimiento acelerado de la IED en dichos países asiáticos a partir de 1986. Así, estos últimos pudieron aprovechar mejor el auge mundial de la IED, que empezó en 1987 y aún continúa.<sup>12</sup>

El proceso de reinserción de América Latina y el Caribe en las corrientes de IED ha sido paulatino. Los incentivos (descuentos por conversión de deuda en capital, privatizaciones) desempeñaron un papel muy importante para impulsar el ingreso de esas corrientes a México entre 1986 y 1988 y a Chile entre 1985 y 1990. Después de ese período, los flujos "normales" se restablecieron hasta la crisis de diciembre de 1994 en México y persisten en Chile. Los flujos "normales" han aumentado en forma notoria, si bien se concentran considerablemente por país y sector de destino.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Entre 1970-1974 y 1990-1993, la participación de los países asiáticos en desarrollo en los flujos mundiales de IED aumentó de 4.6% a 14.8%. La de América Latina cayó desde un máximo de 13% en 1975-1979, a 6% en 1985-1989, antes de repuntar a 8.6% en 1990-1993. En este ámbito, la región aún no recupera la posición relativa que ocupaba antes de la crisis de la deuda.

<sup>13</sup> Hasta 1993, de los siete países sobre los cuales se cuenta con más información, México y Argentina recibieron más de dos tercios de la IED ingresada a la región (37% y 34%, respectivamente).

## 6. Rezagos en empleo y equidad

A los rezagos sociales acumulados durante la anterior fase de desarrollo se agregaron secuelas de la crisis como la baja de salarios y el aumento del desempleo y de otras formas de subutilización de la fuerza de trabajo. A lo largo de los años ochenta, casi todos los países experimentaron procesos intensos de redistribución regresiva del ingreso, en un contexto de caída en el ingreso por habitante, lo que redundó en un considerable incremento en la pobreza urbana.

El tipo de reestructuración productiva que siguió a los ajustes, los cambios de precios relativos y la liberalización comercial no se han traducido aún en suficiente generación de puestos de trabajo ni en adecuada disminución de las desigualdades. En numerosos países los indicadores de equidad no han recuperado aún el nivel anterior a la crisis (cuadro 4).

El proceso de modernización productiva está coincidiendo con una acentuación en la heterogeneidad estructural, ampliándose las ya pronunciadas diferencias de productividad entre las empresas grandes y el variado conjunto de las actividades que van quedando rezagadas. La mayor parte de los nuevos puestos de trabajo sigue generándose en sectores de baja productividad y remuneraciones, en tanto se reduce la participación en el empleo de las actividades formales. En evolución paralela, el abanico salarial se ha abierto, en respuesta a los diversos niveles de educación y calificación, y caen los ingresos relativos de trabajadores por cuenta propia, específicamente los no profesionales ni técnicos (CEPAL, 1995d).

El ajuste fiscal de los años ochenta redujo el gasto social y la calidad de las prestaciones (CEPAL, 1994), lo que ha afectado las políticas sociales en su cobertura y eficacia. Del mismo modo, la calidad de estas políticas muestra rezagos, al no haberse readecuado a los desafíos que les plantea el nuevo patrón de política económica.

La nueva modalidad de funcionamiento de las economías de la región muestra tendencias desfavorables en la distribución del ingreso, las que podrían ser transitorias, en tanto se consolida la nueva base productiva y ocupacional.<sup>14</sup> Sin embargo, no está descartado el riesgo de que más bien correspondan a rasgos

<sup>14</sup> Entre las economías que ya funcionan en los nuevos escenarios macroeconómicos y regulatorios y razonablemente cerca de la frontera productiva, sólo Colombia (temporalmente) y Uruguay muestran niveles de desigualdad inferiores a los anteriores a la crisis. Chile, con crecimiento elevado y sostenido desde 1985, muestra reducciones significativas en la pobreza pero grados de desigualdad similares o mayores a los existentes previos a la crisis.

constitutivos de la nueva modalidad de desarrollo. Se trata de tendencias que cabe examinar con atención y

que pueden ir requiriendo políticas preventivas o correctoras.

CUADRO 4

**América Latina y el Caribe: indicadores de bienestar en los años ochenta y a comienzos de los noventa**

País	Año	Ingreso real per cápita (índices)	Pobreza (% de hogares)		Concentración del ingreso en áreas urbanas (Gini) <sup>a</sup>	Utilización de la fuerza laboral <sup>b</sup> (índices)	Salario real (índices)	Gasto social per cápita (índices)
			Nacional	Urbana				
<i>Países con ingreso per cápita superior al de antes de la crisis</i>								
Colombia	1980	100	39	36	0.518	100	100	100
	1986	105	38	36	0.455	92	120	109
	1990	112	...	35	0.450	99	118	117
	1992	113	...	38	0.454	96	116	128
	1994	121	...	...	...	94	122	...
Costa Rica	1981	100	22	16	0.328	100	100	100
	1990	103	24	22	0.345	103	98	112
	1992	110	25	25	0.362	106	97	96 <sup>c</sup>
	1994	116	...	...	...	97	112	...
Chile	1981	100	...	...	...	100	100	100
	1987	90	39	38	0.485	100	87	85
	1990	103	33	33	0.471	108	96	82
	1992	111	28	28	0.474	110	106	97
Uruguay	1981	100	11	9	0.379	...	100	100
	1990	90	...	12	0.353	...	85	101
	1992	101	...	8	0.301	...	91	118 <sup>c</sup>
	1994	108	...	...	...	...	96	...
<i>Países con ingreso per cápita inferior al de antes de la crisis</i>								
Argentina	1980	100	9	5 <sup>d</sup>	0.365 <sup>d</sup>	100	100	100
	1990	72	...	16 <sup>d</sup>	0.423 <sup>d</sup>	88	77	75
	1992	85	...	10 <sup>d</sup>	0.408 <sup>d</sup>	85	79	89
	1994	95	...	...	...	72	78	...
Brasil	1979	100	39	30	0.493	100	100	100 <sup>e</sup>
	1990	98	43	39	0.535	94	116	125
	1994	100	...	...	...	85	108	...
México	1981	100	...	...	...	100	100	100
	1984	88	34	28	0.321	96	72	66
	1989	83	39	34	0.424	86	73	59
	1992	88	36	30	0.414	86	86	74 <sup>c</sup>
Panamá	1994	88	...	...	...	82	97	...
	1979	100	36	31	0.399	...	100	...
	1989	93	38	34	0.460	...	114	...
	1991	85	36	34	0.448	...	111	...
Perú	1994	90	...	...	...	...	112	...
	1979	100	46	35	...	...	100	100 <sup>e</sup>
	1990	72	...	...	...	...	44	40
	1994	81	...	...	...	...	56	...
Venezuela	1981	100	22	18	0.306	100	100	100
	1990	75	34	33	0.378	93	48	65
	1992	76	33	32	0.380	94	47	...
	1994	70	...	...	...	85	36	...

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

<sup>a</sup> Calculado sobre la base de la distribución del ingreso per cápita entre hogares, por deciles.

<sup>b</sup> Porcentaje de la fuerza laboral no agrícola empleada en actividades formales.

<sup>c</sup> 1991.

<sup>d</sup> Área metropolitana (Gran Buenos Aires).

<sup>e</sup> 1980.

## IV

### Reestructuración productiva y competitividad

Producto de las reformas económicas y la reanudación de flujos externos, en los años noventa el nivel de actividad de la región se ha elevado a tasas moderadas pero estables,<sup>15</sup> y los ritmos de crecimiento de los distintos países han ido convergiendo progresivamente. Asimismo, en estos años se ha registrado una gradual recuperación de la inversión —aunque con grandes disparidades entre países—, una fuerte racionalización productiva en las unidades económicas y un incremento moderado en la productividad total de los factores.

En varios casos, la recuperación de la productividad del trabajo ha sido significativa, si bien a veces ha respondido a una fase del ciclo económico de recuperación o a una drástica reducción del ritmo inflacionario. Es un componente transitorio de la productividad, que no puede proyectarse.

La productividad de la región exhibe un marcado rezago con respecto a los países industrializados y las economías de industrialización reciente (EIR) asiáticas. Es un fenómeno generalizado que se manifiesta en la mayoría de las empresas y sectores, en tecnologías duras y blandas y que, en promedio, se ha intensificado en años recientes.

Si tales rezagos no son abordados, pueden gestarse marcadas diferencias distributivas en la base productiva, virtualmente imposibles de atender con políticas sociales. En tal sentido, las políticas de desarrollo productivo pueden ser un aporte importante para conseguir mejoras en productividad no divorciadas de la equidad.

#### 1. Lento avance de la productividad

En el período 1950-1980, América Latina creció a mayores tasas que los países industrializados, excepto Japón. Sin embargo, tanto la productividad del trabajo como la productividad total de los factores aumentaron menos que en esos países, evidenciando un pe-

<sup>15</sup> En la región, la tasa media de crecimiento anual fue de 3.6% entre 1990 y 1994. La fuerte desaceleración a sólo 0.6% en 1995 se debió casi exclusivamente a las recesiones sufridas por Argentina y México, ya que el nivel de actividad del resto de los países de la región aumentó algo más de 4% (CEPAL, 1995a).

ríodo largo de rezago tecnológico. En ese período, el progreso técnico originó sólo una séptima parte del crecimiento de América Latina.<sup>16</sup>

Esta evolución contrasta con la observada en otras regiones, como las EIR asiáticas y los miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), donde la productividad total de los factores no sólo aumentó con más rapidez, sino que continuó haciéndolo, incluso en los años ochenta. En América Latina, durante la época de mayor dinamismo (1950-1973), la tasa de crecimiento de esa productividad fue la mitad de la registrada en las EIR asiáticas y los países de la OCDE. Entre 1950 y 1994, el avance tecnológico contribuyó al crecimiento regional con apenas 0.6 puntos porcentuales anuales, en comparación con 2.8 puntos en el caso de las EIR asiáticas y la OCDE<sup>17</sup> (cuadro 5).

La productividad del trabajo aumentó a un ritmo anual cercano a 3% durante las décadas de 1960 y 1970, como resultado de la generalizada tendencia a una mayor incorporación de capital en las economías de la región. La tasa retrocedió en los años ochenta, pero en los noventa comenzó a repuntar en algunos países, en especial Argentina y Chile.

La grave desaceleración del crecimiento en los años ochenta conllevó un retroceso de la productividad, debido a la subutilización de los factores productivos. Además de los efectos que el estancamiento económico y la caída de las inversiones ejercieron en la productividad, se amplió la distancia que separaba a la región de la frontera internacional de eficiencia productiva.

En la agricultura, la productividad de la tierra y el trabajo ha mostrado avances importantes en la re-

<sup>16</sup> La productividad total de los factores en la región creció a razón de 1.2% anual entre 1950 y 1980; se estancó entre 1973 y 1980 y cayó en los años ochenta. En el período 1989-1994 registró una leve recuperación (1.1%).

<sup>17</sup> Del aumento promedio de 4.3% anual del PIB de la región entre 1950-1994, aproximadamente 35% es imputable al aumento de la cantidad de capital físico, 10% a mejoras de la calidad de la mano de obra (explicadas principalmente por la elevación de los niveles educativos), 31% a incrementos del empleo y sólo 14% a avances tecnológicos.

CUADRO 5

**América Latina (6 países): comparación internacional del crecimiento y de la productividad total de los factores, 1950-1994**  
(Tasas medias de variación anual)

Países	Producto interno bruto <sup>a</sup>		Productividad del factor trabajo <sup>b</sup>		Productividad del factor capital		Productividad total de los factores <sup>b</sup>	
	1950-1980	1989-1994	1950-1980	1989-1994	1950-1980	1989-1994	1950-1980	1989-1994
América Latina	5.3	4.0	3.6	3.7	6.2	2.3	1.2	1.1
Argentina	3.8	6.1	2.1	2.3	4.9	0.8	1.0	4.5
Brasil	7.0	0.9	4.4	2.8	9.8	2.3	1.2	-1.6
Chile	3.4	6.4	1.8	4.1	4.0	4.7	1.1	2.5
Colombia	5.1	4.3	3.6	4.0	4.1	3.5	1.7	0.8
México	6.5	3.0	4.4	3.7	7.7	2.4	1.5	0.1
Venezuela	5.9	3.6	5.2	5.5	6.6	0.2	0.7	0.3
Países asiáticos	7.7	7.6	5.0	1.5	6.7	7.4	2.6	4.4
Japón	8.0	3.8	1.8	1.7	8.7	10.5	4.3	-0.4
Resto de países de la OCDE	4.1	1.7	0.1	0.5	5.5	3.0	2.4	0.5
Estados Unidos	3.3	1.7	1.7	0.9	3.3	2.2	1.3	0.5

Fuente: CEPAL, sobre la base de estimaciones de Hofman, "Economic growth and fluctuation in Latin America. The long run", documento presentado en la conferencia "Development Strategy After Neoliberal Economic Restructuring in Latin America", Miami, Centro Norte-Sur/Universidad de Miami, 1995; y Capital stock in Latin America: a 1994 update, *Cambridge Journal of Economics*, por aparecer.

<sup>a</sup> En dólares a precios de 1980.

<sup>b</sup> En el factor trabajo se incluyen los aumentos del promedio de años de educación.

gión,<sup>18</sup> pero aún dista considerablemente de la que se registra en Europa, Estados Unidos, Canadá y Japón. La productividad de la fuerza de trabajo agrícola alcanza a un tercio de la de Europa y apenas a 7% de la de Estados Unidos/Canadá. Esta diferencia, lejos de ir disminuyendo, se amplió en el período 1970-1990, sobre todo en el caso de la productividad laboral, y algo menos en el de la productividad por hectárea.<sup>19</sup>

La industria minera mundial muestra una tendencia hacia una mayor concentración de la propiedad, con un aumento de la presencia de las grandes compañías transnacionales y un redespigie parcial de éstas hacia zonas en desarrollo. Esto, sumado a las ventajas naturales mineras y la promoción de las inversiones ex-

tranjeras, ha ido favoreciendo que en la gran minería de la región el nivel tecnológico avance a la par con la frontera mundial en estas áreas, incluyendo una mayor preocupación por procesos ambientalmente sustentables.<sup>20</sup>

Derivado de ello, el sector minero de la región ha exhibido un desempeño positivo desde tres puntos de vista fundamentales: la evolución de la producción física, la participación de la región en la producción mundial y el desarrollo tecnológico.<sup>21</sup> Esta tendencia está reflejándose en un aumento del grado de procesamiento local de los productos mineros y en una mayor articulación productiva interna, con notorios efectos multiplicadores en la generación de valor agregado.

<sup>18</sup> Los desempeños agrícolas más destacables corresponden a las oleaginosas, soja y girasol, aunque también mostraron buenos resultados varios de los demás productos básicos, como carne, maíz, hortalizas y frutas.

<sup>19</sup> Entre las causas que explican este rezago relativo se encuentran el bajo uso de fertilizantes y de semillas mejoradas, el reducido nivel de mecanización y, particularmente, las marcadas heterogeneidades en el acceso a la tierra, riego y crédito.

<sup>20</sup> Entre las causas de tal redespigie se encuentran el agotamiento de las reservas de calidad en zonas industrializadas, la progresiva declinación en los precios internacionales de los principales productos mineros y las mayores exigencias ambientales en la OCDE.

<sup>21</sup> Destacan aquí particularmente los casos del cobre, estaño, hierro, plata y zinc.

La productividad manufacturera está evolucionando en forma positiva. Ya en la segunda mitad de los años ochenta su crecimiento se había acelerado a ritmos incluso superiores a los del decenio anterior. Aún así, en los años noventa los aumentos de productividad han alcanzado tasas sin precedentes en los dos decenios anteriores, si bien el desempeño de la industria mediana y grande en las economías de mayor tamaño ha influido fuertemente en estos resultados.

Esta mejoría se sustentó, en parte, en una mayor utilización de la capacidad instalada y, sobre todo, en cambios en la organización productiva. Es decir, ese dinamismo se logró con relativamente pocas inversiones nuevas y un considerable cambio técnico, de carácter "desincorporado" (no directamente vinculado a la incorporación de nuevos bienes de capital, aunque ello implique inversiones complementarias), lo que redundó en una caída del empleo.

## 2. Se amplían las brechas internas de productividad

Durante los años ochenta el aumento de la heterogeneidad estructural se reflejó sobre todo en fuertes caídas de la productividad laboral en el sector de los servicios. Una gran parte de la fuerza de trabajo afectada por el proceso de precarización del empleo que se observó durante ese período buscó refugio en el sector terciario, realizando actividades de baja productividad.

En la actual fase se perciben señales de un aumento de la concentración económica y de la heterogeneidad estructural, que se manifiesta en elevadas y persistentes diferencias intrasectoriales de productividad.

La productividad de las actividades de cultivo y ganaderas, realizadas predominantemente por pequeños y medianos productores en ecosistemas de clima templado, se aproxima a la de sus equivalentes en países desarrollados. Asimismo, en la agricultura comercial de la región surgen modernos sistemas de agonegocios, que representan una nueva forma de internacionalización. En cambio, en cultivos característicos de la agricultura de subsistencia y difundidos en sistemas agroecológicos muy diversos, las diferencias de productividad con respecto a los niveles internacionales son enormes.

En el sector minero, el dinamismo no es compartido por las pequeñas y medianas empresas, que muestran un creciente rezago tecnológico respecto de la gran minería situada en la frontera tecnológica internacional. En el sector manufacturero, el acelerado aumento

de la productividad en los años noventa se ha centrado en las industrias medianas y grandes, ampliándose el desnivel con las pequeñas y con las microempresas, responsables del grueso del empleo industrial. En el sector terciario, las telecomunicaciones y los servicios financieros están siendo objeto de profundas reestructuraciones en muchos países de la región, lo que se traduce en fuertes aumentos de productividad en esas actividades. En algunos casos, como los de Argentina, Colombia y Chile, ello ha contribuido a mejorar considerablemente la productividad laboral media del sector terciario. Sin embargo, lo más frecuente es que el aumento del empleo en el conjunto del sector siga apoyado en la expansión de las actividades de menor productividad (trabajadores por cuenta propia, no profesionales ni técnicos, microempresas). La coexistencia en muchos países de una corriente de fuerte modernización en algunas actividades terciarias con otra de expansión de actividades informales indica que las diferencias de productividad dentro de este sector tienden a ampliarse.

Al comparar las variaciones de la productividad del sector secundario en su conjunto (minería, industria y construcción) entre 1990 y 1993 con las tasas de aumento de la productividad en las empresas industriales grandes y medianas, se comprueba que las primeras son bastante inferiores a las segundas. Si se consideran además los destacados incrementos en la gran minería, es posible concluir que en el período, la productividad del trabajo en la pequeña y mediana industria, la construcción y probablemente la pequeña minería, ha sufrido una baja significativa.

Por otra parte, se comprueba una mayor concentración de la actividad productiva en empresas pertenecientes a grandes conglomerados, nacionales o transnacionales. Esta situación se vincula en parte a la mayor densidad de capital que implica el mayor dinamismo de las industrias de productos básicos, pero también a la concentración de vastos recursos financieros, la realización de ganancias de capital y la captación de nuevas cuasi rentas por parte de un reducido número de grandes conglomerados empresariales multisectoriales, que emergieron en la mayoría de los países durante los procesos de ajuste y reforma estructural y que, en varios casos, se beneficiaron de procesos de privatización que no preservaron adecuadamente la competencia.

## 3. Cambios sectoriales

La recuperación registrada en los años noventa la



compartieron, en general, todos los sectores.<sup>22</sup> Entre los productores de bienes transables, destaca el desempeño de la minería, mientras que las actividades de producción no transable, como la energía, la construcción y el transporte, exhibieron desempeños ampliamente superiores al del conjunto de la economía. La industria manufacturera perdió participación relativa en el producto en favor de actividades basadas en recursos naturales, y de bienes y servicios no transables.

La mayor propensión a introducir progreso técnico ha estado más vinculada a la explotación de recursos naturales, en particular en la minería pero también en las demás actividades primarias. La incorporación de tecnología ha sido intensa en toda la cadena de distribución agrícola, que incluye empaque, cadena de frío y embarque, entre otras etapas, así como en las actividades pesqueras, las forestales y en la actividad turística en el Caribe.

La reestructuración del sector industrial muestra un desplazamiento desde un patrón de especialización basado en el complejo metalmeccánico<sup>23</sup> a otro que se apoya gradualmente en las ramas industriales con alta densidad de recursos naturales. Si bien no se trata de ramas productivas enteramente nuevas, en la segunda mitad de los años setenta y en los ochenta aparece en ellas una nueva generación de plantas fabriles con alto grado de modernización, mayor coeficiente de capital y vigorosa actualización tecnológica (aluminio, petroquímica, celulosa y papel, hierro y acero, metales no ferrosos, alimentos). Estas plantas fabriles son de proceso productivo continuo, regulado por la tecnología de procesos (*machine-paced*) y, en comparación con la industria metalmeccánica, hacen menor uso de mano de obra, ingeniería de organización y métodos de producción.

Además de la menor presencia relativa de la actividad metalmeccánica, esta tendencia tiene como contrapartida un retroceso de la producción textil y del cuero y calzado. También se observan contracciones en el caso de actividades productivas con alto valor

agregado y uso intensivo de ingeniería de planta, como la industria de bienes de capital y la química fina.

El aumento de la disponibilidad y la calidad de los recursos naturales ha inducido una rápida expansión relativa de las industrias que los procesan. Por lo general, la actividad de estas nuevas plantas industriales se ha limitado a las fases iniciales de procesamiento, sin avanzar hacia un mayor valor agregado nacional y la elaboración de productos especiales (como papeles finos, aceites hidrogenados o con bajo colesterol, aceros especiales, perfiles de aluminio, café soluble y aleaciones de cobre, entre otros), tarea que tiende a quedar en manos de los compradores externos.

#### 4. Reestructuración empresarial

En cada país ha surgido un grupo de empresas —reducido en número, pero importante en la generación del PIB— que muestran una reacción “proactiva”, es decir, que han asumido de manera dinámica las nuevas condiciones del entorno, y han transformado significativamente sus procedimientos operativos y expandido sus inversiones y su capacidad de producción, a partir de nuevas plantas fabriles y modelos de organización del trabajo. Un segundo grupo de empresas ha reaccionado de manera “defensiva”, adaptándose al nuevo escenario mediante cambios menores, referidos a organización, subcontratación o abastecimiento externo (*outsourcing*) y desarticulación vertical, pero sin incurrir en grandes inversiones ni expandir muy significativamente su capacidad instalada. Un tercer grupo de empresas, mayoritario en número pero con menor participación relativa en el PIB, no ha contado con la capacidad, la información o los recursos que requiere un proceso de adaptación, lo que ha conducido a la desaparición de algunas y provocado un profundo decaimiento relativo en otras.

En el caso de las filiales de empresas manufactureras transnacionales, una gran mayoría de estas empresas optó por estrategias de racionalización defensiva, es decir, basadas en tecnologías de información y gestión, reducción de gastos y empleo, y suspensión de inversiones adicionales significativas (Mortimore, 1995).

Los desajustes macroeconómicos de los años ochenta dieron origen a señales que indujeron a los agentes económicos a privilegiar más lo financiero y lo especulativo que lo tecnológico. La incertidumbre sobre el grado de consolidación de las reformas económicas dio primacía a las decisiones de corto plazo y discriminó en contra de las inversiones de madura-

<sup>22</sup> La excepción más notable la constituyen los servicios sociales y comunales, cuyo nivel de actividad se rezagó considerablemente debido a la contención del gasto fiscal corriente y la racionalización del empleo público.

<sup>23</sup> El complejo metalmeccánico abarca un conjunto de industrias con predominio de subprocesos técnicos de producción y montaje de partes, piezas y subconjuntos metálicos. Todas estas tareas requieren uso intensivo de mano de obra, recursos humanos calificados, servicios de ingeniería y de organización y métodos de producción. Se trata de industrias dedicadas a la fabricación de bienes de consumo durables, automóviles, bienes de capital relativamente sencillos, como motores y calderas, y equipo agrícola y para la industria de alimentos, entre otros.

ción más lenta o con mayor riesgo e incertidumbre. Con ello, disminuyeron las inversiones en tecnologías y equipos modernos relacionadas con el diseño de nuevos productos y la actividad de investigación y desarrollo.

Tanto por razones de ventajas competitivas, más evidentes ante la reorientación en la estrategia de desarrollo, como por incorporación de tecnología, los sectores que procesan recursos naturales y los productores de bienes industriales básicos de amplio uso, quedaron en una situación de privilegio en el nuevo cuadro de incentivos macroeconómicos.

##### 5. Reformas institucionales y modernización de los servicios

Los procesos de apertura comercial, desregulación de mercados, privatización y apertura a la inversión extranjera, así como la dinámica del avance de la tecnología y las formas de organización empresarial, están generando cambios institucionales que obligan a actualizar las categorías analíticas convencionales respecto de bienes y servicios transables y no transables, así como respecto de bienes y servicios para asegurarse de que ellas sigan siendo pertinentes.

La exportación de servicios financieros, de ingeniería y consultoría ha transformado en transables muchos servicios que hasta hace poco no lo eran. Asimismo, la movilización de recursos financieros, en algunos casos provenientes de fondos de pensiones o de emisiones de bonos y acciones en el mercado local o internacional, ha favorecido la profundización del mercado de capitales y, en ocasiones, las inversiones nacionales en economías vecinas. Las recientes privatizaciones de servicios públicos de energía y telecomunicaciones han contribuido a desencadenar un importante proceso de inversiones productivas que ha dinamizado estos sectores y también los de la construcción y el transporte.

La tendencia actual a la subcontratación o abastecimiento externo (*outsourcing*) de servicios aumenta las transacciones registradas entre el sector de los servicios y los demás sectores del sistema productivo y fortalece los mercados en que se realizan esas transacciones. Se da así origen a servicios que operan a escala industrial.

La producción de bienes primarios e industriales básicos de exportación impone grandes exigencias de infraestructura vial, portuaria y de comunicaciones, lo que ha contribuido a que el crecimiento medio del sector del transporte, almacenamiento y comunicaciones haya duplicado el del PIB a partir de 1980. Igual

sucedió con el sector de la electricidad, gas y agua, que desde ese mismo año se ha mantenido como uno de los más dinámicos, resultado que refleja tanto las necesidades de energía de las nuevas actividades productivas basadas en recursos naturales como el descubrimiento de nuevas fuentes de energía no renovable.

Las privatizaciones y la desreglamentación de mercados internos configuran un nuevo escenario en el que los agentes privados y las políticas públicas interactúan y las instituciones encaran desafíos emergentes en materia de regulación y promoción de la competencia.

El proceso de privatización ha abarcado sectores muy diversos. Partió por un conjunto de empresas dispersas ubicadas en mercados competitivos, para luego incorporar industrias, servicios financieros, empresas de transporte y otras vinculadas a los recursos naturales. Más recientemente, la privatización se ha ido extendiendo hacia los servicios de utilidad pública y actividades de infraestructura.

Las experiencias de privatización en América Latina han diferido en cuanto a secuencia, velocidad, intensidad, cobertura sectorial y mecanismos de traspaso utilizados. El proceso ha sido generalizado en el caso de empresas que operan en mercados competitivos y de relativa magnitud en los sectores del transporte y la agroindustria. Las privatizaciones previstas para los próximos años apuntan claramente hacia los servicios de utilidad pública y las actividades de infraestructura. Así, por ejemplo, está contemplado realizar privatizaciones o asociarse con agentes privados, bajo modalidades de concesión o similares, en las áreas de la energía (Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Paraguay y Venezuela); las telecomunicaciones (Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá); la infraestructura portuaria o vial (Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Perú y Venezuela) y el abastecimiento de agua potable (Brasil, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Venezuela). Menos evidente es el énfasis en los servicios financieros, el transporte y los recursos naturales.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Entre los hechos recientes más destacados figuran la implementación parcial del proceso de capitalización en Bolivia, que se espera canalice inversiones equivalentes a casi 30% del PIB en los próximos siete años; en Brasil, privatizaciones parciales en telecomunicaciones, distribución de gas natural, hidrocarburos y servicios navieros; en México, privatizaciones en transporte, telecomunicaciones, gas natural e infraestructura; y en Chile, mecanismos de concesión en infraestructura, distribución de gas natural y empresas sanitarias, incluido el tratamiento de aguas servidas.

## 6. Competitividad y exportaciones

Las exportaciones agropecuarias de la región siguen concentrándose en productos de lenta evolución en el comercio mundial. Si bien es cierto que la existencia de notables excepciones demuestra una gran capacidad para insertarse en nuevos nichos de mercados, la región ha perdido participación en el comercio mundial de productos agropecuarios. Dicha proporción, que entre 1980 y 1985 alcanzaba a cerca de 15%, había bajado a 11.2% en 1993.

Entre las ventas externas más dinámicas del sector agropecuario figuran las exportaciones forestales, nuevos productos de exportación, como fruta fresca y hortalizas, y exportaciones de un mismo bien bajo una mayor diversidad de formas —fresco, refrigerado, congelado— en respuesta a las distintas necesidades de los mercados consumidores, o con mayor grado de elaboración. Todos estos muestran notorio dinamismo entre las exportaciones que la región realiza a la OCDE.

Las actividades mineras en América Latina han entrado a una fase muy dinámica favorecida por las reformas en la legislación minera, lo que ha reforzado la complementariedad entre los rendimientos superiores a la media mundial de los yacimientos mineros de la región y la sincronización de la gran minería regional con el progreso técnico internacional; esto permite un aprovechamiento más intenso de las rentas potenciales de estos recursos. Se prevé un nuevo ciclo de inversiones mineras que ampliará la oferta exportable de la región.<sup>25</sup>

Desde finales de los años setenta, el volumen de las exportaciones manufactureras creció notablemente (alrededor de 7% anual), aun cuando la producción de estos bienes permaneció prácticamente estancada. Este resultado revela que el sector externo se convirtió en el componente más dinámico de la demanda y, al mismo tiempo, que muchas empresas han sido capaces de reorientar su producción hacia los mercados externos.

Las exportaciones industriales, que habían desempeñado un papel muy importante en los años ochenta, continuaron expandiéndose en los noventa, tanto en volumen como en valor, a pesar de la caída de precios

que sufrieron muchos insumos básicos exportados por la región (cobre, celulosa y harina de pescado, entre otros). Al mismo tiempo, las importaciones industriales, que se habían reducido considerablemente en la primera mitad de la década de 1980, volvieron a crecer con fuerza a partir de entonces. Como resultado, el balance comercial ligeramente positivo que llegó a registrar el sector manufacturero en 1985, se volvió negativo en 1990 y empeoró mucho más en los años siguientes, siendo el déficit superior al de 1980.

La situación del sector industrial a mediados de los años noventa se caracteriza por una renovación cada vez más generalizada de su capacidad de crecimiento, incrementos de productividad, mayor capacidad exportadora que en décadas anteriores, fuerte expansión de las importaciones de manufacturas y un considerable balance negativo en el comercio manufacturero.

Los países de América Latina agrupados en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) han modificado la estructura de sus exportaciones a la OCDE en la dirección apropiada (la contribución de las manufacturas se duplicó, de 23% a 48%, y la de las manufacturas no basadas en recursos naturales prácticamente se triplicó entre 1980 y 1993). Sin embargo, su participación en las importaciones totales de los países de la OCDE mostró un leve descenso (de 4.4% a 4.1%) y la posición competitiva de los sectores dinámicos sólo registró avances limitados entre 1980 y 1993 (de 1.9% a 2.7% las manufacturas y de 1.3% a 2.4% las manufacturas no basadas en recursos naturales) (Mortimore, 1995).

La posición competitiva de América Latina y el Caribe muestra claros rezagos comparada con la de los países asiáticos en desarrollo. Si bien la estructura de sus exportaciones registró cambios significativos en favor de las manufacturas de mayor demanda, su participación en las importaciones de la OCDE, sobre todo en los rubros más dinámicos, ha mostrado avances limitados. Las excepciones más notables son la industria automotriz de México y las de las zonas francas (maquiladoras) de México y la República Dominicana. En ambos casos, las empresas transnacionales han desempeñado un papel importante (cuadro 6).

<sup>25</sup> La inversión comprometida en la región en el resto de los años noventa asciende aproximadamente a 14 000 millones de dólares,

cerca de un tercio del total de la inversión minera mundial en el período.

CUADRO 6

**América Latina y el Caribe: Competitividad internacional, 1980 y 1993**  
(Porcentajes)

	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALADI) <sup>a</sup>		América Central y el Caribe <sup>b</sup>		Este asiático <sup>c</sup>	
	1980	1993	1980	1993	1980	1993
I. Contribución (estructura de las exportaciones a la OCDE)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Recursos naturales (1) + (2) + (3) <sup>d</sup>	75.6	49.2	85.1	54.0	13.1	6.4
Agricultura (1)	30.3	25.2	48.7	41.5	5.8	4.7
Energía (2)	36.1	18.6	22.5	4.9	4.9	1.3
Otros recursos naturales (fibras textiles, minerales y otros) (3)	9.3	5.4	13.9	7.7	0.7	0.4
Manufacturas (4) + (5)	23.1	48.1	12.2	43.0	84.7	92.1
Basadas en recursos naturales (4)	8.5	7.2	3.2	3.6	4.1	1.7
No basadas en recursos naturales (5)	14.6	40.5	9.0	39.4	80.6	90.4
Otros (6)	1.3	2.7	2.7	3.0	2.3	1.5
II. Participación en el mercado de importaciones de la OCDE	4.4	4.1	0.9	0.6	3.5	5.9
Recursos naturales (1) + (2) + (3)	7.6	8.5	1.7	1.3	1.0	1.6
Agricultura (1)	9.3	8.5	3.0	1.9	1.9	2.3
Energía (2)	6.2	8.0	0.8	0.3	0.7	0.8
Otros recursos naturales (fibras textiles, minerales y otros) (3)	11.3	11.5	3.4	2.2	0.7	1.3
Manufacturas (4) + (5)	1.9	2.7	0.2	0.3	5.4	7.3
Basadas en recursos naturales (4)	6.7	6.6	0.5	0.4	2.5	2.2
No basadas en recursos naturales (5)	1.3	2.4	0.2	0.3	5.7	7.6
Otros (6)	3.0	4.2	1.3	0.6	4.2	3.4

Fuente: CEPAL, sobre la base del programa de computación CAN, Análisis de la competitividad de los países, versión 2.0.

<sup>a</sup> Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

<sup>b</sup> Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Barbados, Cuba, República Dominicana, Haití, Jamaica y Trinidad y Tabago.

<sup>c</sup> Corea del Sur, Hong Kong, Singapur y la provincia china de Taiwán.

<sup>d</sup> En este cuadro los números entre paréntesis significan lo siguiente:

(1) Secciones 0, 1 y 4; capítulos 21, 22, 23, 24, 25 y 29 de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (Revisión 2).

(2) Sección 3.

(3) Capítulos 26, 27 y 28.

(4) Capítulos 61, 63 y 68; grupos 661, 662, 663, 667 y 671.

(5) Secciones 5, 6 (menos capítulos y grupos incluidos en el 4), 7 y 8.

(6) Sección 9.

## V

### Políticas para fortalecer el desarrollo

Los objetivos de las políticas públicas en la región reflejan el interés por acercarse a una institucionalización progresiva de economías de mercado abiertas, estables y competitivas, con correcciones en la situación social y en un marco de profundización democrática.

Tal complejo proceso se refleja también en un tránsito hacia nuevas estructuras productivas, entendi-

das éstas como la interacción de empresas, agentes productivos, mercados, políticas sectoriales e instancias de regulación. En ese proceso destaca la rapidez con que cambiaron las reglas del juego y la lentitud con que se readecuan las organizaciones. Persisten comportamientos de economía cerrada y reducida flexibilidad institucional para abordar los desafíos de competitividad; en particular, buena parte de las em-

presas muestra marcados rezagos en la adopción de normas de calidad, innovación tecnológica, capacitación de la mano de obra, persistiendo en ellas relaciones industriales de escasa colaboración. Por su parte, el sector público resiste su modernización, no abandona prácticas excesivamente burocráticas y, en general, sus políticas no están sujetas a evaluación y sus recursos se asignan sin criterios de desempeño.

La recuperación gradual del crecimiento y los avances en competitividad coexisten con una ampliación de las brechas internas de productividad, lo cual resta dinamismo al crecimiento, y limita las posibilidades de empleo y de mayor equidad.

De allí la importancia de un enfoque que persiga avances en estabilidad, competitividad y equidad, integrando de un modo articulado los temas macroeconómicos, microeconómicos e institucionales. Ello no significa bajarle el perfil a la macroeconomía sino entenderla como requisito previo insustituible, pero no suficiente de la transformación productiva. Se la debe complementar con el desarrollo de mercados a fin de que los incentivos creados en el plano macroeconómico se transformen en acciones concretas para estimular la productividad, la innovación y la difusión tecnológicas, reduciendo la heterogeneidad del crecimiento y mejorando la distribución de sus resultados.

### 1. Elevar la tasa de crecimiento

Si bien es cierto que la región ha conseguido crecer al 3.6% entre 1990 y 1995, dicho ritmo es claramente insuficiente desde la doble óptica de superar los rezagos en equidad y de reforzar la incorporación de progreso técnico. Es un ritmo que, además de ser notoriamente inferior al conseguido entre 1950 y 1980, congela la situación de pobreza en la región.

La CEPAL estima que para alcanzar niveles aceptables de empleo y productividad se requiere una expansión del PIB cercana al 6% anual, con incrementos en el PIB por habitante en torno al 4% anual.

El objetivo de crecimiento elevado y estable exige mayores esfuerzos de ahorro e inversión, ya que para crecer al 6% anual es preciso elevar significativamente la inversión, llevando el promedio regional desde un 22% a un 28% del PIB, con una adecuada combinación de ahorro nacional y externo que permita financiarlo de modo compatible con la estabilidad macroeconómica.

Aproximarse gradualmente a tasas de crecimiento de 6% y de ahorro nacional cercanas al 25 o 26% del PIB —y por lo tanto con un ahorro externo de alre-

dedor de 2 a 3% del PIB— es una propuesta exigente pero posible de alcanzar. En todo caso, ella no es más que un ejercicio que ilustra rangos y no cifras específicas, pues el acentuado cambio en el contexto económico dificulta la extrapolación de períodos históricos.<sup>26</sup>

### 2. Consolidar las reformas económicas

La preservación de los equilibrios macroeconómicos básicos es insustituible en el fortalecimiento del desarrollo, mostrándose relevantes al respecto una visión de conjunto que vele simultáneamente por una inflación baja y declinante, con avances en estabilización apoyados en austeridad fiscal, incrementos en ahorro interno, inversión y productividad, preservando rangos sustentables de déficit en cuenta corriente y un nivel competitivo para el tipo de cambio real.

La gestión macroeconómica debe privilegiar la promoción del ahorro nacional y lograr que el ahorro externo y el interno sean complementarios, accediendo a niveles estables de ahorro externo y orientando ambos al financiamiento de un mayor nivel de inversión y productividad. Reducir la inflación, favorecer el ahorro público y privado, atraer los capitales externos de largo plazo, y velar porque las señales de precios relativos privilegien factores permanentes y favorezcan la inversión en bienes transables, son desafíos permanentes a la consistencia de la gestión macroeconómica orientada a favorecer la transformación productiva.

Junto con valorar la afluencia de capitales externos hacia la región, es necesario destacar la relevancia del dilema que las autoridades económicas enfrentan para garantizar simultáneamente la estabilidad macroeconómica, la persistencia de la afluencia de capitales externos, su complementación con el ahorro nacional y su canalización hacia la inversión productiva.

Conjugar políticas fiscales cambiarias y monetarias, en un contexto de creciente liberalización de los mercados, impone el desafío de evitar revaluaciones de la moneda que no guarden relación con los equilibrios externos de largo plazo. La forma como hacerlo, sin embargo, admite diversas respuestas, de acuerdo a

<sup>26</sup> En particular, debiera esperarse que las reformas económicas conduzcan a una mayor eficiencia de la inversión, que permita obtener un mayor ritmo de crecimiento con un determinado nivel de inversión. Esto, sin embargo, no es mecánico y depende crucialmente de avances en la eficiencia de la intermediación financiera.

las particularidades del ciclo macroeconómico y del patrón de política económica. Del mismo modo, hay coincidencia en fortalecer el ahorro nacional, pero matizada respecto de las formas concretas de abordar las políticas de apertura de la cuenta de capitales y la intervención pública en los mercados cambiarios y monetarios. En fin, es preciso un examen más atento de las especificidades macroeconómicas e institucionales de cada realidad nacional ya que, junto con el indispensable incremento de las tasas de ahorro, las posibilidades de complementar éste con ahorro externo, regulando los flujos de capital extranjero, están estrechamente condicionadas a tales especificidades.

De allí la pertinencia del análisis que vincula los aspectos macroeconómicos, microeconómicos e institucionales para el examen de las políticas públicas y su readecuación a los desafíos externos e internos. Este instrumento es útil para atender a los diferentes estadios de desarrollo y las diversas realidades nacionales que muestran los países de la región, enriqueciendo el examen comparativo y evitando generalizaciones excesivas. Con todo, las particularidades nacionales no deben ocultar que el contexto macroeconómico debiera manifestarse en relativa estabilidad de precios, tipos de cambios verosímiles, tasas de interés real positivas pero moderadas y más crecimiento liderado por las exportaciones.

La experiencia empieza a mostrar que existe un fuerte grado de complementariedad entre políticas macroeconómicas, de desarrollo productivo y de promoción de la competencia. De una parte, los deterioros sostenidos en el tipo de cambio real pueden anular los esfuerzos de fomento de la tecnología, la productividad y la capacitación, reduciendo la competitividad. Por otra parte, los procesos de privatización pueden mejorar la competitividad, al privilegiar el apoyo a mercados competitivos, fortaleciendo la regulación de mercados que se caracterizan por el predominio de mercados naturales. Estos son campos relevantes de las reformas económicas en curso y merecen mayor atención que la que están recibiendo.

### 3. Ahorro, inversión y financiamiento

Conseguir un acercamiento gradual a tasas de crecimiento sostenido en torno al 6% anual requiere tasas de inversión cercanas al 28% del PIB, con la productividad y composición actual del capital. Ello significa un incremento de 5.5 a 6 puntos respecto del actual coeficiente medio de inversión.

En tal contexto de crecimiento ciertamente aumentaría el ahorro nacional; sin embargo, de hacerlo

conforme al comportamiento de las últimas dos décadas, el incremento sería insuficiente, ya que sólo se pasaría del 18 al 23% del PIB. La diferencia, poco más de 5% del PIB, debería ser cubierta con ahorro externo. Una de las lecciones de la crisis mexicana es justamente la de evitar apoyos excesivos en el ahorro externo, particularmente si se trata de recursos de corto plazo. Siendo razonable que el estado actual de las reformas económicas en la región garantice un acceso estable y más ordenado al financiamiento externo que en los años ochenta, es también evidente que déficit en cuenta corriente del 5% del PIB trascienden los límites de la prudencia macroeconómica y seguramente terminarían afectando severamente las posibilidades de crecimiento estable.

De allí la necesidad de apoyarse básicamente en ahorro nacional, el que debiera elevarse a un rango parecido al 25% del PIB, es decir, un salto de 5 a 6 puntos del PIB en un período de cuatro a cinco años.

Esos niveles no podrán alcanzarse con el mero crecimiento, ya que implican un desplazamiento de la función de ahorro tal, que a cada nivel de ingreso se agreguen tres puntos del PIB de ahorro adicional. Ello sugiere una modificación apreciable en los patrones de comportamiento del consumo y del ahorro privado, así como en el comportamiento del ahorro público. Tampoco parece posible acceder a tales niveles de ahorro apoyándose sólo en modificaciones de los precios relativos. Siendo relevantes, parece necesario acompañarlas con modificaciones institucionales en toda la cadena de formación de capital, de manera de estimular todas las formas de ahorro y asegurar su traspaso eficiente hacia la inversión productiva.

En tal sentido, se requieren mecanismos institucionales que mejoren la eficiencia de los sistemas financieros en la captación, intermediación y asignación de recursos, así como en la supervisión y regulación de los mismos.

El nivel de ahorro en la región no sólo es notablemente bajo, si se le compara con el de las economías asiáticas, sino que además su intermediación se canaliza ineficientemente hacia la inversión productiva.

En una concepción integrada del proceso de formación de capital, son relevantes la estabilidad macroeconómica y un clima de crecimiento, así como la pertinencia y estabilidad de los incentivos, la eficacia del marco regulatorio y la calidad de la intermediación financiera, dado que lo que preocupa es tanto generar los recursos de ahorro como facilitar que éstos se canalicen con eficiencia hacia la inversión productiva.

Lo anterior sugiere que la política financiera debiera ir involucrando a todos los componentes de la cadena de formación de capital. Esta política debería crear y promover explícitamente nuevas fuentes de ahorro, e impulsar un vigoroso desarrollo de las instituciones e instrumentos financieros, teniendo en cuenta las externalidades, los problemas de información y las imperfecciones e incluso vacíos que caracterizan los actuales niveles de desarrollo de los mercados de crédito y capital en la región; y asimismo atender a los requisitos que demanda el financiamiento de formas específicas de inversión (capital fijo de las empresas, infraestructura, vivienda y otras), así como su necesario complemento en inversión en capital humano.

La relación entre mercado financiero y formación de capital requiere modificaciones institucionales que permitan la inclusión, por un lado, de un segmento de operaciones de largo plazo (lo que daría espacio a inversiones en tecnología, por ejemplo), y por otro, de uno orientado a pequeñas y medianas empresas. Ambos segmentos pueden beneficiarse con innovaciones financieras, que les permitan acceder a esquemas de *leasing*, fondos de garantía, garantía colectiva de proyectos y concesión de créditos ligados a asistencia técnica.

En la promoción del ahorro privado desempeñan un papel especial las reformas a los sistemas de pensiones.<sup>27</sup> De igual forma, hay experiencias promisorias en modalidades de ahorro institucional de los trabajadores para optar a subsidios habitacionales. Parecido esquema podría utilizarse para favorecer el crédito a personas o a colectivos asociados en educación y capacitación, aprovechando los sistemas de recaudación social para realizar el descuento y reembolso automático de tales créditos. Ello podrá complementarse con mercados secundarios de estos instrumentos, propiciando su diversificación y securitización, de modo de hacerlos atractivos al sistema financiero.

El ahorro público admite diversas combinaciones de aumento de ingresos tributarios, reducciones del gasto público corriente, y saneamiento de las finanzas de las empresas públicas y de los sistemas de previsión. Dos casos estables de ajuste externo, los de Chile y Colombia, también destacan por el logro de un equilibrio fiscal duradero. En ambos casos, el estado de las cuentas públicas antes de la crisis era más alenta-

do que en los demás países; a lo largo del proceso de ajuste fiscal ambos países siguieron realizando inversiones públicas esenciales y ambos presentan los mayores coeficientes de ingresos tributarios y corrientes respecto del PIB, netos de privatizaciones. Tales ajustes fiscales se basaron en el crecimiento de la economía, abordando tanto la reducción y racionalización de gastos como una mayor captación de ingresos tributarios y corrientes.

En materia de inversión, hay resultados interesantes en la aplicación de incentivos tributarios que fomentan la retención y reinversión de utilidades, buscando trasladar la carga tributaria desde las empresas a las personas. Un mecanismo poco utilizado es el de financiar la capacitación de personal con una reducción impositiva equivalente, de manera de fomentar la inversión en capital humano.

Otro ámbito relevante para la competitividad es la inversión en infraestructura, habida cuenta del rezago en ella inducido por las restricciones fiscales de los años ochenta. En ese sentido, los procesos de privatización en telecomunicaciones y energía muestran resultados relevantes, con niveles de inversión que han mejorado la cobertura y eficiencia de tales servicios, de un modo que no hubiese sido posible conseguir con fondos públicos. Algo similar está aconteciendo con las inversiones privadas en puertos, aeropuertos y ferrocarriles, si bien cabe reforzar esas tendencias con esquemas de regulación que estimulen la competencia, reduciendo la posibilidad de integración vertical o de subsidios cruzados. El proceso reciente de articulación público-privada en obras viales y en el sector sanitario en Chile y las privatizaciones recientes emprendidas en Bolivia y Perú apuntan en esa dirección.

#### 4. Complementariedad entre ahorro externo e interno

El déficit en cuenta corriente ha demostrado ser un importante indicador de la sustentabilidad del equilibrio macroeconómico en economías abiertas. No se considera inquietante cuando es moderado (2 a 3% del PIB)<sup>28</sup> o sustentable, en la medida en que se financia principalmente con ingresos de capital de largo plazo. Tampoco cuando no sustituye al ahorro nacional, sino que lo complementa y se refleja más en un incremen-

<sup>27</sup> Conviene examinar con atención las implicaciones económicas y financieras de tales reformas, en particular sobre el ahorro público y privado, la situación presupuestaria fiscal, la profundización financiera, la administración de riesgos en los mercados de valores y seguros, y la inversión real.

<sup>28</sup> Las autoridades chilenas han ubicado el ahorro externo de tendencia entre 3 y 4% del PIB (Zahler, 1995), en tanto Summers considera peligroso cualquier déficit en cuenta corriente de balanza de pagos que exceda el 5% de igual variable (Summers, 1996).

to de la inversión que del consumo, y cuando está bien invertido en actividades transables que mejoran la capacidad de pagos externos.

Las medidas destinadas a estabilizar la afluencia de capital externo han mostrado ser útiles para evitar marcadas distorsiones en precios claves de la economía, como el tipo de cambio y la tasa de interés. Varios gobiernos han intervenido en el mercado cambiario con el objeto de evitar ese efecto; en tales casos, no se han limitado a comprar divisas, sino que además han neutralizado el efecto monetario de esas compras con la emisión de instrumentos de la deuda interna. Chile y Colombia han estimulado el ingreso de recursos a largo plazo y, simultáneamente, han tratado de limitar la entrada de capital a corto plazo mediante la adopción de disposiciones específicas que la desincentivan. En 1995, Brasil y Perú también iniciaron un proceso de aplicación de políticas de este tipo, aunque de menor intensidad. Estas políticas no están exentas de costos,<sup>29</sup> pero han resultado eficaces en etapas de transición a una mayor integración financiera.

En los casos más destacados de manejo de un abundante financiamiento externo tanto dentro como fuera de la región, el problema se ha abordado mediante una serie de medidas integradas de política económica que persiguen una mayor austeridad fiscal y el incremento del ahorro interno, e incluyen la eliminación del seguro cambiario, intervención esterilizadora, la eliminación gradual de los controles aplicados al capital y la salida de recursos, una apreciación moderada de la moneda nacional y la disuasión del ingreso excesivo de capitales de corto plazo (CEPAL, 1995b).

Lo ocurrido en la región en los últimos años indica que la combinación de baja o nula incertidumbre cambiaria,<sup>30</sup> intervención esterilizadora que frena la

convergencia de las tasas de interés y liberalización del ingreso de capitales favorece la entrada de capital de corto plazo y amplía sus efectos desestabilizadores (FMI, 1995).

El ritmo de apertura de la cuenta de capitales debe adecuarse a la capacidad de absorción y asignación eficaz de recursos externos de la economía, para asegurar la estabilidad macroeconómica y evitar las fluctuaciones del tipo de cambio real. Una devaluación real es esencial para que la liberalización de la cuenta comercial dé resultados satisfactorios y para impedir que la transición productiva y ocupacional tenga un alto costo.<sup>31</sup> Como los mercados financieros se adaptan más rápido que los mercados reales, abrir prematuramente la cuenta de capital puede conducir a pronunciadas apreciaciones y generar señales contradictorias respecto de la apertura comercial.

Si la apertura financiera es muy brusca y se produce un ingreso masivo de capitales, el déficit en la cuenta corriente puede asumir proporciones que afectan severamente el equilibrio macroeconómico, además de ser insostenible en el mediano plazo. A esto se suma una presión al alza del precio de los activos internos —tierra, propiedades y acciones—, cuyo “efecto riqueza” estimula el consumo e incrementa el déficit. Ello acentúa el riesgo-país y las expectativas de devaluación, ante lo cual la corriente de capital tiende a invertirse, lo que provoca una recesión o exige devaluaciones traumáticas para ajustar el desequilibrio externo.

Sin perjuicio de ello, conviene prestar atención a las características propias de cada país. De hecho, la memoria histórica en la política económica o la capacidad institucional de un país puede desaconsejar el uso de determinados instrumentos, entre otros, el control de capitales. En otros casos, puede ser necesario iniciar simultáneamente un conjunto de reformas económicas por consideraciones de economía política, como ha ocurrido en Bolivia y Perú, o bien un historial de hiperinflación puede exigir la adopción de anclas cambiarias y sistemas de libre convertibilidad que permitan captar el ahorro externo a fin de que contribuya a la estabilización y el crecimiento, como ha ocurrido en Argentina.

<sup>29</sup> Entre ellos destacan los microeconómicos, tal como la menor eficacia de la intermediación financiera, y los macroeconómicos, derivados de las pérdidas cuasi fiscales en que incurre la autoridad monetaria al pagar más por la deuda interna que el rendimiento de las reservas internacionales acumuladas en virtud de esta política. No es eficiente intentar neutralizar todas las repercusiones con el tipo de cambio, aun si se las considera transitorias, porque esto puede estimular el arbitraje y reducir el margen de maniobra de la política monetaria.

<sup>30</sup> En abril de 1994, las autoridades financieras mexicanas indujeron la sustitución de valores gubernamentales denominados en moneda nacional (CETES y otros) por Tesobonos; el valor de estos instrumentos se indizó sobre la base del tipo de cambio, lo que se tradujo en la práctica en una absoluta certidumbre cambiaria. Debido a la sensibilidad del ambiente económico, y a las turbulencias políticas y económicas, el saldo de los Tesobonos aumentó de poco menos de 2 000 millones de dólares en abril a cerca de 29 000 millones de dólares en diciembre de 1994.

<sup>31</sup> Entre 1987 y 1991, seis países de la región iniciaron una apertura comercial o tomaron medidas con el objeto de profundizarla, proceso que coincidió con una etapa de marcada apreciación de sus monedas. Por lo tanto, la combinación de mayor entrada de capital y menor costo de las importaciones provocó un aumento desmesurado de estas últimas. Véase CEPAL, 1992a.



De todos modos, continúan siendo válidas las razones que aconsejan no sobrepasar un prudente desequilibrio en la cuenta corriente. En estos casos de abundante apoyo en el ahorro externo, se imponen aún mayores exigencias en materia de austeridad fiscal y evolución de la productividad, de modo de contrarrestar excesos de gasto y las tendencias a la apreciación de la moneda nacional.

## 5. Competitividad y desarrollo productivo

En tanto que el comercio mundial muestra mayor dinamismo en los productos con mayor contenido tecnológico, en particular las manufacturas no basadas en recursos naturales, el desafío competitivo insta a redoblar los esfuerzos por diversificar la oferta exportadora, incorporar en ella más tecnología y productividad e incrementar la calidad y la profundidad de los enlaces entre las exportaciones y el resto de los sectores productivos.<sup>32</sup>

Desde esa óptica, la CEPAL recoge ciertas interrogantes presentes en el debate regional:

¿La especialización actual es un tránsito a una industrialización que hace uso más intensivo de tecnología y capital humano, o es una estación terminal, con repercusiones limitadas a los sectores primarios? ¿Qué efecto tendrá esta especialización en crecimiento, empleo y distribución del ingreso? ¿Permite ella insertarse adecuadamente en las corrientes dinámicas del comercio internacional? y si no es así, ¿qué alternativas hay?, ¿qué políticas?

### a) *Diseño de políticas*

Al respecto, coexisten en la región varios enfoques, que van desde la eliminación de las políticas industriales —excepto las que apoyan la competitividad sistémica— hasta los que favorecen políticas sectoriales que complementen las políticas horizontales, es decir, aquéllas orientadas a fomentar los mercados de capitales.

Se percibe también una clara asimetría en la evolución de los instrumentos disponibles para el fomento productivo, pues mientras disminuyen los tradicionales, no se desarrollan otros más adecuados a la rea-

lidad de economías abiertas y a la evolución de los acuerdos multilaterales.

Hoy en la región se privilegian las políticas horizontales, buscando perfeccionar mercados de factores, con neutralidad respecto al tipo de actividades o empresas involucradas. Hay debilidades sí en el manejo de situaciones sectoriales y de reconversión productiva, así como en el respaldo a sectores innovadores y en el grado de coordinación y colaboración público-privada (Rosales, 1994).

La búsqueda apunta a un equilibrio entre la disciplina macroeconómica y las políticas de desarrollo productivo, con una clara comprensión de los peligros de la intervención pública y los excesos del proteccionismo. Hay una percepción menos difundida de las fallas o insuficiencias de mercado en la promoción de la competitividad y el progreso técnico, así como una cierta subestimación de la factibilidad de procesos de aprendizaje de fomento productivo en el sector público.

Los requisitos técnicos de los instrumentos tienden a apoyarse en instituciones de mercado, con incentivos acotados, decrecientes y autodestruyibles, al lograrse resultados, así como con desempeños evaluables y objetivos limitados y que concuerden con la capacidad técnica e institucional del sector público (Rosales, 1994).

En tal sentido, las políticas de desarrollo productivo no buscan “elegir ganadores” sino más bien generar las condiciones para que ellos surjan. Apuntan a incrementar la productividad total de los factores, a promover la generación y difusión de tecnología, a favorecer la inversión en recursos humanos y a fomentar eslabonamientos y cadenas productivas en torno a recursos naturales, incluyendo el turismo.

Incorporar el mejoramiento de la infraestructura y la promoción de la competencia como factores de la competitividad es uno de los aprendizajes de las reformas económicas en los años noventa. Las políticas de ajuste y saneamiento fiscal han limitado la capacidad del sector público para invertir en infraestructura, abriendo una oportunidad para explorar la participación privada en su financiamiento.

El fomento de la competencia pasa a ser un componente esencial del desarrollo productivo, dado que la eficacia de los mercados radica en su carácter competitivo, su transparencia y su fácil acceso. Es preciso, entonces, desregular los mercados competitivos, regular los mercados de monopolios naturales y “completar” mercados trunco o débiles, como los de tecnología, capacitación, capital de largo plazo y crédito

<sup>32</sup> Para crecer al 6% anual se necesitan incrementos en el volumen exportado no inferiores al 10 a 12% anual. Esto parece difícil de conseguir con la actual canasta exportadora, ya que en 1985-1994, período de repunte en el comercio internacional, el comercio mundial de productos básicos no superó incrementos de 4% anual (algo menos de la mitad del ritmo de expansión del comercio total y cerca de un tercio del incremento del comercio de manufacturas).

a la pequeña y mediana empresa (PYME) o para la inversión en recursos humanos.

La política más adecuada para estimular la eficiencia es la competencia. Cuando ésta no es posible, la regulación opera como la segunda mejor opción. De allí la importancia de fortalecer la tecnificación, la autonomía y la capacidad institucional de los organismos de regulación, como instrumento de fomento de la competitividad.

Los procesos de privatización han generado diversos logros en materia de eficiencia y mayor inversión, logros que han sido mayores cuando se ha promovido la competencia con esquemas de regulación de monopolios naturales que abarcan aspectos tarifarios, de inversión, de cobertura y normas sobre competencia y protección al consumidor.

#### b) *Sistemas de innovación y difusión tecnológica*<sup>33</sup>

Lo que la región asigna al fomento y a la difusión tecnológica, en términos de montos, incentivos y capacidad institucional, es insuficiente. No da cuenta de la importancia estratégica del progreso técnico para economías abiertas y competitivas y el tema no aparece como prioritario en las agendas nacionales. En consecuencia, el rezago competitivo se puede ir acen- tuando.

El incremento de la productividad está estrechamente ligado a los avances en innovación, fomento tecnológico y promoción de la calidad. Para ello es imprescindible que la política pública apoye el desarrollo del mercado tecnológico, fortaleciendo la infraestructura científico-tecnológica y los vínculos entre ésta y el aparato productivo. Esa idea se recoge en el concepto de "sistema innovativo", que incluye: centros sectoriales de investigación y difusión tecnológica, de fomento de la calidad, la diferenciación de marca y el diseño, y de técnicas de gestión y de formación de recursos humanos, entre otros.

El mayor gasto en tecnología en la región corresponde al realizado a través de los institutos tecnológicos del sector público, el que en la mayoría de los casos no está sujeto a periódicas evaluaciones de rendimiento o pertinencia. De allí que se proponga una transición gradual hacia una asignación de recursos que los vincule a resultados mediante indicadores de desempeño,

<sup>33</sup> En estudios anteriores de la CEPAL se han examinado aspectos como la difusión de tecnología (CEPAL, 1995c, cap.VIII), el fortalecimiento de la infraestructura tecnológica (CEPAL, 1992b, cap.V) y el financiamiento de las actividades de investigación y desarrollo (CEPAL, 1990, cap. V).

introduciendo mayor competencia en el sector sobre la base de proyectos concursables.

Es probable que esto conduzca a un aumento de la participación privada en la gestión y financiamiento de esos institutos, lo que podría dotarlos de mayor autonomía y flexibilidad en el manejo de fondos, junto con robustecer su contacto con la base productiva. Tal transición, en todo caso, ha de ser gradual, preservando la investigación básica y las áreas con marcas externalidades en el ámbito público.

#### c) *Capacitación*

Es indispensable propiciar un aumento significativo de los gastos de las empresas en capacitación, mediante la reorientación de los incentivos tributarios y financieros.<sup>34</sup> Los contenidos actuales en capacitación, en general, son inadecuados y obsoletos; están bastante desvinculados de las necesidades de las empresas y el sistema de capacitación tiene vínculos débiles con la educación técnica y secundaria.<sup>35</sup>

Por ello, sería útil modificar ciertos aspectos del funcionamiento de las instituciones públicas de capacitación, favoreciendo una mayor participación de las empresas y agrupaciones empresariales en la definición de sus orientaciones, la adopción de más criterios de mercado en su gestión y la vinculación de los programas de capacitación con las prioridades y programas tecnológicos.

El perfeccionamiento del mercado de capacitación exige una mayor articulación entre oferta y demanda; la adopción de normas sobre contenido, calidad y pertinencia, y la provisión de mejores incentivos que recojan la externalidad de estas inversiones. Esta tarea se realizará probablemente con menor costo y mejores resultados si se actúa en instancias tripartitas con organizaciones de empresarios y trabajadores.

#### d) *Institucionalidad y desarrollo productivo*

Readecuarse al desafío de internacionalización plantea retos a la institucionalidad pública y privada, ya que requiere un sector público más comprometido

<sup>34</sup> El trabajador medio de la región recibe sólo dos a cuatro semanas de capacitación en sus 45 años de vida laboral, lo que se compara con 20 a 25 semanas que recibiría si se asignara el 1% de la planilla de sueldos y salarios a este rubro, de acuerdo con las normas internacionalmente aceptadas.

<sup>35</sup> Al respecto, se ha sugerido la conformación de sistemas modulares flexibles, con homologación de los programas de estudio entre educación secundaria y técnica post-secundaria, permitiendo validar cursos aprobados en unas y otras, mediante un sistema de certificación de calificaciones con participación directa de las empresas privadas y públicas. Esto permitiría evaluar y ajustar la pertinencia laboral de los conocimientos adquiridos (Rosales, 1994).

con el fomento productivo y el esfuerzo exportador y una mayor cooperación público-privada.

Tal cooperación ayudaría a mejorar la evaluación y aplicación de incentivos, a respaldar el acceso a mercados e inversiones en el exterior, y a atender los problemas sectoriales y de reconversión productiva. Otros aspectos que precisan mayor colaboración público-privada se vinculan con la calidad y la diferenciación de marca, con una mayor presencia privada nacional en las redes de comercialización y en operaciones conjuntas con empresas locales en los mercados de destino, así como con la necesidad de ampliar el espacio a la inversión privada en infraestructura.

En este mismo plano institucional, se propone considerar la creación de centros de fomento de la productividad, encargados del monitoreo de la capacidad competitiva y de las tendencias tecnológicas y comerciales de un determinado sector. Se trataría de centros tripartitos, integrados por el gobierno, universidades y centros tecnológicos, por una parte, y por organizaciones empresariales y de trabajadores, como representantes del sector privado.

La cooperación entre empresas y asociaciones privadas es básica para mejorar las tareas de promoción y comercialización, abordar el control de calidad y generar estrategias privadas de internacionalización. También para promover relaciones laborales equilibradas que estimulen la capacitación y la productividad, la flexibilidad concertada y la motivación laboral, base de un recurso humano de calidad, hoy el principal factor competitivo.

Se observa aquí una debilidad relativa de las or-

ganizaciones empresariales y sindicales, así como del propio sector público. Pero también experiencias germinales y valiosas que han permitido potenciar la colaboración y coordinación entre el sector público y el privado en el desarrollo productivo, velando por una adecuada distribución de responsabilidades en los ámbitos en que cada uno cuenta con ventajas relativas.<sup>36</sup>

Hay logros y debilidades en los esquemas de concertación para el fomento productivo. En todo caso, el balance permite apreciar una reducción de los costos de coordinación entre los agentes productivos, y entre éstos y los gestores de políticas públicas, habiéndose mejorado el acceso a la información y facilitado la actualización de los incentivos.

Promover innovaciones institucionales y en el comportamiento de los actores sociales, compatibles con escenarios de economías abiertas, orientadas a la construcción de competitividad auténtica, es otra dimensión clave de la reforma económica. Hay un espacio relevante para que las políticas públicas apoyen el fortalecimiento de actores colectivos responsables e informados que otorguen viabilidad a la concertación estratégica entre ellos.

Las políticas de desarrollo productivo cuentan con un potencial para incidir tanto en el crecimiento como en la equidad. Concretarlo, sin embargo, exige más esfuerzos para perfeccionar el diseño y la gestión de las políticas de fomento productivo, realizando evaluaciones de ellas, de modo de favorecer los procesos de aprendizaje en el sector público y mejorar la eficacia de los instrumentos de fomento productivo.

### Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1990): *Transformación productiva con equidad*. LC/G.1601-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.90.II.G.6.
- \_\_\_\_\_ (1992a): La política cambiaria en América Latina y el Caribe al inicio de los noventa, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 1991*, vol. I, LC/G. 1741-P, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1992b): *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*. LC/L.668, Santiago de Chile, 6 de enero.
- \_\_\_\_\_ (1993): *Las finanzas públicas de América Latina en la década de 1980*. Cuadernos de la CEPAL, N° 69, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E.92.II.G.10.
- \_\_\_\_\_ (1994): *El gasto social en América Latina: un examen cuantitativo y cualitativo*, Cuadernos de la CEPAL, N° 73, LC/G.1854-P, Santiago, Chile.
- \_\_\_\_\_ (1995a) *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe 1995*, LC/G.1892-P, Santiago de Chile.

- \_\_\_\_\_ (1995b): *Movimientos de capitales: desafíos y opciones de política*, trabajo presentado en la Reunión de Coordinadores Nacionales del Grupo de Río, LC/R. 1559, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1995c): *Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, LC/G. 1800/Rev.1-P, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1995d): *Panorama social de América Latina 1995*, LC/G. 1886-P, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1996a): *Fortalecer el desarrollo. Interacciones entre macro y microeconomía*, LC/G.1898 (SES.26/3), Santiago de Chile.

<sup>36</sup> Entre ellas, la Cámara Ejecutiva Estructural (Brasil), el Consejo Nacional de Competitividad (Colombia), el Foro de Desarrollo Productivo (Chile y de pronta gestación en Bolivia y Paraguay), así como las experiencias andinas de "cadenas de valor".

- \_\_\_\_\_ (1996b): *América Latina y el Caribe: quince años de desempeño económico*, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.96.II.G.3.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (1995): *International Capital Markets. Developments, Prospects and Policy Issues*, World Economic and Financial Surveys, Washington D.C., agosto.
- Held, G. y A. Uthoff (1995): *Indicators and Determinants of Savings for Latin America and the Caribbean*, CEPAL, Working Paper N° 25, Santiago de Chile, CEPAL.
- Hofman, A.A. (1995): Economic growth and fluctuation in Latin America. The long run, trabajo presentado a la conferencia Development Strategy after Neoliberal Economic Restructuring in Latin America, Miami, Florida, Centro Norte-Sur/Universidad de Miami, mimeo.
- \_\_\_\_\_ (por publicarse): Capital stock in Latin America: a 1994 update, *Cambridge Journal of Economics*, Nueva York, Academic Press Ltd.
- Marcel, M. (1989): *Privatización y finanzas públicas: el caso de Chile*, Colección Estudios CIEPLAN, N° 26, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina (CIEPLAN).
- Massad, C. y N. Eyzaguirre (1990): *Ahorro y formación de capital: experiencias latinoamericanas*, Colección estudios políticos y sociales, Santiago de Chile, CEPAL/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Ed. Latinoamericana.
- Mortimore, M. (1995): América Latina frente a la globalización, *Desarrollo Productivo*, N° 23, Santiago de Chile, CEPAL, División de Desarrollo Productivo y Empresarial.
- Rosales, O. (1994): Política industrial y fomento de la competitividad, *Revista de la CEPAL*, N° 53, LC/G.1832-P, Santiago de Chile.
- Summers, L. (1996): Ten lessons to learn, *The Economist*, Londres, 5 de enero.
- Zahler, R. (1995): Discurso en Encuentro Financiero ICARE, julio, Instituto Chileno de Administración Racional de Empresas (ICARE).

# Competitividad sistémica: *nuevo desafío para las* empresas y la política

**Klaus Esser\***  
**Wolfgang Hillebrand\*\***  
**Dirk Messner\*\***  
**Jörg Meyer-Stamer\*\*\***

\* *Jefe del Departamento IV de Industrialización, Países Semiindustrializados, Área Regional América Latina, Instituto Alemán de Desarrollo.*  
\*\* *Colaboradores científicos del mismo Departamento.*  
\*\*\* *Gerente científico, Instituto para el Desarrollo y la Paz, Universidad Gerhard Mercator, Duisburg.*

Este artículo analiza el concepto de competitividad sistémica, examinando los factores que lo determinan y sus interrelaciones. El autor plantea que la competitividad industrial es el producto de la interacción compleja y dinámica entre cuatro niveles económicos y sociales de un sistema nacional, que son los siguientes: el nivel micro, de las empresas, las que buscan simultáneamente eficiencia, calidad, flexibilidad y rapidez de reacción, estando muchas de ellas articuladas en redes de colaboración mutua; el nivel meso, correspondiente al Estado y los actores sociales, que desarrollan políticas de apoyo específico, fomentan la formación de estructuras y articulan los procesos de aprendizaje a nivel de la sociedad; el nivel macro, que ejerce presiones sobre las empresas mediante exigencias de desempeño; y, por último, el que en este artículo se llama nivel meta, que se estructura con sólidos patrones básicos de organización jurídica, política y económica, suficiente capacidad social de organización e integración y capacidad de los actores para la integración estratégica. El artículo concluye que la competitividad de una empresa se basa en el patrón organizativo de la sociedad en su conjunto. Los parámetros de relevancia competitiva en todos los niveles del sistema y la interacción entre ellos es lo que genera ventajas competitivas. La competitividad es sistémica.

# I

## Introducción

En los últimos años, dentro de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) se ha buscado sistematizar los diferentes enfoques del fenómeno de la competitividad y resumirlos en un enfoque integral bajo el concepto de "competitividad estructural" (OCDE, 1992). Los elementos medulares de este concepto son el énfasis en la innovación como factor central del desarrollo económico; una organización empresarial situada más allá de las concepciones tayloristas y capaz de activar las potencialidades de aprendizaje e innovación en todas las áreas operativas de una empresa, y, por último, redes de colaboración orientadas a la innovación y apoyadas por diversas instituciones y por un contexto institucional capaz de fomentar la innovación.

El concepto de "competitividad sistémica" (Esser, Hillebrand, Messner y Meyer-Stamer, 1994) constituye un marco de referencia para los países tanto industrializados como en desarrollo. Hay dos elementos que diferencian este concepto de otros dirigidos a identificar los factores de la competitividad industrial: el primero es la distinción entre cuatro niveles analíticos (meta, macro, meso y micro), siendo en el nivel meta donde se examinan factores como la capacidad de una sociedad para la integración y la acción estratégica, y en el nivel meso donde se estudia la formación de un entorno capaz de fomentar, completar y multiplicar los esfuerzos de las empresas; el segundo es la vinculación de elementos pertenecientes a la economía industrial, a la teoría de la innovación y a la sociología industrial con los argumentos esgrimidos en reciente debate sobre gestión económica que se ha desarrollado en el plano de las ciencias políticas en torno a las redes de políticas.

El concepto de competitividad sistémica se basa en el reciente debate de la OCDE. Las reflexiones al respecto partieron de un fenómeno observado en numerosos países en desarrollo: la inexistencia o insuficiencia del entorno empresarial eficaz en que hace hincapié el concepto de "competitividad estructural" de la OCDE. Este fenómeno puede impedir que el reajuste estructural fomente el desarrollo industrial aun cuando la estabilización a nivel macro haya sido exitosa, como se ha venido comprobando tanto en los países miembros de la OCDE como en los países de desarrollo relativo mayor o menor.

Es justo señalar, sin embargo que un entorno deficiente no impide en principio la creación de competitividad. Cuando las condiciones generales cambian básicamente con el paso de un mercado interno protegido a una economía abierta y cuando las empresas se ven ante la disyuntiva de elevar su eficiencia o salir del mercado, por lo menos una parte de ellas hace los esfuerzos necesarios para mejorar con rapidez su competitividad. Esto se logra en primer término allí donde es factible aprovechar determinadas ventajas estáticas de localización. Pero la ausencia de un entorno eficaz restringe la capacidad de las empresas para lograr una competitividad duradera. Sucede que éstas no pueden concentrarse en la actividad productiva central que las hace competitivas porque se ven obligadas a desarrollar por sí mismas las producciones y los servicios internos que otras empresas pueden adquirir o explotar en calidad de externalidades. En consecuencia, no se produce en ellas el mejoramiento continuo que distingue a las empresas de eficiencia duradera.

El Instituto Alemán de Desarrollo (IAD) utiliza un concepto de competitividad que va más allá del formulado por la OCDE. Este último y otros similares cubren sólo categorías económicas, soslayando casi por completo la dimensión política que interviene en la creación de competitividad. Aunque se acepta cada vez más que la creación de un entorno sustentador con el esfuerzo colectivo de las empresas y con la iniciativa conjunta de las asociaciones empresariales, el Estado y otros actores sociales, puede conducir a un desarrollo relativamente acelerado de las ventajas competitivas, lo que se ha escrito sobre el tema considera en medida insuficiente los patrones de gestión en que se basan los procesos exitosos de industrialización tardía (Amsden, 1989; Wade, 1990). Pero también con respecto a los países industrializados se comprueba que los análisis de la competitividad prácticamente no están relacionados entre sí, como tampoco lo está la investigación de nuevos patrones de gestión en diferentes áreas de política, como la política de estructuras industriales y la política tecnológica. Si bien es cierto que se ofrece una descripción detallada del entorno empresarial que habrá de crearse, también es cierto que las propuestas políticas concretas con respecto a los mecanismos y métodos de identificación y tratamien-

to de problemas, de toma de decisiones, de implementación y de seguimiento de los resultados no dejan de

ser vagas e imprecisas (OCDE, 1992, p. 84 y ss. y 254 y ss.).

## II

### La competitividad en el enfoque sistémico: niveles de competitividad sistémica

Los países no pueden elaborar un número ilimitado de políticas o elementos de competitividad a partir de un conjunto dado de factores determinantes de la competitividad sistémica (gráfico 1).

Los países más competitivos poseen: i) en el *nivel meta*, estructuras básicas de organización jurídica, política y económica, capacidad social de organización e integración, y capacidad de los actores para la interacción estratégica; ii) un *contexto macro* que exige mayor eficacia de las empresas; iii) un *nivel meso* estructurado donde el Estado y los actores sociales desarrollan políticas de apoyo específico, fomentan la formación de estructuras y articulan los procesos de aprendizaje a nivel de la sociedad, y iv) en el *nivel mi-*

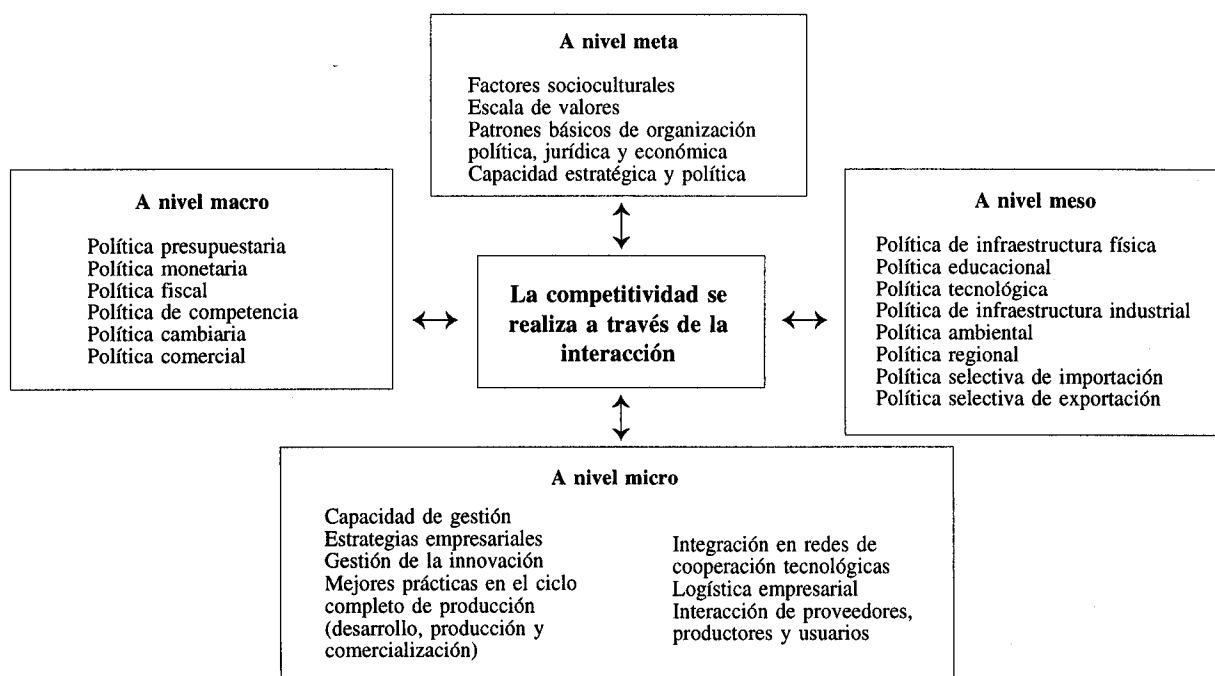
*cro* un gran número de empresas que buscan simultáneamente la eficiencia, calidad, flexibilidad y rapidez de reacción, estando muchas de ellas articuladas en redes de colaboración recíproca.

#### 1. Nivel meta

Para optimizar la eficacia en los niveles micro, macro y meso son decisivas la capacidad estatal de conducción de la economía y la existencia de patrones de organización que permitan movilizar la capacidad creativa de la sociedad. La modernización económica y el desarrollo de la competitividad sistémica no pueden dar resultados sin la formación de estructuras en

GRAFICO 1

Factores determinantes de la competitividad sistémica



la sociedad entera. Si se emprenden reformas macroeconómicas sin crear al mismo tiempo capacidad de regulación y conducción (reforma del Estado, articulación de los actores estratégicos) y sin formar estructuras sociales, las tendencias a la desintegración social se agudizarán todavía más. La competitividad sistémica sin integración social es un proyecto sin perspectivas. El desarrollo de la competitividad sistémica, por lo tanto, es un proyecto de transformación social que va más allá de la simple corrección del contexto macroeconómico.

Para alcanzar la capacidad de gestión necesaria a nivel meta se requieren los siguientes elementos: consenso acerca del modelo de "orientación de mercado, y de mercado mundial", coincidencia en el rumbo concreto de las transformaciones y concordancia respecto a la necesidad de imponer los intereses del futuro a los bien organizados intereses del presente. Una orientación tendiente a la solución conjunta de problemas presupone una clara separación institucional entre el Estado, la empresa privada y las organizaciones intermedias. Sólo esa separación hace posible la organización autónoma, los procesos de aprendizaje independientes y el desarrollo de una gran capacidad de anticipación y respuesta. Una vez implantada la separación de instituciones, es posible que surja un Estado autónomo y eficiente, y que a la vez los grupos de actores sociales privados y públicos se muestren dispuestos a cooperar y articularse entre sí. Tales son los requerimientos funcionales de orden general con miras a establecer reformas creativas en materia de gestión política; la fisonomía específica de éstas diferirá de un país a otro en función de factores tales como la constelación político-institucional surgida en cada uno de ellos.

El elemento más importante para la coordinación dentro de los cuatro niveles sistémicos, y entre ellos, es la disposición al diálogo de los grupos más significativos de actores sociales, que ayuda a cohesionar esfuerzos y a canalizar conjuntamente el potencial creador de la sociedad. El diálogo es imprescindible para fortalecer las ventajas nacionales de innovación y competitividad y poner en marcha procesos sociales de aprendizaje y comunicación; asimismo, fundamenta la disposición y aptitud para aplicar una estrategia de mediano a largo plazo que apunte a un desarrollo tecnológico-industrial orientado a la competencia. El logro de la competitividad exige una elevada capacidad de organización, interacción y gestión por parte de los grupos nacionales de actores, que deben procurar finalmente una gestión sistémica que abarque a la sociedad en su conjunto.

## 2. Nivel macro: estabilización del contexto macroeconómico

La existencia de mercados eficientes de factores, bienes y capitales es clave para una asignación eficaz de recursos. Esta es una condición allí donde el concepto de gestión es pluridimensional y apuesta por la competencia, la cooperación y el diálogo social a fin de canalizar las potencialidades nacionales y desarrollar así la capacidad necesaria para operar con éxito en el mercado mundial. Las experiencias de los años setenta y ochenta han demostrado que la inestabilidad del contexto macroeconómico perjudica considerablemente la operatividad de estos mercados y ejerce un efecto negativo sobre el crecimiento de la economía.

La estabilización macroeconómica tiene que apoyarse sobre todo en una reforma de la política fiscal y la presupuestaria, así como también de la monetaria y la cambiaria. El paso de un contexto macroeconómico inestable a uno estable, sin embargo, es difícil por las siguientes razones:

i) la lucha contra la inflación mediante una política restrictiva de tipo presupuestario, tributario y monetario contribuye a limitar en muchos casos no sólo el consumo, sino también las inversiones, reduciendo así todavía más los márgenes de crecimiento y distribución de la economía nacional. De ahí la tensión latente entre los objetivos de estabilidad, crecimiento y distribución;

ii) las medidas de estabilización a nivel macroeconómico suelen surtir efectos que van acompañados de prolongadas reformas estructurales paralelas, como son la reforma del sector económico estatal, el desarrollo de un sector financiero eficaz y la reforma de la política de comercio exterior;

iii) los costos del ajuste se dejan sentir de inmediato, mientras que sus beneficios demoran en hacer lo mismo, de modo que la producción, la inversión y la ocupación suelen decrecer en la fase inicial, y

iv) los grupos sociales no son afectados de un modo uniforme por las medidas estabilizadoras del contexto macroeconómico y por las reformas estructurales concomitantes. El proceso más bien tiene ganadores y perdedores, generando en consecuencia duros conflictos en el plano de la política interior (Haggard y Kaufmann, 1992).

La estabilización del contexto macroeconómico, por lo tanto, exige no sólo una base conceptual congruente en términos tecnocráticos, sino también un esfuerzo político considerable. El éxito estará asegurado únicamente si el gobierno se muestra resuelto a



imponer las difíciles y conflictivas reformas, si consigue organizar una coalición nacional de fuerzas reformadoras con miras a recobrar el equilibrio de la economía tanto interior como exterior, y si al mismo tiempo logra captar el apoyo internacional.

### 3. Nivel meso: formación activa de estructuras

En un análisis presentado en fecha reciente, el Banco Mundial atribuye el exitoso crecimiento económico y la elevada competitividad internacional de los países del este y sudeste asiáticos a una buena gestión macroeconómica y a una política activa de fomento a la exportación, combinada con una política arancelaria moderada (Banco Mundial, 1993). Según este análisis, las políticas macroeconómicas orientadas a la estabilidad estimularon particularmente el ahorro, permitiendo fuertes inversiones públicas y privadas. Como complemento a lo anterior, la considerable apertura frente a las tecnologías extranjeras, aparejada a un sistema de incentivos para la exportación contribuyó sustancialmente a desarrollar un sector privado dinámico.

Pero atribuir el exitoso crecimiento y la elevada competitividad internacional de esos países a la observancia de los principios fundamentales de la macroeconomía y a una política relativamente liberal en el área del comercio exterior es una exageración que induce a error. Y lo es porque a diferencia de las economías con escasa población (Singapur, Hong Kong), economías medianas como la provincia china de Taiwán y la República de Corea aislaron mucho su mercado interno de la competencia exterior hasta fines de los años ochenta o aún más tarde, combinando barreras arancelarias con otras principalmente paraarancelarias, y admitiendo sólo importaciones complementarias y poco competitivas.

Esta política no sólo resultó esencial para prevenir desequilibrios mayores en el comercio exterior de estas economías, sino que el fuerte proteccionismo, aunado a una política comercial selectiva, deparó a su industria treinta años de tranquilo aprendizaje. Por otra parte, la primera generación de economías de industrialización reciente —salvo Hong Kong— fomentó metódicamente el desarrollo de industrias competitivas a nivel internacional al crear ventajas comparativas dinámicas, siendo la protección de las industrias incipientes sólo uno de los numerosos elementos de un complejo enfoque macro y meso. De ahí las abrumadoras críticas dirigidas al Banco Mundial por afirmar que las intervenciones selectivas efectuadas en la República de Corea y otras economías no ejercieron in-

fluencia digna de mención ni en la estructura industrial ni en la productividad de las empresas industriales. Es precisamente al agudizarse la pugna competitiva en los mercados mundiales cuando los gobiernos hacen bien en combinar macropolíticas estabilizadoras con la formación activa de estructuras.

### 4. Nivel micro

Las empresas se ven confrontadas hoy con requerimientos cada vez mayores que resultan de distintas tendencias (Best, 1990; OCDE, 1992). Se distinguen entre ellas:

- i) la globalización de la competencia en cada vez más mercados de productos;
- ii) la proliferación de competidores debido a los procesos exitosos de industrialización tardía (sobre todo en el este asiático) y al buen resultado del ajuste estructural y la orientación exportadora (por ejemplo, en Estados Unidos);
- iii) la diferenciación de la demanda;
- iv) el acortamiento de los ciclos de producción;
- v) la implantación de innovaciones radicales: nuevas técnicas (microelectrónica, biotecnología, ingeniería genética), nuevos materiales y nuevos conceptos organizativos;
- vi) avances radicales en sistemas tecnológicos que obligan a redefinir las fronteras entre las diferentes disciplinas, por ejemplo, entre la informática y las telecomunicaciones (telemática) o entre la mecánica y la optoelectrónica (optomecatrónica).

Para poder afrontar con éxito las nuevas exigencias, las empresas y sus organizaciones necesitan readecuarse en gran medida, tanto a nivel interno como en su entorno inmediato. Para hacerlo no bastan los cambios incrementales como los que se proyectaban en los años ochenta con la automatización intensiva y la creación de redes informáticas (bajo el lema de "automatizar el taylorismo"). La consecución simultánea de eficiencia, flexibilidad, calidad y velocidad de reacción supone más bien introducir profundos cambios en tres planos diferentes:

- i) En la organización de la producción: El objetivo es acortar los tiempos de producción, sustituyendo por ejemplo las tradicionales cadenas de ensamblaje y los sistemas de transferencia por celdas e islas de fabricación y ensamblaje, para responder así con prontitud a los deseos del cliente de reducir las existencias en depósito para disminuir el costo del capital de giro.
- ii) En la organización del desarrollo del producto: La estricta separación entre desarrollo, producción

y comercialización encarecía en muchos casos los costos que implicaba el diseño de los productos; en otros casos, los productos no eran del gusto del cliente. La organización paralela de diferentes fases del desarrollo, y la reintegración del desarrollo, la producción y la comercialización (*concurrent engineering*) contribuyen a disminuir fuertemente los tiempos de desarrollo, a fabricar productos con mayor eficiencia y a comercializarlos con más facilidad.

iii) En la organización de las relaciones de suministro: Las empresas reducen la profundidad de fabricación para poder concentrarse en la especialidad que asegura su competitividad; reorganizan el suministro introduciendo sobre todo sistemas de producción justo a tiempo y reorganizan su pirámide de subcontratación, reduciendo la cantidad de proveedores directos y elevando a algunos de ellos a la categoría de proveedores de sistemas integrados al proceso de desarrollo del producto.

La tarea que ha de emprenderse en los tres planos es la combinación creativa de innovaciones tanto de organización como sociales y técnicas. La reorga-

nización suele ser el factor inicial que crea las condiciones necesarias para aplicar racionalmente el nuevo equipamiento computarizado. Las innovaciones sociales (reducción de planos jerárquicos, delegación de ciertos márgenes de toma de decisiones al nivel operativo) constituyen el requisito indispensable para el funcionamiento de nuevos conceptos de organización.

Las crecientes exigencias a las empresas van de la mano con requerimientos cada vez mayores a su entorno. Las empresas que actúan en el mercado mundial ya no compiten de una manera descentralizada y hasta aislada, sino como conglomerados industriales, es decir, como grupos empresariales organizados en redes de colaboración. La dinámica de su desarrollo depende en gran medida de la eficacia de cada una de las localizaciones industriales, vale decir, del contacto estrecho y permanente con universidades, instituciones educativas, centros de investigación científica y tecnológica, instituciones de información y extensión tecnológica, entidades financieras, agencias de información para la exportación, organizaciones sectoriales no estatales y muchas otras entidades más.

### III

## Formación de estructuras en el nivel meso: la importancia de las políticas selectivas

El entorno de las empresas —las instituciones y los patrones políticos situados en el nivel meso— ha venido cobrando mayor importancia en los años noventa debido al cambio tecnológico-organizativo y a la superación del tradicional paradigma de producción fordista. Los efectos acumulativos de aprendizaje y las innovaciones van de la mano con la formación de redes de colaboración interempresarial a nivel micro y con relaciones de cooperación tanto formales como informales entre las empresas y los conjuntos de instituciones relacionados con los conglomerados; la creación de esos conjuntos institucionales constituye la médula de toda política de localización activa. La capacidad tecnológica como fundamento de la competitividad se basa a su vez en acervos de conocimientos y procesos de aprendizaje acumulativo difícilmente transferibles y muchas veces no codificados que van materializándose en la interacción entre empresas e instituciones. De esta manera van surgiendo los patrones y ventajas competitivas específicos para cada país

y región, que no son fáciles de imitar.

Los actores políticos que al desenvolverse en el plano mesopolítico de sus países omiten desarrollar una perspectiva estratégica que guíe la actividad del Estado y de los empresarios y apuestan en primer término a reacciones espontáneas y procesos de ensayo y error, subestiman tres aspectos:

i) la importancia que tiene el desarrollo oportuno y selectivo de la estructura física y sobre todo de la inmaterial para la competitividad internacional de las empresas;

ii) la duración del período necesario para desarrollar el capital humano y la infraestructura tecnológica, es decir, los factores claves de la competitividad internacional, y

iii) la influencia negativa que ejercen sobre las estrategias empresariales ofensivas la inseguridad tecnológica (Dosi, 1988) y las situaciones de riesgo que una empresa sola es incapaz de apreciar en su totalidad o de modificar a su favor.

## IV

### El Estado, las empresas y las instituciones intermedias en el nivel meso: se rompen las dicotomías tradicionales

A medida que las empresas elaboran productos más complejos, van creciendo las exigencias al entorno comunal, regional y nacional. Tanto la idea de que el Estado, como centro rector de la sociedad, es el único capaz de conducir los procesos tecnológicos y económicos, como el dogma de la subsidiariedad del Estado frente a los procesos del mercado, distan mucho de la realidad. Los casos exitosos de la economía mundial revelan que existe un amplio margen de acción para llevar a cabo políticas que fortalezcan la competitividad de las localizaciones industriales. Y ese margen de acción se sitúa entre dos extremos: el intervencionismo dirigista y el *laissez-faire* limitado a establecer las condiciones generales del funcionamiento económico. En los planos social y político se están perfilando nuevas formas de organización y gestión de modo análogo a como ocurre en la producción industrial.

En muchos casos, las condiciones de demanda favorables a la competitividad son el resultado de medidas iniciales como la desregulación, la privatización de empresas estatales y el apoyo financiero externo. Resulta esencial además crear una infraestructura física al servicio de la exportación (por ejemplo, sistemas de transporte y telecomunicaciones). Más difícil es reformar y desarrollar con criterios de competitividad las instituciones educativas, de investigación y tecnológicas, así como las políticas de apoyo a la localización industrial dirigidas a estructurar el nivel meso. El problema radica no solamente en cuáles son los instrumentos que han de aplicarse (gráfico 2) sino en cómo seleccionarlos y combinarlos, y determinar qué procesos de toma de decisiones podrían servir de base para formular y aplicar políticas de localización adecuadas a la complejidad de la producción industrial. Resulta, pues, que la estructuración del nivel meso es ante todo un problema de organización y gestión.<sup>1</sup> De lo que se trata es de establecer una eficiente estructura institu-

cional (*hardware*) y de promover en especial la capacidad de interacción estrecha entre actores privados y públicos al interior de un conglomerado (*software*) (gráfico 3).

Las nuevas estrategias de localización industrial difieren fundamentalmente del enfoque estatista tradicional referente a la industria, la planificación industrial y la conducción de la inversión; pero difieren también de los enfoques neocorporativistas de los años setenta en los que estaban involucradas tan sólo las cúpulas de las asociaciones empresariales y de los sindicatos. Los dos enfoques son hoy inoperantes, pues en el plano de la política locacional y del desarrollo de políticas meso, los potenciales de acción, conocimiento necesario para formular políticas de largo plazo y la capacidad de implementación están repartidos entre numerosos titulares tanto estatales como privados e intermedios: empresas, asociaciones, sector científico, instituciones estatales, instituciones privadas intermedias, sindicatos (Mayntz, 1993). Durante la fase del fordismo y de los patrones industriales altamente estandarizados aún era posible establecer con éxito grandes empresas de integración vertical basadas en la planificación estatal centralizada de la industria (en la ex Unión Soviética, la India o incluso Brasil). Hoy, en cambio, los patrones reguladores unidimensionales y centralistas están condenados al fracaso cuando se trata de desarrollar y apoyar la creación de redes empresariales complejas y conjuntos de instituciones especializadas.

Los patrones de organización social, el rápido flujo informativo, los canales abiertos de información, las estructuras y la comunicación articuladas se convierten de por sí en factores competitivos. Los "medios suaves de gestión" (Krumbein, 1991, p. 49) como

<sup>1</sup> Esta dimensión de la política meso, relacionada con la teoría de la gestión económica, no es mencionada en absoluto en publicacio-

nes sobre la economía meso como la de Peters (1981). En ella el autor se aparta claramente de los economistas ortodoxos de la línea macro, hace constar la importancia de las políticas estructurales para el cambio estructural de la economía y presenta un amplio instrumental que podría aplicarse; pero no se plantea si él podría hacerlo ni cómo.

el flujo de información, la integración de intereses y la fijación de procedimientos, van cobrando importancia debido al cambio de las condiciones estructurales. Esos medios ejercen dos funciones: por un lado, la

política estatal meso depende de los recursos que ofrecen el conocimiento técnico de las empresas, el sector científico y otros actores estratégicos; y, por otro lado, esos nuevos medios de gestión se corresponden con el

GRAFICO 2

### Política de localizaciones industriales en Alemania: instrumental de la política tecnológica

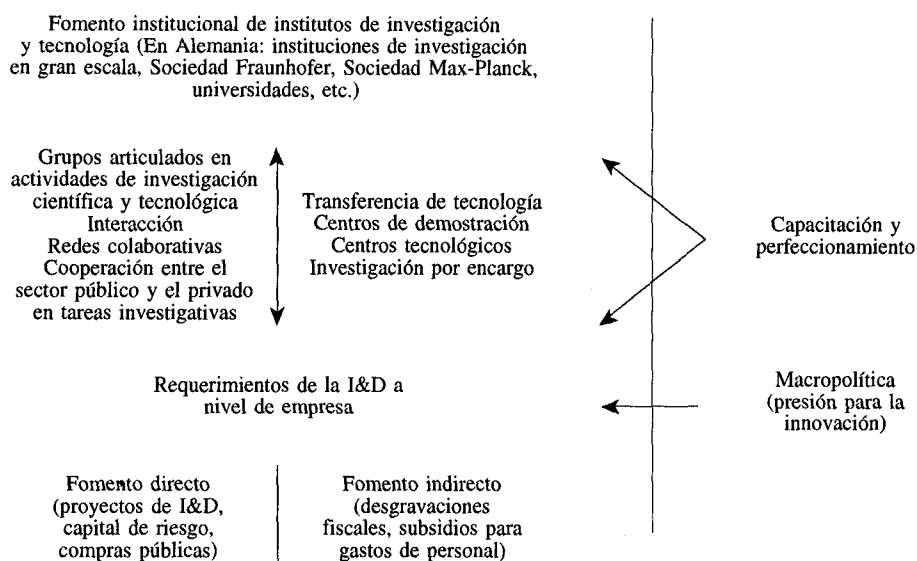
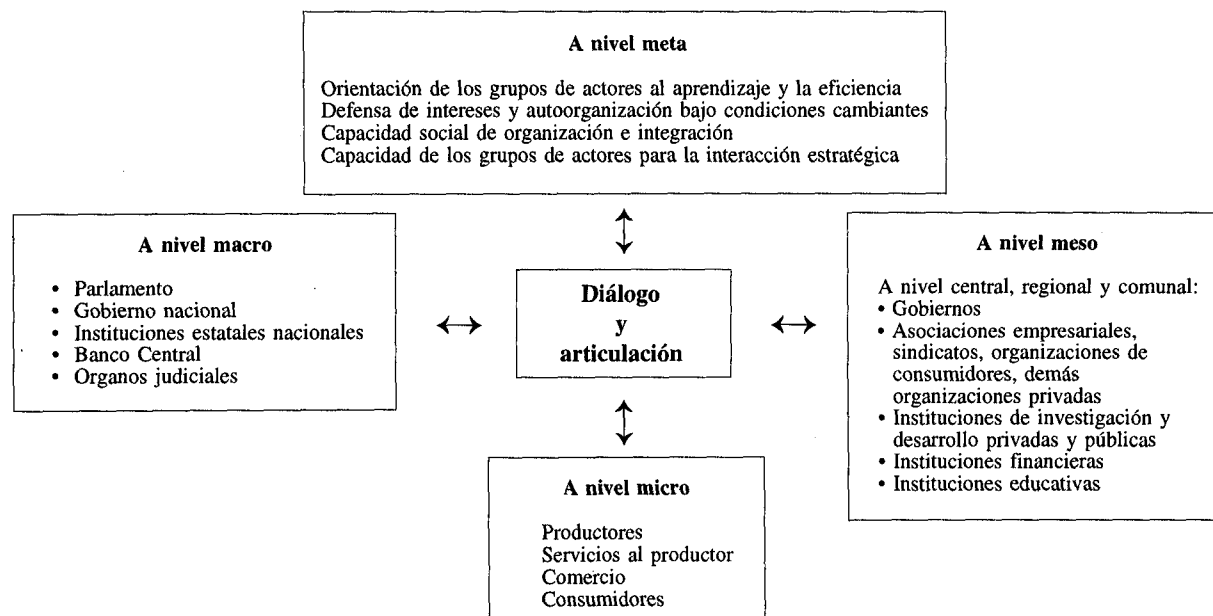


GRAFICO 3

### Factores determinantes de la competitividad sistémica: capacidad estratégica de los grupos de actores



carácter interactivo de la innovación y con el carácter sistémico de la competitividad. Las políticas meso van asumiendo así el carácter de proceso. La formación de estructuras a nivel meso (en contraposición con las políticas macroeconómicas) es promovida no sólo por la política pública, ya que las empresas, las instituciones intermedias y las asociaciones (por separado o en conjunto) también pueden y deben aportar lo suyo a la configuración de la localización industrial (por ejemplo, presentando ofertas de formación, desarrollando sistemas de información o acelerando el flujo de ella).

Estas nuevas formas de gestión han cobrado importancia en países como Japón tras el predominio de las políticas industriales clásicas en los años setenta, con aranceles y barreras paraarancelarias, promoción de la importación mediante desgravaciones tributarias, subsidios a la investigación científica y tecnológica, y creación de carteles obligatorios (Hilpert, 1993; Vestal, 1993). Los planes y visiones que presenta el MITI se conciben en el curso de un prolongado y minucioso proceso de comunicación con representantes del sector privado y los círculos de investigación científica. Elaborados con regularidad para un período de tres a diez años, esos planes no guardan la menor similitud con las directivas de una economía centralista, ya que su cumplimiento no es obligatorio ni para las empresas ni para las entidades públicas. Las visiones esbozadas por los principales actores sociales dan una idea general del rumbo que debería asumir el desarrollo macroeconómico, un rumbo deseado y considerado por muchos como correcto. Esos planes también establecen objetivos a corto y mediano plazo para diferentes sectores, recurriendo a un análisis conjunto de los cuellos de botella, los puntos fuertes y los posibles cambios radicales; facilitan asimismo guías a la banca para que ésta adopte decisiones sobre la concesión de créditos, a las empresas para que decidan sobre inver-

siones a largo plazo, al sector privado para que pueda asignar recursos a la investigación, y a las instituciones intermedias (educativas y de investigación) para que reorienten y rectifiquen el rumbo de su gestión. Una política de tal naturaleza reduce el grado de inseguridad y estimula la búsqueda de innovaciones y las inversiones en investigación científica y tecnológica, permitiendo que las empresas sigan estrategias de largo plazo orientadas al crecimiento y a la conquista de segmentos de mercado.

Otro ejemplo de la creciente importancia que tienen los "medios suaves de gestión" y los canales operativos de comunicación entre grupos sociales, instituciones y organizaciones relevantes son las "conferencias regionales" que se han institucionalizado en algunos estados federados de Alemania, sobre todo en zonas críticas en las que se han efectuado y se siguen efectuando amplias obras de reconversión, como en Renania del Norte-Westfalia (Jürgens y Krumbein, 1991; Voelzkow, 1994). En este contexto, numerosos actores sociales afectados intentan llegar a un consenso acerca de las futuras oportunidades de desarrollo de su región, tratando de identificar obstáculos en el proceso de modernización y de anticipar los costos ambientales y sociales de éste a fin de elaborar orientaciones para la toma de decisiones a nivel político y empresarial. En las regiones involucradas van surgiendo complejas redes de colaboración que engloban a organizaciones empresariales, sindicatos, asociaciones, administraciones locales, institutos tecnológicos y universidades. Esas redes se sitúan entre el Estado y el mercado; elaboran visiones o, en términos más pragmáticos, escenarios para el desarrollo regional; preparan decisiones estratégicas fundamentales y posibilitan una gestión política no estatista de los programas de reconversión económica, así como la formación participativa de estructuras a nivel de localización industrial tanto regional como nacional.

## V

### Orientaciones para la acción en situaciones de cambio radical y de consolidación

La búsqueda de áreas económicas promisorias en sectores con gran capacidad potencial de generar valor agregado y el desarrollo de una política estructural anticipativa son tareas ambiciosas. Por regla general,

esta forma de focalización encierra posibilidades de éxito sólo en economías consolidadas y con experiencia acumulada en coordinar la actuación de las empresas con la del gobierno y la del sector científico.

La focalización y las mesopolíticas selectivas avanzan a parejas con el desarrollo de un complejo sistema de seguimiento. Justamente en las fases de reestructuración económica resulta clave el enfoque estratégico de la focalización por parte de las instituciones públicas (ministerios de economía, equipos de asesores). Los gremios y grupos empresariales defenderán primordialmente sus intereses particulares, presionando para que sus respectivas industrias sean definidas como núcleos estratégicos. En las fases de cambio radical, los actores que siguen una orientación estratégica deben cooperar en las entidades públicas con asesores y expertos independientes a fin de poder identificar núcleos industriales con potencial de desarrollo. En la fase de consolidación de la economía, la tarea central consiste en establecer un sistema más amplio de seguimiento que se base en el pluralismo de los actores y de las instituciones. Los institutos de investigación económica, los centros universitarios de investigación, las instituciones sectoriales de tecnología y asesoramiento, los gremios empresariales, los centros de investigación del sector privado, los sindicatos y las empresas consultoras contribuyen por su parte a mejorar constantemente la información sobre la dinámica del sector productivo. Todos ellos interactúan mediante la publicación de estudios, la polémica científica, los congresos y la investigación colectiva.

El conocimiento técnico (*know-how*) atesorado en las instituciones, así como sus modalidades formales e informales de interacción (red cooperativa), permite que todos los actores sociales realicen un aprendizaje continuo en términos de economía y localización in-

dustrial, hacen ver con mayor transparencia los aspectos eficientes y deficientes y los desafíos a la economía nacional y mejoran la capacidad de orientación de las empresas y de las instituciones privadas y públicas. Lo primero que tienen que hacer numerosos países en desarrollo es crear instituciones en cuyo seno vaya surgiendo el conocimiento técnico vinculado al sector productivo; en los países avanzados, en cambio, esa acumulación es un proceso en gran medida autónomo, ya que las mencionadas entidades se comunican entre sí mediante el intercambio de informes, seminarios, proyectos conjuntos de investigación, consejos consultivos, y muchos otros recursos. Además de existir esa organización autónoma horizontal, son las instituciones promotoras de la investigación las que suelen trazar las prioridades correspondientes.

Por cierto que para traducir ese conocimiento técnico en política económica hace falta una orientación estratégica para la acción. Las instituciones estatales situadas en el área de la política económica y de localización industrial han de asumir también esta vez la importante misión de acopiar y cohesionar el conocimiento técnico existente, explotar corredores de desarrollo, cooperar con los actores estratégicos en la formulación de visiones de mediano alcance y procurar sobre esa base el mejor diseño posible de la localización industrial. La formación de nuevos patrones de organización de la sociedad y de "técnicas de intervención y regulación más compatibles con la autonomía" (Scharpf, 1992) a nivel meso facilita al mismo tiempo la gestión y la configuración de los procesos de mercado, atenuando las deficiencias de la regulación puramente mercantil y las de la planificación estatista.

## VI

### La dimensión nacional, regional y local del nivel meso

Para crear ventajas competitivas se requiere, además de un contexto general favorable a la innovación (educación básica, incentivos tributarios para la investigación científica y tecnológica), la aplicación de mesopolíticas específicas y selectivas. A diferencia del tan difundido "fomento horizontal", la selectividad en el plano mesopolítico apunta a "fortalecer a los fuertes" para erigir con rapidez núcleos industriales dinámicos

y localizaciones industriales eficientes que ejerzan su poder de irradiación sobre áreas menos desarrolladas.

La selectividad apunta a tres aspectos: i) a la concentración de mesopolíticas en conglomerados industriales con potencial de desarrollo; ii) al desarrollo de un entorno eficiente para esos conglomerados, esto es, de un contexto propicio a la innovación, un instrumen-

tal capaz de promover a los que se desempeñan mejor (es decir, a los “ganadores”) y conducirlos lo antes posible a las mejores prácticas internacionales, así como la formación de estructuras que ayuden a que las empresas con potencial de desarrollo den alcance a las mejores; y iii) el fortalecimiento de las regiones en desarrollo donde surjan grupos o conglomerados empresariales dinámicos.

Las políticas que configuran el nivel meso poseen una dimensión nacional y una regional o local.<sup>2</sup> A nivel nacional, las políticas meso apuntan a desarrollar la infraestructura física (transportes, puertos, redes ferroviarias y de carreteras, telecomunicaciones, energía, agua, sistemas de abastecimiento y de eliminación de residuos, etc.) y la infraestructura inmaterial (sistemas educativos, etc.) adecuada a los conglomerados. Son de importancia asimismo las políticas selectivas y activas de comercio exterior (política comercial, estrategias de penetración en los mercados), así como la defensa activa de intereses a nivel internacional (por ejemplo, de los países en desarrollo frente al proteccionismo de los países industrializados).

Al tiempo que se produce esta mejora sistemática del nivel meso nacional, ganan importancia las políticas de apoyo específico a los conglomerados a nivel tanto regional como local. La creciente importancia que revisten los factores estructurales espaciales para la competitividad de las empresas hace necesario aplicar políticas descentralizadoras y reconsiderar las atribuciones de las instancias políticas nacionales, regionales y locales. Se torna decisivo ampliar las atribuciones y los márgenes de financiamiento de las administraciones regionales y comunales y dar pie a la

formación de otras estructuras a nivel local y regional (formación de estructuras desde abajo).

La descentralización no debe interpretarse como una delegación esquemática de responsabilidades hacia niveles de decisión subsidiarios ni menos aún como una desconexión entre las regiones y el Estado nacional. Tal como sucede en las empresas modernas, donde la incrementada autonomía que poseen sus núcleos más lucrativos no implica la supresión de niveles directivos, sino el incremento de las capacidades de control y nuevas tareas para la gestión central (organización de redes cooperativas y desarrollo de visiones estratégicas para la empresa en su conjunto en vez de gestión centralizada de todas sus divisiones), una descentralización eficaz del sector público conlleva cambios complementarios a nivel central. El Estado central sigue siendo importante en la tarea de cohesionar aglomeraciones dinámicas dentro de una estrategia nacional de desarrollo, poner en marcha retroacciones productivas entre localizaciones locales y regionales e implementar una política activa en materia de comercio exterior (formación de estructuras desde arriba).

Estructurar el nivel meso para que pueda crear capacidades es una tarea permanente del sector público y del privado; la política meso debe ser entendida como una tarea transectorial dirigida a mejorar en forma constante la localización económica. Es más: un nivel meso bien estructurado no sólo sirve para incrementar y mantener la competitividad internacional de la economía, sino que es también la base de una aplicación efectiva de las políticas sociales y ambientales de flaqueo.<sup>3</sup>

## VII

### Las estructuras de las redes de colaboración y su manejo

Es en el nivel meso donde se extienden las estructuras basadas en redes cooperativas y la coordinación horizontal autónoma. Allí interactúa la gestión jerárquica con la gestión basada en esas redes —“*selfcoordination in the shadow of hierarchy*” (Scharpf, 1993, p. 145).

<sup>2</sup> En el marco de la Unión Europea y hasta cierto punto del MERCOSUR existe también una dimensión multilateral de la política tecnológica que no se detalla en el presente estudio.

Los mecanismos basados en redes de colaboración predominan en el nivel meso porque los recursos de ges-

<sup>3</sup> V. Esser, Hillebrand, Messner y Meyer-Stamer (1994), p. 82 y ss. Para la futura investigación del desarrollo sería fundamental vincular las teorías sobre la competitividad con los enfoques nuevos de equidad. Una de las cuestiones planteadas se refiere a la dinámica de los sectores modernos, orientados al mercado mundial, y a los aportes de los sectores informales al desarrollo en las economías relativamente débiles.

ción están muy diseminados por toda esa área política (capacidad de identificar problemas, conocimiento de las relaciones causales que inciden en la gestión, capacidad de implementación). El nivel meso se distingue por el fenómeno de las “soberanías compartidas” (Meyer, 1994), que afecta por igual a las instituciones públicas, las empresas y las organizaciones intermedias. La configuración de una localización económica a través de un conjunto de medidas de política tecnológica, de innovación, educacional, industrial y regional depende por tanto de que los actores sociales de los niveles micro y meso estén estrechamente articulados. A nivel meso se mueven los actores de la administración estatal (del nivel local hasta el nacional), así como las instituciones intermedias públicas y privadas (entidades tecnológicas, consultivas y educativas; también cámaras de comercio y otras asociaciones). A través de la interacción van surgiendo procesos acumulativos que potencian la capacidad de todas las partes involucradas, incluida la del nivel meso en su conjunto<sup>4</sup>.

Tres puntos son relevantes en este contexto: primero, la relación específica entre los niveles meso y meta; segundo, el alcance de las políticas meso, y tercero, su importancia para el surgimiento de la competitividad internacional.

### 1. La relación entre los niveles meso y meta

Como se señaló más atrás, en el nivel meso se superponen diferentes patrones de organización y gestión, de modo que la tarea de configurar esta dimensión depende de la capacidad organizativa y estratégica de numerosos actores sociales. Así la capacidad de los patrones organizativos situados en el nivel meso y basados en redes de colaboración está muy vinculada a las estructuras profundas de cada sociedad involucrada y, por ende, al nivel meta. En este último nivel es donde hay que buscar los factores que determinan si los actores colectivos serán capaces o no de orientarse a la solución de problemas.

Todo intento de llevar a cabo una gestión basada en redes colaborativas estará condenado al fracaso si los actores involucrados tienden a funcionar como

<sup>4</sup> Esta configuración del espacio meso a nivel nacional puede tener como complemento las políticas de localización a nivel multilateral (por ejemplo, de la Unión Europea). A este nivel, no obstante, se suelen tomar decisiones estratégicas (debates sobre sectores con futuro) o ejecutar proyectos conjuntos de investigación, mientras que la configuración institucional del espacio meso se lleva a cabo en forma cada vez más descentralizada en cada una de las regiones económicas.

*lobbies*, si no hay experiencia histórica en el tratamiento de conflictos y en la búsqueda de soluciones consensuales (por lo cual las estructuras basadas en redes colaborativas pueden desembocar fácilmente en un “desacuerdo interminable”), y si la falta de las seguridades propias de un Estado de derecho dificulta la creación de “confianza generalizada” entre los actores, una premisa importante para la gestión basada en redes de colaboración (Messner, 1995).

Cuando las condiciones son propicias en el nivel meta, las tareas por ejecutar en el nivel meso serán las de optimizar la capacidad de los actores involucrados (empresas, conglomerados empresariales, asociaciones patronales y de trabajadores y otros grupos de interés, así como instituciones intermedias), propiciar la acción coordinada entre ellos con miras a generar efectos sinérgicos y a cohesionar recursos de gestión muy diseminados sin socavar la autonomía relativa de los actores, y lograr el equilibrio entre intereses propios e intereses colectivos.

Hace falta además un sistema de contrapeso de poderes que impida descargar sobre la sociedad los costos —ambientales, sociales y económicos— de las redes de colaboración del nivel meso. La configuración de este nivel plantea grandes exigencias a las sociedades, y es tarea difícil para los países en desarrollo o en transformación. De ahí que estructurar el nivel meso sea un ensayo para comprobar la capacidad de organización y gestión existente en una sociedad dada.

### 2. El alcance de las políticas y de las actividades privadas a nivel meso

En contraste con lo que sucede en el nivel macroeconómico, donde los alcances se ven limitados en algunos campos por la globalización de la economía (por ejemplo, por la pérdida de soberanía sobre las tasas de interés), el nivel meso ofrece un margen de manobra más amplio, siendo su importancia cada vez mayor. Si damos por cierto que la eficacia de este nivel depende de la acción coordinada de los actores sociales, que las dimensiones local, regional y nacional no pierden relevancia<sup>5</sup>, existiendo más bien ventajas competitivas nacionales (Porter), y si la creación de ventajas competitivas está vinculada a las localizaciones industriales, resulta entonces que las exigencias a las políticas meso son grandes, pero que al mismo tiempo hay amplios márgenes para configurarlas. Si bien

<sup>5</sup> Como lo indican los estudios de Porter, de la OCDE, de los adeptos a la teoría de los *distritos industriales*, y otros trabajos.



es posible aprovechar potenciales externos (como el *know-how* extranjero y la participación en redes tecnológicas internacionales), el nivel meso permanece circunscrito a una sola zona geográfica, siendo un sistema institucional y organizativo articulado que no se puede exportar ni importar. Los patrones de organización y gestión basados en redes de colaboración que predominan en el nivel meso fomentan en medida especial la aglomeración empresarial.

### 3. La importancia del nivel meso en la creación de competitividad sistémica

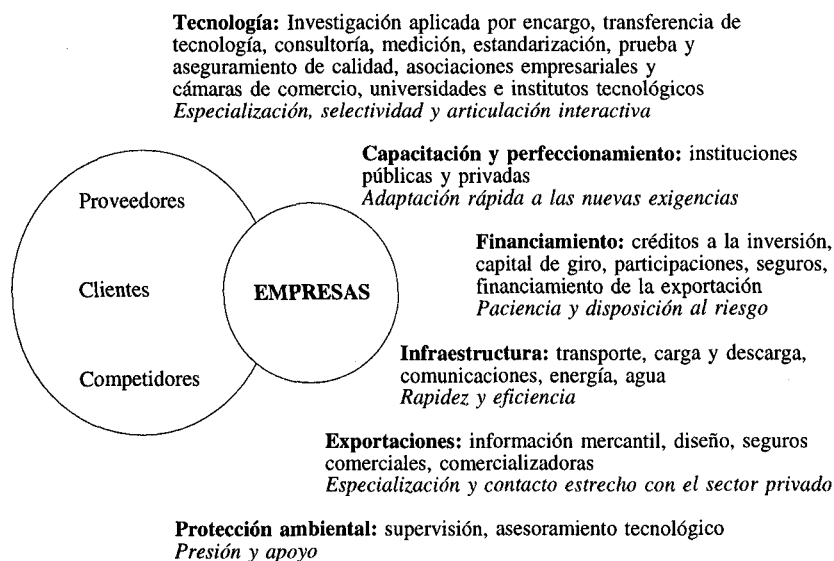
De lo expuesto es posible inferir la importancia que tiene el nivel meso en la creación de ventajas competitivas nacionales. Mientras que las políticas a nivel macro se van haciendo homogéneas a nivel mundial, las localizaciones industriales difieren mucho de un

país a otro. El diseño de esas localizaciones está determinado en primera línea por la constelación de instituciones existentes en el nivel meso (gráfico 4). Es en ella donde se generan las ventajas competitivas institucionales y organizativas, los patrones específicos de organización y gestión y los perfiles nacionales que sustentan las ventajas competitivas y que son difícilmente imitables por los competidores.

Este enfoque contrasta vivamente con las hipótesis de autores como Knieper (1993), quien sostiene que en la economía mundial están surgiendo cada vez más localizaciones uniformes, "sin fisonomía propia", y que los inversionistas, al adoptar sus decisiones, se fijan más bien en los niveles salariales y en las tasas fiscales del país receptor. Lo más probable es que sea precisamente la competencia global la que haga surgir patrones competitivos nacionales muy diversos y específicos en el marco de la economía mundial.

GRAFICO 4

#### Políticas selectivas y factores especializados: ¿Cuáles son las instituciones y orientaciones constitutivas del espacio meso?



## VIII

### Exigencias a países y regiones

La capacidad de respuesta de los países del mundo a los requerimientos de los distintos grupos sociales y a los del cambio tecnológico, la economía mundial y la

durabilidad del proceso de desarrollo, no sólo varía mucho sino que además cambia en las diferentes fases por las que atraviesa cada país. La constelación económi-

ca mundial experimenta, por lo tanto, reacomodaciones bastante frecuentes. Los procesos recesivos que se producen en los países cuya capacidad de adaptación está en descenso tienen como contrapartida los avances tecnológicos y la industrialización tardía en otros países. Por otra parte, varía mucho el potencial de anticipación y reacción ante las nuevas exigencias en el plano tecnológico y organizativo y en el de la economía mundial.

Los países fuertes en innovación y competitividad, en especial, van desarrollando grupos regionales de comercio e integración que desembocan en la formación de sistemas interconectados en los cuales las industrias colaboran de un modo intensivo sobre la base de la división del trabajo. El regionalismo abierto permite ensayar el uso de nuevas tecnologías en un mercado regional amplio antes de lanzarse a la conquista de segmentos del mercado mundial. Por otro lado, permite responder con flexibilidad a los cambios que se operan en la economía mundial —como los avances desproporcionados de otros países en la pugna competitiva— e incluso amortiguar el impacto del ajuste so-

bre la propia economía nacional. El regionalismo puede conducir a la formación de bloques regionales o a la dinamización del comercio mundial.

Está por verse hasta qué punto los países industrializados tradicionales y nuevos conseguirán incorporar a los países restantes a una economía mundial dinámica, y hasta qué punto serán capaces estos últimos de poner en marcha procesos dinámicos de aprendizaje para adaptarse pronto a las exigencias del paradigma tecnológico-organizativo correspondiente y potenciar las empresas nacionales y la ventaja competitiva nacional. Indudablemente, se deben reforzar los potenciales nacionales a través de la cooperación y la integración regional. Sólo en el marco de los proyectos de integración es posible remediar las desventajas de tamaño en el plano del mercado en la empresa y en las actividades de investigación científica y tecnológica. Tan sólo la integración en torno a países sólidos en lo económico y lo político podrá crear una dimensión de mercado que despierte un interés fuerte y sostenido por el crecimiento económico de las empresas nacionales y extranjeras.

### Bibliografía

- Amsden, A.H. (1989): *Asia's Next Giant. South Korea And Late Industrialization*, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.
- Banco Mundial (1993): *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy*, Washington, D.C.
- Best, M.H. (1990): *The New Competition. Institutions of Industrial Restructuring*, Cambridge, Reino Unido, Polity Press, 1990.
- Dosi, G. (1988): Sources, procedures, and microeconomic effects of innovation, *Journal of Economic Literature*, vol. XXVI, N° 3, Nashville, Tenn., American Economic Association.
- Esser, K., W. Hillebrand, D. Messner, y J. Meyer-Stamer (1994): *Competitividad internacional de las empresas y políticas requeridas*, Berlín, República Federal de Alemania, Instituto Alemán para el Desarrollo.
- Haggard, S. y R.R. Kaufman (1992): Economic adjustment and the prospects for democracy, S. Haggard, R.R. Kaufman (eds.), *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton, N.J., Princeton University Press.
- Hilpert, H.G. (1993): *Japanische Industriepolitik - Grundlage, Träger, Mechanismen, Ifo Schnelldienst*, año 46, N° 17, München, Institut für Wirtschaftsforschung e.V.
- Jürgens, U. y W. Krumbein (eds.) (1991): *Industriepolitische Strategien. Bundesländer im Vergleich*, Berlín, República Federal de Alemania, Edition Sigma.
- Knieper, R. (1993): *Staat und Nationalstaat*, Prokla, N° 90, Münster, Westfälisches Dampfboot.
- Krumbein, W. (1991): *Industriepolitik. Die Chance einer Integration von Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, U. Jürgens y W. Krumbein (eds.), *Industriepolitische Strategien, Bundesländer im Vergleich*, Berlín, Edition Sigma.
- Mayntz, R. (1993): *Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen*, A. Heritier (ed.), *Politische Vierteljahresschrift Policy-Analyse Kritik und Neuorientierung*, N° 24, Opladen, Leverkusen, República Federal de Alemania, Westdeutscher Verlag (número especial).
- Messner, D. (1995): *Die Netzwerkgesellschaft. Wirtschaftliche Entwicklung und internationale Wettbewerbsfähigkeit als Problem gesellschaftlicher Steuerung*, Colonia, Weltforum.
- Meyer, T. (1994): *Die Transformation des Politischen*, Frankfurt, Edition Suhrkamp.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1992): *Technology and the Economy. The Key Relationships*, París, Technology/Economy Programme (TEP), OCDE.
- Peters, H.R. (1981): *Grundlagen der Mesoökonomie und Strukturpolitik*, Berna, Suiza, Land.
- Scharpf, F.W. (1992): *Wegw aus der Sackgasse. Europa: Zentralisierung und Dezentralisierung*, WZB-Mitteilungen, N° 56, Berlín, Wissenschaftszentrum.
- \_\_\_\_\_ (1993): *Coordination in hierarchies and networks*, F.W. Scharpf (ed.), *Games in Hierarchies and Networks*, Frankfurt, Campus.
- Vestal, J. (1993): *Planning for Chance. Industrial Policy and Japanese Economic Development, 1945 - 1990*, Oxford, Reino Unido, Clarendon Press.
- Voelzkow, H. (1994): *Prozedurale Innovationen in der Strukturpolitik auf Länderebene: Das Beispiel Nordrhein-Westfalen*, U. Bullmann (ed.), *Die Politik der dritten Ebene: Regionen im Europa der Union*, Baden-Baden, República Federal de Alemania, Nomos.
- Wade, R. (1990): *Governing the Market. Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton, N.J., Princeton University Press.

# La formación de *habilidades básicas y la* capacitación para *el trabajo productivo*

**Guillermo Labarca**

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

El éxito de las políticas globales y de las estrategias focalizadas de capacitación para el trabajo productivo está estrechamente vinculado con el nivel de desarrollo de las habilidades básicas de la fuerza laboral y los costos de la capacitación dependerán también de la preparación general que posean los que acceden al proceso. Dada la estrecha relación que existe entre la estructura del sistema de educación escolar, el desarrollo de las habilidades básicas y la capacitación propiamente tal, se ofrecen diferentes opciones cuando se trata de resolver desequilibrios entre la formación para el trabajo y la formación previa. Estas van desde ampliar y mejorar la educación escolar a emplear a personas con baja escolaridad y compensar las deficiencias con capacitación, con variaciones que se sitúan entre ambas alternativas. La información disponible permite concluir que la capacitación no reemplaza a la educación básica, que los procesos de sustitución técnica van unidos a una demanda mayor de trabajadores con una base educativa alta, que reemplazar educación por capacitación no es la opción más eficiente y que uno de los efectos de la educación primaria es facilitar el proceso de capacitación fuera de la escuela. Tratar de mejorar la productividad del trabajo sólo por medio de la capacitación, no parece ser la opción más eficiente. El desarrollo de habilidades básicas es un complemento necesario, cuando no un requisito, de la formación profesional. En este artículo se pretende señalar algunas dimensiones, a menudo no tomadas en cuenta, de la formación de recursos humanos, tanto en lo que se refiere a las habilidades básicas como a la capacitación propiamente tal. Esto es, los desequilibrios que existen entre la formación para el trabajo y la formación previa, así como las opciones que se ofrecen para resolverlos.

## I

**Consideraciones para situar el problema**

Desde fines de los años ochenta se percibe en la región latinoamericana un renovado interés por contar con una dotación adecuada de recursos humanos para asegurar una estructura productiva que permita tasas altas de crecimiento. Numerosas publicaciones han llamado la atención sobre la importancia del capital humano para el desarrollo económico. Tanto análisis microeconómicos (Becker, 1975; Amsden, 1989) como macroeconómicos (Romer, 1986; Lucas, 1988; Azariadis y Drazen, 1993) han hecho hincapié en la importancia de la formación de recursos humanos cuando se busca elevar la productividad y el crecimiento económico. Estos análisis y la información empírica que los sustenta permitirían afirmar que la formación profesional en ciertas circunstancias contribuiría a acrecentar los ingresos de las personas, aumentaría la competitividad mediante el mejoramiento de la productividad y bajaría los costos sin necesidad de reducir los salarios. También en los reflexiones recientes en torno a la teoría del crecimiento este factor de producción ocupa un lugar central. Solow (1993) plantea que las inversiones elevan la productividad en forma permanente y que los efectos negativos sobre la distribución pueden neutralizarse con políticas estatales, entre las cuales las de formación (es decir, educación escolar y capacitación) desempeñarían un papel importante.

Contribuyen a valorizar el papel de la formación los estudios de rentabilidad de la educación y la capacitación, los que muestran que la inversión en este campo es rentable. Sin embargo, tales estimaciones a menudo no toman en cuenta dos cosas. En primer lugar, el factor "distribución" afecta los beneficios de la educación, de modo que los rendimientos de las inversiones en educación escolar y capacitación son mayores mientras más igualitario sea el acceso a una formación general de la misma calidad. En consecuencia, no basta con aumentar el gasto en educación para obtener mejores resultados, si esto no se complementa con un mejoramiento general de la calidad de la enseñanza. Apoya esta afirmación el hecho de que el gasto por individuo en educación, en cifras absolutas, es igual o mayor en los colegios privados de la región que en los establecimientos públicos de la mayoría de los países de la Organización de Cooperación y Desa-

rollo Económicos (OCDE), los que exhiben una distribución más igualitaria, mientras que los rendimientos son muy inferiores.<sup>1</sup> En materia de capacitación se advierten fenómenos similares.

En segundo lugar, la experiencia en sectores agrícolas indica que al formular estrategias para el desarrollo de recursos humanos es preciso tener en cuenta que "el aumento de productividad sólo se verifica en un ambiente de cambio tecnológico, mientras que en un ambiente de tecnología tradicional, no se notan diferencias significativas de productividad entre los que fueron a la escuela y los que no fueron... En los ambientes de cambio tecnológico existe mayor demanda e interés por la escuela y otros tipos de educación y capacitación" (Dirven, 1995). Esto está relacionado con el hecho de que la oferta de innovaciones tecnológicas es generalmente endógena a la agricultura campesina (Figueroa, 1986), la que induce una demanda de educación.

Un estudio de CEPAL/UNESCO/OREALC (1992) recoge una buena parte de estos planteamientos al afirmar que los dos objetivos centrales del desarrollo en los años noventa son la búsqueda de una auténtica competitividad y la de una mayor equidad. Para lograr ambos objetivos la educación, en todas sus formas, desempeña un papel capital.

En América Latina estos planteamientos han encontrado eco entusiasta, según lo demuestran pronunciamientos gubernamentales, de las asociaciones de empleadores y de los trabajadores. Sin embargo muchas de estas propuestas de alcance global y con intenciones de aplicar enfoques sistémicos tienden a ser imprecisas, y a menudo se diluyen en pronunciamientos generales de confusa o difícil aplicación. La política se queda entonces en el nivel de las líneas generales, des-

<sup>1</sup> A modo de ejemplo: los programas oficiales en matemáticas y ciencias son muy similares en toda la región y sus contenidos son más restringidos que en la OCDE (en matemáticas no incluyen geometría analítica, cálculo ni trigonometría; la enseñanza de ciencias no es experimental sino enciclopédica y no incorpora los últimos avances). En los establecimientos afiliados al sistema de Bachillerato Internacional y al de Baccalauréat francés los programas son similares a los de los países industrializados, pero los rendimientos son inferiores.

cuidándose asuntos “prácticos” como los ligados a la gestión de los programas, la especificidad de los grupos a los que se desea favorecer, los métodos más apropiados o los recursos necesarios para llevar a cabo estrategias eficaces.

Se advierte, al mismo tiempo, una cierta desorientación sobre cuáles son las estrategias más eficaces para conseguir una acumulación respetable de capital humano; la ausencia de políticas coherentes en la materia y los desajustes entre oferta y demanda de calificaciones suelen originar un uso ineficiente de los recursos.

Esto se explica, desde un punto de vista institucional, por la complejidad del problema y por la cantidad de organismos involucrados. También contribuyen a oscurecer el panorama la falta de coordinación entre ellos y la carencia de instituciones capaces de llevar a cabo políticas de tal complejidad. Pero también son factores decisivos la imprecisa definición de los problemas y las tecnologías educativas empleadas en la región para formar los recursos humanos. A esto se suma que los objetivos de las políticas y estrategias son en general poco precisos, que la calidad de los resultados es difícil de medir o que las mediciones utilizadas sólo evalúan rendimientos internos, y que no existe un sistema eficaz de incentivos.

De otro orden son los aspectos siguientes, que inciden en la definición de estrategias y la formulación de políticas y que muy a menudo afectan la eficacia y los resultados de ellas:

i) La demanda de cualquier tipo de formación es muy elástica, tiende a aumentar más rápidamente que la oferta y afecta inmediatamente la calidad del servicio. Además, dado que el “bien formación” es a la vez

un producto de consumo y una inversión, su demanda no está regulada por los mecanismos de mercado.

ii) La formación es un bien tan complejo que se puede hablar de varios bienes distintos con elasticidades de la demanda asociadas a los distintos niveles y productos que ofrece. Incluso dentro de cada uno de esos productos hay diversos bienes que afectan esa elasticidad. Por ejemplo, tanto la educación escolar como los institutos de formación profesional ofrecen un producto principal, que es la capacitación propiamente tal, y una serie de subproductos —conocimientos, prestigio, acceso a niveles superiores de educación y a determinados tipos de empleo, etc.— que a menudo aparecen tanto o más deseables que la formación misma. La oferta es mucho más inelástica que la demanda y los intentos de regular ambas mediante mecanismos de mercado no han tenido los resultados esperados.

En la relación entre oferta y demanda influyen factores exógenos como los siguientes:

i) El sistema de formación aplica criterios internos, como el desempeño anterior y los certificados otorgados por el sistema mismo.

ii) La formación es un proceso continuo que no se completa de una sola vez dentro de plazos predefinidos.

iii) La formación acarrea prestigio, y este prestigio contribuye a crear demanda de ciertas profesiones u oficios en desmedro de otras.

iv) Las “decisiones equivocadas” sólo quedan de manifiesto en el largo plazo, lo que hace difícil que puedan influir en decisiones posteriores o corregirlas en función de tendencias del mercado aun cuando haya habido cambios drásticos.

## II

### Formación de habilidades básicas

El contenido del concepto “habilidades básicas” evoluciona y se modifica en función del progreso tecnológico de la sociedad. Así, por ejemplo, la incorporación de la computación ha hecho más importante la capacidad de pensamiento abstracto y lógico que las habilidades manuales o incluso que la motricidad fina (Delker, 1990). La mayoría de los países de la región estructuraron su educación básica en períodos en que las demandas de la sociedad no coincidían totalmente

con las actuales, ni tampoco con las necesidades de calificación de quienes no seguirán en la educación media y superior.

Entre las habilidades básicas se hallan la capacidad de plantear y formular problemas, la capacidad analítica, la capacidad de trabajar en equipo, la disposición a aprender, y otras. Estas se han descrito últimamente en muchas publicaciones. En cambio (como se mostrará más adelante en la sección VI), no se ha es-

tudiado de manera similar el contenido de la formación específica para cada oficio en situaciones como la latinoamericana, con la intención de mejorar la productividad y la calidad.

Hay una estrecha relación entre la estructura del sistema de educación escolar, el desarrollo de las habilidades básicas y la capacitación propiamente tal. Esto implica una relación entre el Estado, los educandos y las empresas (privadas o públicas) que emplearán a las personas calificadas. Distintas combinaciones de lo público y lo privado generan tres modelos básicos de organización de la educación y de la capacitación.

En el primer modelo el Estado no tiene un papel relevante en la formación profesional, que está regulada por el mercado. Los ejemplos más conocidos de este modelo son Gran Bretaña, Estados Unidos y Japón. En estos países la formación profesional no está ligada al sistema de educación formal ni reglamentada o controlada por el gobierno: está directamente ligada a la producción.

En el segundo modelo el Estado planifica, organiza y controla la formación profesional; el sistema puede describirse como distributivo o "de reparto", en tanto que el instrumento de política más utilizado es el subsidio a la oferta. Es el modelo que se aplica en Francia, Italia, Suecia y en la mayor parte de la región latinoamericana. Su característica central es una estrecha vinculación con el sistema escolar y la relación directa entre los diplomas escolares y las calificaciones profesionales.

El tercero es un modelo de mercado al que controla el Estado. Se ha desarrollado especialmente en Alemania, Suiza y Austria. Hay una colaboración estrecha entre el gobierno y las empresas, con una demarcación clara entre la formación profesional y la educación pública. Este sistema se creó para atender a las necesidades del artesanado, pero posteriormente fue adoptado también por la industria.

El primero de los modelos descritos se estructura en torno a la demanda, el segundo en torno a la oferta y el tercero busca equilibrios entre una y otra.

Los sistemas organizados en torno a la oferta, que se aplican en la mayoría de los institutos de formación profesional (INACAP, CONALEP y otros), siguen esquemas académicos, cuyos criterios de rendimiento están determinados por el sistema educativo mismo y no por la demanda de la producción e inserción productiva y social de los estudiantes. Una gran parte de esta preparación, incluido el adiestramiento vocacional y técnico, está divorciada de las necesidades de los emplea-

dores. Los programas son excesivamente largos y rígidos. Los cursos teóricos no guardan relación con la práctica y buscan más el avance dentro del sistema que sus conexiones con el exterior, lo que es congruente con criterios de evaluación definidos desde la oferta misma. La rigidez de los sistemas y el énfasis en rendimientos para el avance interno de los estudiantes hace a éstos incapaces de responder a las demandas cambiantes del mercado de trabajo.

Al sector productivo, por su parte, le resulta difícil transmitir sus demandas. En primer lugar porque, pese a la existencia de demandas críticas de capacidades, los empresarios no tienen los instrumentos para formularlas, ni los canales orgánicos para comunicarlas. Las calificaciones que se necesitan hoy son complejas, implican nuevas formas de organización del trabajo y cambian muy rápidamente, debido a la innovación tecnológica y a la importancia que ha adquirido la competencia internacional.

El desacuerdo entre la oferta y la demanda de formación básica, y también de capacitación en los institutos de formación profesional, se traduce a menudo en despilfarro y por ende en una pérdida de recursos que no es trivial. Las políticas para superar estos desequilibrios deben resolver dos problemas: definir qué es lo que hay que enseñar, y hacerlo al menor costo posible.

Los sistemas orientados por la demanda buscan corregir y disciplinar la oferta. Las políticas que favorecen la demanda, con subsidios a los consumidores u otros instrumentos similares, apuntan a mejorarla cuantitativa y cualitativamente por medio de presiones en el mercado. Sin embargo, algunas políticas de subsidio a la demanda pueden también tener efectos perversos cuando no van acompañadas de medidas concretas que hagan transparentes los mercados. Esto es perceptible en bienes cuyas deficiencias de calidad y cantidad sólo son corregidas por el mercado a mediano o largo plazo, como sucede con la mayoría de los bienes públicos no orientados al mercado y especialmente con la formación de recursos humanos. El subsidio a la demanda será efectivo en este caso a condición de ir acompañado de medidas e instrumentos de corrección de la demanda.

El modelo educativo aplicado en Alemania, Austria y Suiza, llamado educación dual o modalidad de alternancia, cuya aplicación en la región se verá más adelante, pretende superar los esquemas inflexibles orientados por la oferta, haciendo hincapié en la demanda e introduciendo mecanismos para formularla con participación de los empresarios y de los trabaja-

dores beneficiados: busca organizar esquemas de capacitación escolares con participación activa del sector productivo en la planificación y gestión de la for-

mación escolar, y de diseñar cursos para desarrollar competencias y determinar estándares de rendimiento en las ocupaciones.

### III

## La educación escolar y el costo de la capacitación

Cualquiera sea la forma en que se articulen los sistemas de educación y capacitación con el sector productivo, la educación básica tiene un papel importante. Uno de los efectos de la enseñanza primaria es facilitar la capacitación fuera de la escuela. Hay una relación directa entre la calidad y cantidad de educación básica recibida y la extensión e intensidad de la capacitación necesaria para incorporarse a actividades productivas con rendimientos iguales o cercanos a la media (cuadro 1).

En el cuadro, las columnas 1 a 3 indican el costo medio de la capacitación inicial de los trabajadores en diversos sectores de baja productividad. Las columnas 4 a 6 indican el ahorro que significa para estas mismas empresas el que los trabajadores tengan niveles educativos de aproximadamente tres años más que los que tienen actualmente.<sup>2</sup> En países con escolaridad primaria cercana al 100%, como Argentina y Chile, el ahorro para las empresas tiende a cero. En países con coberturas primarias menores los ahorros son conside-

CUADRO 1

#### América Latina: Costos estimados de capacitación y ahorro en esos costos producido por gasto adicional en educación escolar<sup>a</sup> (En dólares de 1990)

Países	Costos medios de la capacitación inicial para obtener un rendimiento igual a la media de la empresa			Ahorro estimado del gasto en capacitación por gasto adicional en educación escolar <sup>b</sup> (%)		
	Sectores Alimentos, bebidas y tabaco (1)	Calzado, madera y muebles (2)	Objetos de barro, loza y porcelana (3)	Alimentos, bebidas, y tabaco (4)	Calzado, madera y muebles (5)	Objetos de barro, loza y porcelana (6)
Argentina	200	600	300	-	-	-
Brasil	188	450	225	48	37	41
Chile	130	390	260	-	-	-
Colombia	120	320	160	31	25	25
Costa Rica	192	516	256	27	26	24
Guatemala	103	246	123	49	40	87
Honduras	136	318	159	50	42	39
Jamaica	100	500	250	50	40	40
Panamá	392	980	490	52	37	53
Perú	110	290	160	32	21	80
Rep. Dominicana	152	363	182	47	27	42

Fuente: PADI (Programa de Análisis de la Dinámica Industrial); CEPAL; encuestas.

<sup>a</sup> Elaborado sobre la base de salarios mínimos, información obtenida en encuestas a empresas, y proyecciones.

<sup>b</sup> Gasto adicional equivalente a tres años de cobertura por individuo, basado en el gasto público por estudiante primario en 1990. Se estima una productividad promedio del 50% de la media durante el período. Sólo se incluyen costos salariales. No se incluyen costos de material, de supervisores, pérdida de materias primas, etc.

<sup>2</sup> Establecidos sobre la base de comparaciones interempresas, nacionales e internacionales.

rables, alcanzando en algunos casos a la mitad de los costos de la capacitación inicial. Pero los mayores beneficios para estos países son de otra índole: la creación de condiciones para elevar la productividad y la mayor receptividad a la innovación tecnológica.

“Aceptando la hipótesis que se necesita un mínimo manejo de las matemáticas equivalente a lo aprendido en el cuarto y el sexto año básico para lograr aplicar bien los nuevos paquetes tecnológicos (en la agricultura, en la industria son necesarios al menos ocho años) las posibilidades de innovaciones tecnológicas en la región —aunque hayan mejorado— siguen bajas” (Dirven, 1995). Sólo para dar algunos ejemplos, a fines de los años ochenta el promedio de grados aprobados era de 3.3 en Brasil y de 4.8 en Paraguay y Perú; los mejores promedios correspondían a Chile, Argentina, Uruguay y algunas islas del Caribe, antiguas posesiones británicas, pero no alcanzaban a seis años aprobados.

Los niveles educativos bajos afectan no sólo a la innovación tecnológica sino también al desempeño laboral. Es habitual la incapacidad de los trabajadores para transformar centímetros en pulgadas, estimar superficies curvas o calcular la presión de líquidos y gases, lo que los lleva a mediciones imprecisas y a decisiones que generan despilfarros.

Los sectores a los que se refiere el cuadro 1 son de baja productividad en la región, pero en la actualidad emplean un porcentaje muy alto de la mano de obra industrial (entre 40 y 70%, según el país). Esa baja productividad se debe sobre todo al nivel tecnológico que han alcanzado. Para lograr aumentos de productividad sustanciales se precisan inversiones importantes en maquinaria, instrumentos y organización. Pero cuando se realizan tales inversiones los individuos con baja

escolaridad quedan excluidos porque no tienen las habilidades básicas necesarias. Como se verá más adelante, desarrollar en adultos las capacidades necesarias para alcanzar el nivel cultural que demandan las nuevas tecnologías tiene un costo muy alto.

Las comparaciones con el sudeste asiático y con algunos sectores de ciertos países europeos indican que las mejoras de organización y de procesos que se generan dentro de las unidades productivas (innovaciones endógenas) pueden llegar a ser una fuente muy importante de aumentos de productividad. Los factores que más inhiben la generación y aplicación de innovaciones endógenas en las empresas de la región son las deficiencias educativas y las modalidades de gestión. El estilo de desarrollo en el sudeste asiático y en Japón estimula estas innovaciones, que se hacen posibles, entre otras cosas, porque los niveles educativos de la fuerza de trabajo son coherentes con formas de gestión que estimulan la creatividad de cada trabajador.

En todos los países examinados el ahorro en los costos de capacitación se hace notar especialmente en sectores como los de calzado, de madera y productos de madera (excluida la celulosa), y de muebles y accesorios no metálicos, que emplean tecnologías casi artesanales, con uso intensivo de mano de obra muy calificada cuya capacitación se realiza principalmente en el trabajo mismo. Tales tecnologías dependen mucho de la formación inicial con que se incorporan los trabajadores. El ahorro en el sector alimentos y bebidas es menor en términos absolutos, pero alto como proporción del costo de la capacitación inicial. Las tecnologías que usan las empresas incluidas en esta categoría tienden a emplear mano de obra menos calificada.

## IV

### Habilidades básicas y desarrollo tecnológico

La alternativa de emplear a personas con baja escolaridad y compensar sus insuficiencias con capacitación exige inversiones muy altas, tanto o más altas que la capacitación misma y es menos eficiente que la de emplear personas con al menos diez años de escolaridad. Roese encontró en Brasil empresas que adoptaban la primera de estas estrategias en 1989, y que las abandonaron posteriormente cuando hubo señales de

recesión; una de ellas, con un total de 3 000 trabajadores en actividades de producción, tenía 300 en programas compensatorios y 300 más que esperaban para ingresar a ellos, y otra, con 400 trabajadores en la producción, tenía 90 en programas de esa índole (Roese, citado en Fleury y Humphrey, 1993). Algunas empresas brasileñas que implementaban planes de reorganización para mejorar la calidad se vieron obligadas a



elevant los niveles educativos de sus trabajadores con cursos del idioma nacional, matemáticas básicas y estadísticas elementales (Gitahy y Rabello, 1991). El mismo fenómeno se observó en Jamaica en 1994. Esta estrategia tiene limitaciones y riesgos para los empleadores, por sus costos directos y de oportunidad, pero puede ser empleada cuando fallan otras alternativas.

La capacitación para utilizar tecnologías más complejas, como las empleadas en funciones de producción con mayor densidad de capital, se realiza sobre la base de un nivel cultural o educativo mayor que el que se consigue sólo con la educación primaria. Empresas automotrices instaladas o renovadas en los últimos años así lo ilustran. El ejemplo de dos fábricas automotrices en Argentina es elocuente. La Ford Motors tiene una planta en Buenos Aires y otra en Córdoba. Los trabajadores de Córdoba tienen niveles educativos muy superiores a los de Buenos Aires: entre los primeros el 6% tiene sólo educación primaria, mientras que entre los segundos la cifra es de 50%. Y entre los empleados, en la planta de Córdoba más del 60% posee educación secundaria completa o universitaria, mientras que en la de Buenos Aires sólo un cuarto de ellos llega a tal nivel educativo.

La planta de Córdoba exportó en 1993 cerca del 85% de su producción a Europa y Brasil. Tecnológicamente es mucho más avanzada que la de Buenos Aires, cuenta con instalaciones, organización y diseño más modernos, y algunas de las operaciones que en Buenos Aires se hacen manualmente en Córdoba están mecanizadas. Esto ilustra la relación que existe entre el grado de desarrollo tecnológico y el nivel de calificación de la fuerza de trabajo. Las mejoras tecnológicas generan una demanda de trabajadores con más altos niveles de formación básica, sobre los que se pueda estructurar un proceso de capacitación eficiente. La planta de Córdoba, más nueva, significó una inversión de 250 millones de dólares, mientras que la de Buenos Aires trabaja con algunas maquinas de más de treinta años de edad.

La información disponible permite concluir que efectivamente los procesos de sustitución técnica de trabajo por capital van unidos a una demanda mayor de trabajadores con una base educativa equivalente a la escuela secundaria. Cuando ésta no se encuentra hay que pensar en programas de nivelación educativa. En el mejor de los casos, un proceso de formación que compense las carencias más importantes causadas por la falta de escolaridad secundaria, a los 18 años o más, tomaría unos 20 meses, con una dedicación aproximada de 25 horas semanales (un ejemplo de tales programa

son los de la Fundación DUOC en Chile). Terminado este período la persona estaría en condiciones de acceder a la capacitación inicial propiamente tal — que en industrias de avanzada en la región implica de dos a cuatro meses— antes de poder incorporarse plenamente a la línea de producción.

El costo estimado de programas como éstos para algunos países de la región se muestra en el cuadro 2. Este costo es costo de oportunidad para los trabajadores, si ellos pagan directamente el programa compensatorio; o para las empresas con tecnologías más avanzadas, por el hecho de que encontrarían en el mercado fuerza de trabajo con escolaridad o experiencia; o para el Estado, si éste decide asumir tal costo. Esto último no depende del modelo educativo implementado sino del papel asignado a los gobiernos en la formación de los recursos humanos. Los programas compensatorios, aun cuando buscan nivelar a personas con carencias de educación secundaria, se asimilan a los de capacitación. Vale decir, estarán determinados por los instrumentos de política que los orienten y por el énfasis en la oferta o en la demanda que los caracterice.

Cuando los programas compensatorios están dominados por la oferta, será el Estado el que tenderá a asumir una cuota mayor de los costos; y a la vez establecerá mecanismos de evaluación, control y certificación que acercará tales programas a la educación escolar. Cuando la demanda sea el factor determinante y haya una vinculación estrecha entre la capacitación y la formación de habilidades básicas, los costos tenderán a ser asumidos por los trabajadores, por las

CUADRO 2

**América Latina: Costo estimado de programas compensatorios y de cuatro años de educación secundaria<sup>a</sup>**  
(Dólares de 1990)

País	Programa compensatorio (20 meses)	4 años de educación secundaria
Argentina	2 285	412
Brasil	1 220	669
Chile	1 714	677
Colombia	1 372	270
Ecuador	1 437	317
Guatemala	641	185
Honduras	916	317
Jamaica	1 118	795
República Dominicana	1 029	191

Fuente: UNESCO, 1992.

<sup>a</sup> Valor presente de la educación estimado con una tasa de actualización del 10% anual sobre el gasto en 1990. El valor presente de los costos de oportunidad fue estimado sobre la base de los salarios mínimos de 1994, con una tasa de actualización de 0.8% mensual.

empresas, o por subsidios estatales a la demanda (de los individuos o de las empresas). Pero las mayores dificultades para llevar a cabo estos programas no están en los costos, sino en factores de orden institucional: entre otros, la certificación, la elaboración de los programas de enseñanza y la coordinación con las demandas generadas por las actividades productivas.

En el cuadro 2 se presentan los valores presentes de la formación compensatoria. En todos los casos se asume un costo de oportunidad equivalente al salario mínimo para los trabajadores, hipótesis muy conservadora cuando se trata de personas que laboran en empresas con tecnología avanzada e incluso de muchos trabajadores por cuenta propia. También se asume una productividad del 50% durante el período de formación compensatoria. Estas magnitudes se comparan con el valor presente de cuatro años de formación secundaria convencional, de conformidad con el gasto en educación de cada país, es decir sobre la hipótesis de mantener los niveles de calidad actuales.<sup>3</sup>

Esta información sugiere dos opciones posibles para atraer inversiones a los sectores de más alta productividad, que generalmente hacen uso intensivo de capital y exigen mano de obra que pueda ser capacitada para desempeñar funciones complejas, o para mejorar el nivel educativo de las empresas que operan con tecnologías más avanzadas. La primera opción es aumentar la cobertura del sistema de educación con el objeto de mejorar la escolaridad de los jóvenes antes de los 18 años, y la segunda es incentivar la ampliación de los programas compensatorios especiales para nivelar carencias de educación media.

El valor presente y las externalidades de una y otra opción aconsejarían inclinarse por la educación escolarizada, cuyo costo es entre 0.5 y 8 veces menor que el de los programas compensatorios después de los 18 años. Sin embargo, si ésta fuera una opción única y excluyente significaría desconocer que existe en la región un contingente muy importante de trabajadores mayores de edad que carecen de las habilidades básicas para la industria moderna y que se beneficiarían de programas compensatorios.

Es preciso considerar además el problema de la calidad de la educación, que no se ha tocado en las consideraciones y estimaciones anteriores. Dadas las características de la educación en la región, en general muy insatisfactorias, sería posible compensar algunas deficiencias de calidad con una ampliación de la cobertura de la educación básica, cuando no se tienen los medios, la tecnología o el tiempo para introducir mejoras cualitativas sustanciales.

Se trataría de llegar a una cobertura universal de al menos ocho años, siempre que la alternativa más adecuada —una escuela de mejor calidad— no sea posible. Un aumento promedio de tres años de educación básica podría reducir los costos de capacitación de manera apreciable. Pero no sólo la capacitación se vería beneficiada por un aumento de la escolaridad, al disminuir sus costos y su duración; otras evidencias fragmentarias sugieren que este aumento también elevaría el rendimiento profesional, mejoraría las carreras laborales de los trabajadores, aseguraría la acumulación de los conocimientos implícitos adquiridos en el proceso de trabajo, y ayudaría a adaptar los conocimientos adquiridos a nuevos entornos laborales, haciendo más fácil la introducción de nuevas tecnologías o el cambio de trabajo. A tales beneficios, que serían considerables, habría que sumar el efecto de una buena educación básica en el aprovechamiento educativo posterior, y consecuencias colaterales como la disminución de la vagancia, la delincuencia y el desempleo juvenil.

Así, es imperativo crear las condiciones para que toda la población acceda a lo que esa sociedad defina como educación básica. En los países de la OCDE ya no se hacen estudios de rentabilidad de la educación primaria porque la variable rentabilidad económica no se incluye en las consideraciones de política a este nivel educativo. Los países latinoamericanos también postulan que todas las personas tienen la obligación de cursar la enseñanza básica, lo que crea el derecho a recibirla, con independencia de los beneficios económicos que ella pueda producir.

<sup>3</sup> Los programas compensatorios y los cuatro años de educación secundaria no son equivalentes; estrictamente hablando, no son en-

tonces bienes sustitutos. Sin embargo, la comparación es útil porque entrega elementos de juicio para la formulación de políticas.

## V

### Los recursos humanos en los sectores de baja productividad

Los sectores representados en el cuadro 3 son de bajo desarrollo tecnológico y en la región operan sobre la base del uso intensivo de mano de obra, la que supuestamente debería tener un nivel educativo equivalente al menos a seis años de enseñanza primaria completa. No todos los países cuentan con una fuerza de trabajo con ese nivel de educación (el promedio de grados aprobados en la región es de 4.2 años; en Chile es de 5.6 —el mejor promedio—, en Argentina de 5.3, en Brasil de 3.3, en Perú de 4.8 y en México de 4.9).

Aun cuando una buena formación general es rentable y los empresarios lo saben, éstos son reacios a invertir en ella porque la rentabilidad es a mediano o

largo plazo. Más aun, el beneficio puede ser cero porque la formación en habilidades básicas es un estímulo para la rotación laboral.

Suponiendo que la relación entre educación primaria y secundaria e inserción ocupacional se mantiene, el cuadro 3 muestra el efecto de las inversiones destinadas a mejorar el nivel educativo de segmentos de la población con baja escolaridad. Su inserción ocupacional mejoraría si se mejorara la educación primaria y secundaria. Los aumentos de cobertura en esta última tendrían efectos más importantes que en la primaria. Las mejoras se percibirían tanto en el tipo de inserción laboral como en el nivel de las remuneraciones.

CUADRO 3

**América Latina: Costos adicionales de ampliar en tres años la escolaridad en los niveles primario y secundario, y sus efectos hipotéticos en la inserción laboral<sup>a</sup> de la población de 15 años y más**  
(Dólares de 1990)

	Costo adicional de ampliar en tres años la escolaridad en el primer nivel (0 a 6º grado) (miles de dólares)	Mejoramiento del tipo de inserción laboral por aumento del gasto en educación en el primer nivel (simulación) (%)	Costo adicional de ampliar en tres años la escolaridad en el segundo nivel (6º a 10º grado) (miles de dólares)	Mejoramiento del tipo laboral por aumentos del gasto en educación en el segundo nivel (simulación) (%)
Brasil	105 542	18.3	670 928	2.3
Bolivia	2 162	6.9	173 377	5.8
Colombia	58 013	9.8	219 871	—
Costa Rica	6 435	14.5	56 037	25.2
Chile	16 731	7.1	56 027	23.0
Guatemala	14 935	24.3	66 750	26.0
México	49 878	19.7	1 439 123	20.4
Panamá	12 600	17.5	40 242	31.9
Paraguay	2 070	12.2	34 907	34.7
Uruguay	13 740	13.8	21 325	18.3
Venezuela	22 134	17.3	58 163	21.2

Fuente: CEPAL, Tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países; UNESCO, 1992.

<sup>a</sup> Inserción en actividades más productivas.

## VI

### Formación en las empresas

Mucho se insiste hoy en la importancia de la formación de habilidades básicas para mejorar el desempe-

ño de los trabajadores en la producción. Esta es una preocupación justa, ya que una gran parte de las defi-

ciencias en la productividad y en la posibilidad de incorporar nuevas tecnologías se debe a carencias de esta naturaleza.

Actualmente, en la región se tiende a atribuir a las empresas productivas responsabilidades de todo orden, entre ellas la de desarrollar las habilidades básicas, que tradicionalmente ha sido asumida por el sistema escolar público. Peres (1994) sugiere que si bien esto puede ser ineludible en la coyuntura actual, parece deberse menos a una virtud no intervencionista del Estado que a omisiones en el cumplimiento de algunas de sus funciones esenciales. Tendencias similares se advierten en el área de la salud y en el desarrollo de sistemas nacionales de ciencia y tecnología.

Las innovaciones en la formación de recursos humanos y la capacitación para jóvenes a través de la educación escolar, la formación dual y la que ofrece gran parte de los institutos de formación profesional, no van a beneficiar a los trabajadores que están actualmente incorporados a tareas productivas. Es muy probable que más del 80% de las personas que actualmente trabajan estén todavía laborando en diez años más, que al menos 60% de ellas lo estén al cabo de 20 años y que más del 50% aún trabajen en 30 años más. A este contingente hay que sumar todos los jóvenes que están incorporándose hoy y los que se incorporarán en los próximos años sin haberse beneficiado de eventuales progresos en la formación escolar. Los efectos de cualquier reforma en el sistema de educación general o dual sólo serán tangibles en un período no menor de cinco años. De ahí que el tema de la formación en el trabajo sea crucial si se pretende seriamente mejorar los niveles de productividad.

Respecto de las personas que actualmente trabajan cabe preguntarse si esa formación puede compensar sus carencias, en qué medida y bajo qué condiciones. En varios países de la región se ha observado que la capacitación no sustituye a la educación básica. Esta tiene rasgos específicos y desarrolla habilidades que se suponen adquiridas cuando se inicia la capacitación.

Las empresas se ocupan casi exclusivamente de la formación especializada, ya que no tienen incentivos para invertir en la enseñanza de las habilidades básicas. El mayor freno a la inversión empresarial es la rotación de la fuerza de trabajo calificada, a la cual contribuyen precisamente tanto el nivel de capacitación del trabajador como su experiencia profesional, que aumentan el valor de mercado del individuo: un trabajador con experiencia y calificación puede encontrar trabajo en condiciones más atractivas. Los empresarios, por lo tanto, se muestran renuentes a ofrecer una cali-

ficación general a la fuerza de trabajo, y prefieren dar adiestramiento específico, definido como el conjunto de conocimientos prácticos necesarios para operar los instrumentos de trabajo. Para que los empresarios se ocuparan de la formación de habilidades básicas habría que crear incentivos superiores al costo que tiene para ellos la rotación de la fuerza de trabajo y el riesgo que supone esta inversión, política difícil de implementar. Más eficiente parece ser la propuesta de Ramos (1994) que, inspirado por Becker, sugiere un mercado privado de préstamos para inversiones en capital humano. Según Ramos, la falta de préstamos da pie a una mala asignación de recursos en la economía, que perjudica la eficiencia y la equidad; al respecto, sugiere que se instituya un sistema de préstamos, utilizando como garantía los derechos a pensión.

Los esquemas de capacitación que incluyen un componente de formación general parecen atractivos en empresas con un componente muy alto de capital convencional. En la planta automotriz de Hermosillo, en México, los gastos iniciales de formación general ascienden a una suma que fluctúa entre el 0.5% y el 1% de la inversión total (500 millones de dólares). Pero un esquema de capacitación similar no afecta de la misma manera la estructura de la inversión total en empresas que hacen uso más intensivo de mano de obra (incluso cuando tengan una fuerza de trabajo de similar tamaño), pero con un capital fijo menor. Intentar aplicar ese esquema en firmas que no han efectuado o no están en condiciones de efectuar una sustitución técnica de trabajo por capital significa destinar una proporción más alta de la inversión a la formación de capital humano.

Esto lleva a plantearse, primero, si las combinaciones de capital y trabajo en las que predomina el componente trabajo precisan, o pueden beneficiarse, de procesos de formación tan intensos; y segundo, si es eficiente una inversión con un componente más alto que el habitual de formación de recursos humanos. Estas preguntas afectan decisiones sobre la conveniencia de invertir directamente en capacitación, con algún grado de independencia de las inversiones en capital físico.

Aun cuando no se cuenta con información que permita dar una respuesta definitiva, se tienen algunas pistas que pueden orientar en este tipo de decisiones. Con respecto a la primera pregunta: lo que se consigue en la planta de Hermosillo en México es enseñar habilidades básicas generales, y también desarrollar habilidades específicas para trabajar en la industria automotriz. Esto es necesario para llevar a los trabaja-

dores, por medio del mejoramiento de su formación general y específica, a un nivel de producción física similar al de industrias comparables en los países industrializados (Shaiken, 1990). Ese nivel sería comparable, entonces, con el de los trabajadores de una buena cantidad de las empresas de Alemania o Japón que han terminado el proceso de capacitación inicial.<sup>4</sup>

En los países industrializados no sólo las empresas de vanguardia tienen trabajadores con ese nivel educativo. Tampoco son ellas las únicas que adiestran intensivamente a los trabajadores en técnicas específicas. Una buena cuota de la productividad de las firmas, nuevas o antiguas, grandes o pequeñas, en esos países, se explica por la calificación de su fuerza laboral. En el Japón, por ejemplo, el tiempo de capacitación no depende necesariamente de la función de producción de las empresas. En Alemania el nivel educativo y de calificación de las unidades productivas es reconocidamente alto, cualquiera sea su tamaño o el sector en que operan; también es alta la respectiva productividad del trabajo.

No sólo la productividad estaría asociada con la formación en los países industrializados, sino también la capacidad del sector industrial de introducir innovaciones tecnológicas. La posibilidad de incorporar constantemente nuevas tecnologías productivas está subordinada, entre otras cosas, a una calificación de estas características.

Si se traslada la experiencia de estos países a la región se podría concluir que la capacitación de esa índole también puede beneficiar a empresas con funciones de producción que hacen uso menos intensivo de capital. Pero es preciso determinar cuáles son las condiciones para aplicar estos esquemas en las firmas menos comprometidas con la acumulación de capital humano.

En primer lugar está el costo. En Hermosillo, en los primeros años de operación, el gasto inicial en capacitación por trabajador ha sido de 1 555 dólares en salarios; a esto hay que sumar costos adicionales en material, docentes y local, amén del costo de oportunidad que significa llevar a los trabajadores a la productividad media, una vez terminado el período de formación. Las empresas que hacen uso intensivo de mano de obra difícilmente van a efectuar gastos aná-

logos, y aun si pudieran y quisieran hacerlo, es dudoso que logren una productividad que los coloque en una posición lo suficientemente competitiva como para compensar la inversión.

Como se dijo más atrás, la inversión en capacitación puede no ser atractiva para los empresarios porque contribuye a la rotación de la mano de obra. Este problema fue uno de los más graves que debió enfrentar la planta Ford en México: en los primeros años tuvo una tasa de rotación de 40%, que naturalmente significó un costo adicional elevado. Esta movilidad de los trabajadores fue inducida precisamente por la capacitación, que los alentaba a buscar trabajos mejor remunerados o independientes, en el mismo sector, pero fuera de la empresa.

En la región la movilidad de los asalariados es un problema crónico. La calificación no contribuye a resolverlo, a menos que vaya acompañada por medidas complementarias de orden social como las que han tomado algunas industrias (guarderías infantiles, bonos de producción, bonos por antigüedad en la empresa, incentivos a la calificación, etc).<sup>5</sup> Estas medidas significan costos adicionales y, sin duda, cambios importantes en la gestión.

Finalmente, elevar la educación básica de los trabajadores puede resultar disfuncional en la medida en que crea expectativas acerca del tipo de empleo al que pueden aspirar. Fleury y Humphrey (1993), basándose en una muestra de empresas de São Paulo y Rio Grande do Sul, informan que en Brasil los trabajadores que mejoran su nivel educativo, y obtienen un certificado, esperan "ascender" a un trabajo administrativo. Para mantener en el área productiva trabajadores con altos niveles de escolaridad, los autores citados sugieren elevar la cobertura total del sistema educativo. Si esto no ocurre y sólo se mejora la educación de algunos trabajadores, éstos van a buscar empleo fuera de la producción.

Confirma esta observación la relación que existe entre el nivel educativo de los trabajadores de producción y la tasa de escolaridad de la población. El tipo de movilidad descrito es más frecuente en países como Brasil, con una baja tasa de escolaridad, que en Chile o Argentina, con escolaridad aproximada al 90% de la población de 7 a 14 años; y se ve aún menos en los países industrializados, que tienen una cobertura escolar del 100%.

<sup>4</sup> En la industria automotriz de Japón, los trabajadores nuevos pasan por una capacitación promedio de 340 horas (Krafic, 1990), que viene a ser la mitad de la que reciben los de Hermosillo. La necesidad de tiempo adicional en México se explica por el nivel educativo inicial más bajo de la fuerza de trabajo.

<sup>5</sup> Entre otras, Fantuzzi en Chile y Hofab en Jamaica.

## VII

### La inversión en formación

Aun cuando el valor presente de la inversión en formación básica es bajo, los empresarios tienen poco control sobre sus beneficios. Estos se producen a mediano o largo plazo, no son siempre evidentes y es muy probable que los empresarios sólo reciban una fracción de ellos, dada la tasa de rotación de la fuerza de trabajo. El capital humano es un factor de producción cuyo comportamiento es difícil de predecir, y aún más difícil de controlar por los múltiples factores de orden social, económico y político que influyen en él.

En algunos casos, la inversión adicional en capacitación no siempre produce un beneficio adicional. Con mucha frecuencia sólo se logran beneficios cuando se adiestra a todos los trabajadores de la planta. En otros casos se puede obtener una ganancia temporal; pero sin capacitación técnica y motivacional, o sin actualizaciones recurrentes de ella, los progresos se pierden a corto plazo.

En la región se da una situación aparentemente contradictoria: por una parte, hay un alto consenso entre empleadores y empleados sobre la utilidad y necesidad de más y mejor educación y capacitación (Fleury y Humphrey, 1993; Ferraz, Rush y Miles, 1992); y por otra, las determinaciones económicas no incentivan el gasto en este campo.

Una respuesta fácil, pero también contradictoria, es la de atribuir a los gobiernos la mayor responsabilidad en esta materia. Respuesta poco convincente, porque muchas experiencias de esa índole han sido insatisfactorias en la región; porque la capacitación estatal centralizada no tiene en cuenta las especificidades de cada industria y no recupera sistemáticamente los aprendizajes realizados en el trabajo; y, finalmente, porque es necesario mejorar la formación en el trabajo sin sacarla de la actividad productiva misma y sin marginar a las empresas de ella.

Toda estrategia para mejorar esa formación debe tener en cuenta cuánto pueden y quieren gastar las empresas en preparar el capital humano. La respuesta no es igual en todos los sectores ni en las firmas de todos los tamaños, y en ella influye el grado de progreso técnico que se haya alcanzado o al que se esté aspirando.

Las empresas que trabajan con funciones de producción que hacen uso intensivo de capital y están introduciendo nuevas tecnologías planifican sus inversio-

nes en capacitación como un componente esencial de la inversión, más aún si ésta es cuantiosa. En este tipo de empresas la formación en el trabajo recibe atención preferente, a través de departamentos de recursos humanos o la contratación de organismos especializados; se buscan soluciones propias y se define la asignación de recursos en función de necesidades técnicas.

Más difícil es el cuadro para las empresas cuyas funciones productivas hacen uso intensivo de trabajo, sin mucha innovación tecnológica en la producción o la gestión. El problema es aún más complicado si se trata de empresas medianas o pequeñas. Los esquemas de capacitación que aplican las grandes empresas automotrices con tecnología de vanguardia no están a su alcance. Los incentivos fiscales aplicados en muchos países de la región (permitir deducciones impositivas del 1% al 2% sobre la nómina de salarios para gastos de capacitación) no han dado los resultados que se esperaban: a menudo los empresarios no hacen uso de esta franquicia, aun cuando reconocen que conviene contar con una fuerza de trabajo bien formada, y las deducciones suelen usarse para otros fines.

Esta situación es un obstáculo al menos para i) operar eficientemente las tecnologías en uso; ii) introducir nuevas tecnologías; iii) reducir la disparidad entre empresas modernas y tradicionales, y iv) reducir la disparidad entre los países de la región, por un lado, y los del sudeste asiático y los industrializados, por otro.

Si muchos empresarios no pueden o no quieren gastar del 1% al 2% sobre la nómina para desarrollar la fuerza de trabajo, aun cuando obtengan franquicias impositivas, resulta difícil imaginar qué aporte estarían dispuestos a hacer, y cuál es el raciocinio económico que hay detrás.

Muchas empresas medianas y grandes, con tecnologías convencionales, reducen el período de formación de habilidades básicas y de especialización en el trabajo empleando trabajadores con experiencia en el sector. Esta estrategia les permite operar con algún grado de eficiencia, pero no siempre les lleva a crear condiciones para la innovación tecnológica, ni tampoco para acercarse a la productividad de los sectores más avanzados dentro y fuera del país. Con estas prácticas contribuyen, además, a acelerar la movilidad de los

trabajadores. Su beneficio es reducir sus costos de formación, aun cuando paguen salarios más altos que los de las empresas de origen de los trabajadores. Obtienen economías al abreviar el período de formación, no necesitan desarrollar las habilidades básicas y reducen el período inicial de baja productividad; también aminoran las pérdidas de material por errores, características de los trabajadores que se están iniciando. Y por último, no necesitan mantener costosos departamentos de recursos humanos.

La contratación de trabajadores con experiencia es también una estrategia de las empresas grandes, a veces complementaria de otras. El caso más notable es el de la planta Ford de Hermosillo, citado más arriba. Esta empresa cambió sus políticas de contratación, y por ende de capacitación, para responder a la alta rotación que experimentó en los primeros años de funcionamiento y que fue alentada en parte por su propia estrategia de formación de recursos humanos: decidió contratar trabajadores más viejos, con menos educación formal pero con experiencia laboral, y redujo la capacitación básica de cuatro meses a dos, extendidos a lo largo de un período más prolongado. No se han advertido bajas de productividad con esta nueva estrategia de contratación y formación en el trabajo.

En Aguascalientes (México) la planta NISSAN también emplea trabajadores con escolaridad y experiencia y los capacita por un período aproximado de dos meses, obteniendo un alto nivel de calidad y de productividad (Shaiken y Mankita, 1994); lo expuesto sugiere que esta estrategia tiene más ventajas para las empresas que el esquema original de la Ford en México, basado en fuertes programas iniciales de capacitación interna.

La importancia económica de la experiencia en el trabajo se ve confirmada por estimaciones de su rentabilidad: Butelman y Romaguera (1994) estiman que en Chile la experiencia laboral tiene un retorno promedio cercano al 3% anual, lo que muestra que la acumulación de conocimientos adquiridos con la práctica es especialmente rentable. La mayor limitación de las políticas de contratación de trabajadores con experiencia, cuando este recurso es escaso, es que todas las empresas compiten por los mismos trabajadores en períodos cortos de tiempo.

En los sectores de alta densidad de capital y alta productividad, los costos de capacitación son superiores a los de las empresas menos desarrolladas tecnológicamente, pero también las exigencias de educación previa son más altas. En la industria automotriz con tecnologías avanzadas, como la planta Ford en Méxi-

co o la Transax en Córdoba (Argentina), la escolaridad de la mayoría de los trabajadores es apreciablemente más alta que en empresas con menor desarrollo tecnológico.

Para que una industria con tecnología avanzada decida invertir en programas de capacitación específicos para las necesidades de la producción es condición previa que sus trabajadores tengan un nivel de escolaridad equivalente a la educación media. Los programas específicos son de alguna complejidad conceptual y, en general, tienen un costo elevado.

No parece eficiente la alternativa de buscar niveles más altos de productividad sólo por medio de la capacitación para el trabajo. La relación costo-beneficio es menos favorable que la que ofrece alguna modalidad de formación básica masificada.

En las empresas con organización y tecnologías tradicionales la formación es hoy bastante artesanal. En los talleres de producción son los supervisores los que enseñan a los trabajadores el uso de las maquinarias e instrumentos de trabajo y las rutinas propias de la empresa. Este proceso es tanto más largo cuanto menor o peor sean la educación escolar previa, la experiencia anterior en el trabajo y la formación profesional del trabajador.

En la región no se usan manuales, textos o metodologías para una formación sistemática en este tipo de empresas. A menudo el proceso de formación se realiza en la producción misma, a la que se incorporan los trabajadores desde el primer día de trabajo. Los costos visibles de la formación están compuestos por los salarios de los trabajadores y la pérdida de material por inexperiencia, y los costos invisibles principalmente por el tiempo que dedican los supervisores a la tarea. Dado el carácter informal que tiene esta modalidad, los tiempos de capacitación, y por lo tanto los costos, varían entre los distintos países, sectores e incluso empresas de la misma rama.

Los factores que influyen más directamente en los costos de capacitación parecen ser la formación y experiencia previa del trabajador, la complejidad de la tecnología empleada y el nivel de los salarios en cada localidad. Así, el período de formación es más corto en una industria de confección que en una de carpintería; esta última generalmente utiliza maquinaria más compleja, para cuyo manejo se necesita un aprendizaje más prolongado, y además no ha sido capaz de simplificar y mecanizar las tareas en el grado en que lo ha hecho la industria de la confección. La formación escolar previa de los trabajadores influye en el tiempo que se necesita para capacitarlos. Otro factor que afecta

los costos de la capacitación, que no se refleja en las cifras del cuadro 3, es la pérdida de material. Esta tiene especial importancia cuando el material dañado no es recuperable, como la madera o los textiles, y es menos grave en la industria de productos metálicos, que puede reciclar los desechos y transformarlos en materias primas.

Los costos de capacitación no varían necesariamente en la misma dirección que la productividad del trabajo, ni en magnitudes conmensurables. Más aún, algunos de los sectores más improductivos tienen los costos de capacitación más altos, como es el caso de la industria de cuero y calzado en Colombia, Panamá y Venezuela. El sector de la maquinaria, cuyos costos de capacitación no están disponibles pero que son habitualmente los más altos de los aquí representados,<sup>6</sup> no siempre muestra los más altos índices de productividad.

La información disponible no deja ver la relación que debe existir entre la composición del capital y los costos en formación. Tampoco permite precisar el impacto real del gasto marginal en formación del capital humano. Pero al menos permite formular la hipótesis de que en los sectores señalados, que generalmente hacen uso intensivo de mano de obra, el gasto adicional a la capacitación inicial ofrece pocas posibilidades de elevar la productividad del trabajo, si no se efectúan al mismo tiempo inversiones en capital con-

vencional que conduzcan a una sustitución técnica y un desarrollo general de la fuerza de trabajo en la unidad productiva. Y también se podría formular la hipótesis de que es más beneficioso el gasto en desarrollo de habilidades básicas generales o específicas al sector, que en un proceso permanente de adiestramiento.

Probablemente en estos sectores sería más fructífero elevar la eficacia del gasto actual en formación en lugar de aumentarlo. Para hacerlo habría que modificar la estructura artesanal de la capacitación, mejorar las tecnologías educativas, coordinar esfuerzos empresariales por sectores con el apoyo de los organismos de capacitación e incorporar sistemáticamente los saberes adquiridos en la práctica laboral.

Finalmente, hay que tener en cuenta una dimensión que tiene que ver con mecanismos de negociación, hábitos empresariales y factores macroeconómicos que a menudo escapan al control de empleadores y empleados. Algunos autores<sup>7</sup> señalan que para conseguir que los efectos de la capacitación se traduzcan en productividad del trabajo son necesarios ciertos entendimientos, de los cuales el más importante es la estabilidad en el empleo que ofrecen los empresarios a cambio de la lealtad de los trabajadores. En la región la estabilidad en el empleo no suele ser materia de negociación colectiva. Muchos de los acuerdos al respecto son implícitos y por lo tanto frágiles.

## VIII

### Opciones para la formación profesional

La dificultad del sistema escolar para establecer nexos entre los contenidos de la formación y las demandas de la producción se advierte también en los institutos de formación profesional. Estos, al igual que la escuela, tienen a menudo una dinámica determinada más por su propia oferta que por la demanda, y sólo las áreas de administración y gestión para las grandes empresas aparecen más sensibles a la demanda real.

¿Cómo se establece una relación más estrecha entre la demanda que plantea la producción y la ofer-

ta de los institutos de formación profesional? Una alternativa es la que se ha aplicado en los Estados Unidos y México, donde se han elaborado estudios de las habilidades requeridas, por medio del análisis de los distintos trabajos. Esta estrategia es de elevado costo y su validez está limitada en el tiempo. Además, obliga a establecer organismos de coordinación e implementación.

Otra estrategia es la de privatizar la formación profesional, buscar esquemas de financiamiento optativos y dejar que los mecanismos de mercado regulen

<sup>6</sup> El tiempo de capacitación en este sector es más largo, o en el mejor de los casos igual, que en la industria de la madera y la del calzado, y los salarios son superiores.

<sup>7</sup> Entre otros, Coriat (1991), Fleury y Humphrey (1993) y Roesse (citado en Fleury y Humphrey, 1993).



la oferta. El INACAP, en Chile, ha seguido esta estrategia. Uno de los efectos más perceptibles ha sido la "elitización" de la capacitación, pues los institutos así concebidos tienden a concentrarse en los sectores tecnológicamente más avanzados y en los niveles ocupacionales más altos.

Al trazar una estrategia para los institutos de formación profesional debe tomarse en cuenta que ellos tienen mayor acceso al financiamiento privado que las otras modalidades de capacitación institucionalizada, que sus ingresos totales y por estudiante superan a los de la formación técnica y vocacional secundaria en todos los países de la región, y que pueden generar ingresos propios vendiendo servicios.

La formación dual es una modalidad con características diferentes. Se originó como una variante de la formación técnica escolar. Las dudas sobre la eficacia de esta última ha obligado a muchos países de la región a buscar otras formas de organizar las escuelas secundarias técnicas. Según algunos estudios, la rentabilidad para los estudiantes de las escuelas técnicas es similar a la de las escuelas generales en Lima (Moock y Bellew, 1988); lo mismo ha sido confirmado por Butelman y Romaguera (1994) en Chile. Schiefelbein y Farrel (1982), en otro estudio sobre Chile, señalan que la falta de incentivos en las escuelas técnicas para que los estudiantes persigan logros académicos perjudica su rendimiento. Psacharopoulos y Loxley (1985) encontraron que tanto en Colombia como en Tanzania los estudiantes egresados de escuelas técnicas no tienen ventajas sobre los que salen de la educación secundaria general cuando se trata de encontrar trabajos u obtener mejores salarios. Otra serie de estudios realizados entre 1965 y 1988 por el Banco Mundial dentro y fuera de la región (Haddad, Carnoy, Rinaldi y Regel, 1990) sugiere que la inversión en escuelas secundarias técnicas no es la mejor estrategia para estimular el desarrollo económico, y que esta modalidad de formación no es la más eficiente para impartir las habilidades requeridas.

Se ha verificado también que en la mayoría de los países de la región la educación secundaria técnica es de mala calidad. Las empresas con mayor desarrollo tecnológico y los trabajadores que tratan de incorporarse a ellas son los sectores que más resienten las deficiencias de la educación vocacional. En cambio el artesanado, algunas microempresas y algunos trabaja-

dores por cuenta propia, que en general trabajan a niveles tecnológicos menores, aún se benefician en alguna medida de los conocimientos impartidos y habilidades desarrolladas por ese tipo de formación.

Lo anterior, y el bajo efecto distributivo que tendría la educación técnica escolar, han planteado la necesidad de buscar la manera de reestructurar esta modalidad teniendo en cuenta las restricciones presupuestarias existentes.

Las escuelas de formación dual se ofrecen como una alternativa posible. En América Latina no se han desarrollado sistemas duales de formación como los de Alemania. Hay modalidades duales dentro de los sistemas escolares y en algunos institutos de formación profesional, pero su desarrollo es desigual en los nueve países donde existen. En Argentina, Guatemala, Paraguay y Venezuela se observa la mayor participación de empresas, y en Argentina y Venezuela la mayor participación de establecimientos educacionales. El período de formación dura entre uno y tres años. Excepcionalmente, en Chile se desarrolla un programa de cuatro años inserto en escuelas técnicas secundarias y uno de seis a ocho meses para adultos.

La experiencia de Alemania, Austria y Suiza en materia de educación dual es útil para la región porque ha mostrado que ésta se puede implementar mediante la integración de empresas de todo tamaño. En Alemania el 25.7% de los aprendices trabajan en empresas con menos de diez empleados, 29.8% en empresas con 10 a 49 empleados, 16.9% en empresas con 50 a 199 empleados y sólo 17.5% en empresas con 200 empleados y más (Greinert, 1993).

La enseñanza vocacional o técnico-profesional es probablemente el sector educativo que más necesita una renovación radical. Atiende a un contingente no despreciable de jóvenes en la educación media: por ejemplo, al 58% en Argentina, 42% en Brasil, 35% en Chile, 29% en Colombia, 23% en Costa Rica, 35% en Ecuador y 22% en Guatemala (UNESCO, 1992). La educación dual es una forma de organización posible en ese campo.

En 1994, sólo una fracción de quienes recibían educación vocacional o técnica en la región estaba adscrita a alguna modalidad dual. En la actualidad ésta no contribuye a formar grandes contingentes de trabajadores, pero sí entrega elementos de juicio y plantea interrogantes ante su eventual aplicación posterior.

## IX

### Conclusiones

La información disponible permite postular que hay una estrecha relación entre las habilidades básicas que han desarrollado las personas y la capacitación que éstas deben recibir para incorporarse a actividades laborales. Las habilidades básicas afectan los costos de la capacitación y la inserción productiva de los trabajadores, y contribuyen a determinar la eficacia de la formación profesional y a definir el ambiente de innovación tecnológica.

Para formular estrategias efectivas y estructurar instrumentos de política que tengan en cuenta las relaciones bosquejadas aquí, es necesario combinar un recuento de los medios disponibles o potenciales con un análisis sólido de las demandas específicas de recursos humanos generadas por las tecnologías que permitirán elevar la productividad de los diversos sectores.

Este análisis pasa por conocer el grado de desarrollo de las habilidades básicas en los distintos estamentos de la fuerza laboral —de éstos los más importantes parecen ser en la actualidad los trabajadores ya incorporados al proceso productivo y los aprendices— así como en los escolares. Cada uno de estos grupos tiene carencias y demandas específicas.

A partir de estas observaciones se puede sugerir un conjunto de medidas para posibilitar el desarrollo de las habilidades básicas de los trabajadores y de los escolares que en el futuro próximo se incorporarán al trabajo. Estas medidas se traducen en políticas diferenciadas para cada uno de estos estamentos, para los diferentes sectores y para los distintos tamaños de empresas. La formulación de tales políticas implica también definir la participación que les cabría al Estado, al sector privado y a los individuos en la formulación, implementación y obtención de los recursos que las hacen posibles.

i) *Políticas que afectan a los escolares.* Las dos estrategias más populares son la ampliación de la escolaridad universal a ocho años de educación básica y el mejoramiento de la calidad de la educación, lo que conlleva la reformulación de los programas de estudios para incluir la formación de las habilidades exigidas por la modernización productiva. El gran problema que enfrentan estas estrategias es el de obtener recursos para ampliar el sistema, mejorando la calidad e integrando a toda la población de las edades correspon-

dientes. Al parecer las tecnologías educativas actualmente en uso no son las más eficientes para lograr este doble objetivo, por lo que se impone una revisión de las funciones de producción educativa que apunten a un aumento de la densidad de capital (Labarca, 1995).

Por razones prácticas, y para asegurar una distribución equitativa de los beneficios de la educación, la tarea de mejorar y ampliar la educación debe ser implementada o controlada directamente por el Estado, aun cuando los beneficiarios sean los individuos que asistirán a la escuela y los empresarios que contarán con una mano de obra de mejor calidad.

ii) *Políticas que afectan a los aprendices.* Considerando que cualquier modificación del sistema educativo que incluya la formación en habilidades básicas demora algunos años en producir efectos en la fuerza de trabajo, es necesario formular dos estrategias diferentes: una para los jóvenes que se están incorporando al trabajo sin haber pasado por una escuela mejorada y otra para los que sí se van a beneficiar de ella. En ambos casos se debe buscar formas de aprendizaje que vinculen la adquisición de habilidades y conocimientos específicos en el lugar de trabajo con la educación en establecimientos educacionales, durante un período de dos a cuatro años, adaptando las experiencias más exitosas de la educación dual.

Es preciso hacer hincapié en la formación de habilidades básicas y en una relación más directa entre la capacitación en el lugar de trabajo y la escuela, incorporando la formación especializada y tecnológica en el curriculum escolar. Además, el Estado o los organismos de coordinación empresarial, o una combinación de ambos, deben establecer mecanismos de control de calidad y de certificación de la capacitación, conforme a normas y patrones rigurosos.

Los costos de esta formación deberían ser asumidos por el Estado en la parte escolar, por las empresas, y por los individuos que se benefician de ella. Estos últimos deberían tener acceso a préstamos con la garantía de sus futuros fondos previsionales (Ramos, 1994) para contribuir a pagar una parte de los costos de su capacitación, lo cual supondría introducir modificaciones legislativas en todos los países de la región.

iii) *Políticas que afectan a los trabajadores.* Este es el grupo que más problemas presenta en materia de

formación de habilidades básicas. Difícilmente se va a beneficiar de las modificaciones en el aprendizaje y mucho menos de la educación escolar. Ni las deficiencias en esa formación que presentan los trabajadores, ni los problemas que ellas originan han sido resueltos en gran escala en la región.

Se debe superar la "educación de adultos" concebida como un sistema para escolarizar a personas mayores de dieciocho años que no han terminado la educación media. La formación de habilidades básicas en adultos se logra con más eficacia mediante sistemas no formales de compensación escolar, adaptados a las necesidades del trabajo.

Es probable que para asignar recursos a una formación de esta naturaleza sean más eficaces los préstamos a los trabajadores que los incentivos a las empresas, aunque no hay que descartar este último me-

canismo como complemento de políticas apropiadas de las empresas mismas.

iv) *Políticas en el interior de las empresas.* Es necesario que las empresas desarrollen la capacidad de formular sus propias demandas en materia de recursos humanos, no sólo aquellas específicas de los puestos de trabajo sino también las de orden general. Esto tiene particular importancia en procesos de sustitución técnica.

Para definir con precisión las necesidades de habilidades básicas y evaluar las carencias más apremiantes convendría establecer organismos de coordinación locales (a nivel municipal) entre los sistemas de educación y capacitación, y las empresas, entregándoles atribuciones para formular y aplicar políticas educativas y de capacitación en los ámbitos que les competen.

### Bibliografía

- Amsden, A. H. (1989): *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Nueva York, Oxford University Press.
- Azariadis, C. y A. Drazen (1993): Threshold externalities in economic development, *The Quarterly Journal of Economics*, N° 62, Cambridge, Mass., Estados Unidos, Harvard University Press.
- Becker, G. (1975): *Human Capital and Personal Distribution of Income. An Analytical Approach*, Ann Arbor, Estados Unidos, Universidad de Michigan.
- Butelman, A. y P. Romaguera (1994): *Educación media general vs. técnica: retorno económico y deserción*, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).
- CEPAL/UNESCO/OREALC (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura/Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe) (1992): *Educación y conocimientos. eje de la transformación productiva con equidad*, LC/G.1702/Rev.2-P, Santiago de Chile, agosto.
- Coriat, B. (1991): *Du Fordisme au Postfordisme*, París, Centro Nacional de Investigación Científica.
- Delker, P. (1990): *Basic Skills Education in Business and Industry: Factors of Success or Failure*, Washington, D.C., Congreso de los Estados Unidos, Oficina de Evaluación Tecnológica.
- Dirven, M. (1995): Propuesta para inclusión en el paper sobre innovación tecnológica en el agro, Santiago de Chile, CEPAL, mimeo.
- Ferraz, J., H. Rush e I. Miles (1992): *Development, Technology and Flexibility. Brazil Faces the Industrial Divide*, Londres, Routledge.
- Figueroa, A. (1986): Productividad y educación en la agricultura campesina de América Latina, Río de Janeiro, Programa de Estudios Conjuntos sobre la Integración Económica Latinoamericana (ECIEL).
- Fleury, A. y J. Humphrey (1993): Human resources and the diffusion and adaptations of new quality methods in Brazilian manufacturing, *Research Report*, N° 24, Brighton, Reino Unido, Universidad de Sussex, Instituto de Estudios para el Desarrollo.
- Gitahy, L. y F. Rabello (1991): *Educação e desenvolvimento tecnológico: o caso da indústria de autopeças*, Textos para discussão, N° 11, São Paulo, Brasil, Universidad Estadual de Campinas.
- Greiner, W. D. (1993): *El sistema dual de formación profesional en la República Federal de Alemania*, Eschborn, República Federal de Alemania, Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ).
- Haddad, W., M. Carnoy, R. Rinaldi y O. Regel (1990): *Education and Development: Evidence for New Priorities*, World Bank Discussion Papers, N° 95, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Krafic, J. (1990): *Training and Automobile Industry. International Comparisons*, Washington, D.C., Congreso de los Estados Unidos, Oficina de Evaluación Tecnológica.
- Labarca G. (1995): ¿Cuánto se puede gastar en educación?, Revista de la CEPAL, N° 56, LC/G.1874-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- Lucas, R. (1988): On the mechanics of economic development, *Journal of Monetary Economics*, vol. 22, Amsterdam, Países Bajos, North-Holland.
- Moock, P. y R. Bellew (1988): *Vocational and Technical Education in Peru*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Peres, W. (1994): Políticas de competitividad, *Revista de la CEPAL*, N° 53, LC/G.1832-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- Psacharopoulos, G. y W. Loxley (1985): *Diversified Secondary Education and Development Evidence from Colombia and Tanzania*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Ramos, J. (1994): *Síntesis del planteamiento de la CEPAL sobre la equidad y transformación productiva*, Desarrollo productivo, N°17, LC/G.1841, Santiago de Chile, CEPAL.
- Romer, P. (1986): Increasing returns and long-run growth, *Journal of Political Economy*, vol. 94, N° 5, Chicago, Ill., Estados Unidos, The University of Chicago.
- Schieffelbein, E. y J. Farrel (1982): *Eight Years of their Lives: Through schooling to Labor Market in Chile*, Ottawa, Canadá, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID).
- Shaiken, H. (1990): Mexico in the global economy: High technology and work organization in export industries, *Monograph Series*, N° 33, San Diego, CA., Estados Unidos, Universidad de California, mimeo.

Shaiken, H. e I. Mankita (1994): Technology and work organization in Latin American motor vehicle industries, University of California, *mimeo*.

Solow, S. (1993): *Crecimiento y equidad. Cómo hacer economía y cómo enseñarla*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria.  
UNESCO (1992): Anuario estadístico 1992, París.

# Los fondos de *inversión social* en América Latina

---

**Gabriel Siri**

*Ex Director de la  
Subsede de la CEPAL  
en México*

En el presente artículo se examinan diversos aspectos relacionados con los fondos de inversión social, en especial aquellos de su financiamiento y la sustentabilidad de los proyectos resultantes, y el papel de los fondos en relación con los ministerios y la autoridad política. También se examina la vinculación entre los fondos y las organizaciones no gubernamentales y el papel que desempeña la cooperación externa. Los fondos de inversión social se crearon para mitigar la pobreza y aminorar los efectos de las políticas de ajuste de los años ochenta. Han demostrado ser mecanismos eficaces para canalizar las corrientes de financiamiento externo y concretarlas en proyectos. La estrategia principal para transferir recursos a los pobres ha consistido en crear empleos transitorios mediante la realización de obras de infraestructura social y económica, así como de proyectos destinados a satisfacer necesidades básicas. Una proporción menor del financiamiento se ha orientado hacia actividades directamente productivas, habitualmente por conducto de organizaciones no gubernamentales. En general, los fondos de inversión social efectivamente han servido para aliviar la pobreza. Aunque no fueron concebidos para hacer frente a los problemas estructurales que la causan, sí han hecho posible atender a agudos problemas económicos y sociales.

# I

## La aparición de los fondos de inversión social

Alarmados por el aumento de la pobreza en sus países y por las repercusiones sociales de las políticas de estabilización y ajuste estructural aplicadas a fines de los años ochenta, muchos gobiernos latinoamericanos se vieron impulsados a crear fondos de inversión social de emergencia para paliar la pobreza y amortiguar los efectos de las medidas de austeridad adoptadas por el gobierno. Los fondos constituyen un mecanismo nuevo para la acción estatal en este campo, que reúne bajo un solo alero el financiamiento y la promoción de proyectos y la obtención del apoyo financiero de organizaciones extranjeras y países amigos. El primero de estos fondos, el Fondo Social de Emergencia de Bolivia, fue creado en noviembre de 1986 y ejerció gran influencia en la estructura institucional y operativa de los que se establecieron posteriormente en otros países.

Los fondos de inversión social han resultado ser vías adecuadas para convertir las corrientes de financiamiento externo en proyectos concretos. La estrategia principal para transferir recursos a los pobres ha consistido en crear empleos transitorios mediante la ejecución y gestión de proyectos de infraestructura social y económica y de satisfacción de las necesidades básicas. Además, los propios proyectos, en especial las obras de infraestructura, se han concebido de manera de que proporcionen beneficios a largo plazo a las comunidades pobres. Una pequeña proporción del financiamiento disponible se ha canalizado hacia proyectos directamente productivos, por lo general utilizando como intermediarias a organizaciones no gubernamentales.

Los fondos son instituciones autónomas. Excepcionalmente por ley de la mayoría de las trabas burocráticas ordinarias relacionadas con las contrataciones y las adquisiciones, han podido adoptar métodos de trabajo más dinámicos, propios del sector privado, y han funcionado paralela pero independientemente de los ministerios sectoriales pertinentes. A menudo existe la impresión de que las burocracias estatales están empantanadas en formalismos administrativos y que son

incapaces de organizar una actividad vasta y eficiente para desembolsar rápidamente los recursos de los proyectos. Los fondos han tenido la suerte de poder conseguir administradores muy preparados y han reunido equipos de trabajo competentes que han centrado sus esfuerzos en los resultados y han hecho lo posible por alcanzar los objetivos propuestos.

Los fondos de inversión social han sido concebidos como intermediarios financieros cuyo objetivo primordial es evaluar y supervisar los proyectos. El diseño y la ejecución de éstos se entrega al sector privado y a los ministerios pertinentes. La cartera de proyectos se determina de acuerdo con las solicitudes de las comunidades y de las organizaciones no gubernamentales o, en algunos casos, por los organismos estatales. Para estimular la selección de proyectos que favorecen a los pobres, así como la transparencia de las operaciones, se han establecido sistemas de información y de gestión basados en criterios técnicos.

Pese a que en un comienzo se pensó que los fondos debían ser transitorios, la tendencia ha sido prolongarles la vida. Varios ya se han convertido en instituciones de inversión de carácter permanente. Algunos de ellos se encuentran aún en las primeras etapas de funcionamiento, pero están buscando formas de asegurar su permanencia.

Atendiendo a las necesidades y a las solicitudes de los países, los donantes externos<sup>1</sup> y las instituciones financieras han cumplido una función catalizadora en la creación y la orientación de los fondos de inversión social y en el suministro de recursos para su funcionamiento. La amplia cooperación que han prestado ha sido de carácter no comercial. Por lo general, el financiamiento otorgado por los bancos internacionales de desarrollo ha adoptado la forma de préstamos en condiciones de favor, mientras que la cooperación prestada por los países donantes y por los organismos de las Naciones Unidas ha consistido principalmente en subvenciones.

El Banco Mundial ha sido financista principal y promotor activo de estas iniciativas. Es justo señalar

□ El artículo se basa en un estudio elaborado para el Organismo Sueco de Desarrollo Internacional (OSDI). Las opiniones que en él se expresan son de exclusiva responsabilidad del autor.

<sup>1</sup> Alemania, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), el Canadá, la Comunidad Económica Europea, los Países Bajos, el Reino Unido, Suecia y Suiza, entre otros..

también que el marco conceptual y operativo original, concebido por los fundadores del Fondo Social de Emergencia de Bolivia, fue confirmado y perfeccionado en el curso de las primeras conversaciones con el Banco Mundial. Además, el Banco ha mostrado bastante flexibilidad para experimentar con nuevos modelos de préstamos para proyectos, por ejemplo, suministrando recursos para crear empleos transitorios y aplicando procedimientos de adquisición menos rígidos.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) también ha sido uno de los financistas principales de los fondos de inversión social en América Latina, cuyo diseño lleva la impronta de la institución. La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) también ha prestado importante apoyo financiero a varios fondos latinoamericanos. En algunos casos, la Agencia ha sido decisiva para la puesta en marcha de las actividades y la orientación de sus prioridades. Por su parte, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha suministrado financiamiento para cooperación técnica a dichos fondos en casi todos los países latinoamericanos y ha influido mucho en la creación de estas instituciones en Centroamérica.

En definitiva, los fondos de inversión social han demostrado ser una medida acertada para paliar la pobreza. Aunque no resuelven de plano el problema de la pobreza estructural, ciertamente valen más que desentenderse del principal problema económico y

social de los países de la región. Hay que reconocer que los que idearon los fondos no pretendieron encontrar una solución óptima basada en el análisis de las causas históricas de la pobreza en la región, sino que adoptaron más bien un criterio pragmático para ver qué resultados inmediatos podrían obtenerse en las actuales circunstancias en algunos de los países más pobres de América Latina.

Los fondos de inversión social pueden servir de enlace entre las organizaciones financieras extranjeras, los gobiernos y las comunidades. Pueden contribuir a que las estrategias de desarrollo y las directrices normativas de los gobiernos se traduzcan en aplicaciones concretas en los planos regional y local. Mediante sus contactos con las organizaciones no gubernamentales y con otras organizaciones de base, los fondos pueden ayudar al desarrollo de proyectos que tengan en cuenta las necesidades reales de los pobres; han demostrado ser capaces de establecer relaciones de trabajo con las organizaciones comunitarias, relaciones que conducen a proyectos ventajosos; tienden a ajustarse mejor a los intereses de los donantes y de los financistas externos, y pueden disipar los temores de que los recursos no se utilicen eficazmente, haciendo hincapié en la transparencia de las operaciones financieras. Aunque por desgracia los fondos a menudo no han desempeñado este papel fundamental, en la medida de sus posibilidades pueden representar a los gobiernos y a los países donantes y organizaciones financieras internacionales ante las comunidades, y a la inversa.

## II

### Avances e interrogantes

#### 1. Insuficiencia de los fondos

Teóricamente, los fondos de emergencia se crearon para compensar a los pobres la carga que les imponían los programas de estabilización y ajuste estructural. En la práctica, no se ha perseguido este objetivo y los fondos no han sido más que un mecanismo para aliviar momentáneamente a algunos de los pobres. En realidad, por lo general ni siquiera se han determinado qué efectos ha tenido en sus ingresos la merma del empleo y de los salarios reales. La compensación no tiene vínculo directo con las personas afectadas, ni

con las necesidades concretas (trabajo, alimentación, etc.).

Lo anterior no quiere decir que se hayan derrochado los recursos. En los países en que la gran mayoría de la población es pobre, todos los programas sociales benefician a algunas de las personas necesitadas. Por lo demás, cuando son muchos los que han sido pobres por varias generaciones, la prioridad que debería haberse dado a los nuevos pobres no resulta tan clara.

Al respecto, cabe señalar que el proceso de ajuste indudablemente no es la causa principal de la po-

breza en la región y que la carga impuesta por las medidas de austeridad no ha recaído exclusivamente en los pobres.<sup>2</sup> De los países examinados, más de la mitad de la población se encontraba ya por debajo del límite de la pobreza antes de que sobreviniera la crisis económica de los años ochenta que, por su parte, aumentó significativamente el número de afectados. Dada la pobreza estructural masiva de los países, los efectos que han tenido los programas de estabilización y ajuste en el aumento del número de pobres en estos países han sido insignificantes.

Algunos funcionarios entusiastas suelen dar la impresión de que se hace mucho por los pobres y, a veces, de que los fondos son una suerte de panacea ("el país se encuentra en situación desesperada, pero ahora tenemos el Fondo"). Es más, como los fondos se convierten en el centro de atención, tienden a reemplazar el diálogo político más general sobre los problemas sociales, tanto en el plano interno como con la comunidad internacional. Sin duda alguna, en ellos las cosas se hacen de otra manera: son organizaciones dinámicas, bien dotadas de personal e instaladas en edificios modernos, muy diferentes de las oficinas deterioradas en que usualmente se atienden las cuestiones sociales. También es cierto que se ha concretado un volumen importante de cooperación externa, la que se ha traducido en gastos e inversiones provechosos para los pobres. Sin embargo, hay que recordar que los fondos han desembolsado a lo más de 20 a 30 millones de dólares al año y, en el caso de Bolivia, algunos años quizá el doble de esa suma. Para los fondos más importantes, en el período de máxima actividad esto representa alrededor de 10 dólares al año por cada persona pobre. Aunque no son insignificantes, estas sumas ni siquiera bastan para contrarrestar la reducción del gasto per cápita en los sectores sociales que se ha registrado en muchos países en el último decenio, ni para compensar a la clase obrera por el descenso de los salarios reales.

Por otra parte, los fondos no están llegando hasta los muy pobres, en especial los que viven en comunidades distantes de los centros. Ello se debe en parte a que los indigentes tienen escasa capacidad para elaborar proyectos o defender sus méritos. Este es uno de

los inconvenientes de los programas centrados en la demanda para la generación de proyectos, aparte de que, al menos desde el punto de vista conceptual, son inferiores al óptimo para la selección de proyectos y suelen generar proyectos espurios. En general, los proyectos son formulados por personas que tienen experiencia en la materia, y a menudo resulta que éstas no son tan pobres.

Uno de los defectos manifiestos de los fondos es que se concentran en proyectos de infraestructura física cuya función generadora de empleo tiende a pasar por alto a las mujeres. Este sesgo es muy importante, puesto que en estas sociedades las mujeres, junto con los niños, constituyen el grupo más pobre y en gran parte de las familias la mujer es jefe de hogar. Diversos estudios han demostrado que la estructura del consumo de la familia depende de la persona que aporta el ingreso, y las mujeres tienden a administrar el dinero en forma más responsable, es decir, generalmente invierten con prudencia sus entradas en la satisfacción de las necesidades básicas de la familia, sobre todo alimentos y vestuario y, además, tienden a ser más previsoras. Las mujeres han demostrado también ser buenas líderes y poder trabajar en armonía en las empresas populares y en las organizaciones financieras comunitarias.

## 2. ¿Son los fondos de inversión social la solución?

Los fondos se concibieron para mejorar rápidamente la situación en que se encontraban algunos pobres, y no para combatir la pobreza estructural de los países. Por esta razón, no puede culpárseles de que no hayan logrado resolver el problema general, lo que por lo demás no les corresponde. Se ha avanzado en el sentido de apartarse de soluciones basadas en la distribución paternalista de alimentos y medicinas y orientarse hacia programas de creación de empleo, pero la finalidad principal nunca fue aumentar en forma permanente los ingresos y el patrimonio de los pobres.

La sola idea de valerse de salarios bajos, iguales o inferiores al salario mínimo (a veces para remunerar las tareas más humildes) como método para seleccionar los empleos y orientarlos hacia los grupos de bajos ingresos, dista mucho de ser un concepto de desarrollo. Evidentemente, es una estrategia de supervivencia que puede aliviar las presiones sociales, pero no sacará a los pobres del nivel de subsistencia. Más aún, para no aumentar las filas de la burocracia, el empleo se ha mantenido deliberadamente como algo transito-

<sup>2</sup> Además, no hay duda alguna de que algunos programas de estabilización y ajuste han beneficiado a los pobres, incluso a corto plazo. Me refiero en especial a que se ha puesto coto a la inflación desenfrenada, quizá el peor flagelo que haya afectado a los pobres en el último decenio y el factor más desestabilizador desde el punto de vista social y político.



rio y al margen del aparato estatal. Aunque esto tal vez sea lo más que pueda hacerse dadas las circunstancias, y ciertamente es mejor que cruzarse de brazos, no es un programa para combatir la pobreza.

Es cierto que, por lo general, los proyectos se seleccionan sobre la base de criterios técnicos estandarizados, y esto ha estimulado a que el sector privado y las organizaciones no gubernamentales compitan por la preparación de proyectos, y por el dinero que traen consigo. Sin embargo, no se ha hecho suficiente hincapié en el desarrollo de la comunidad y en la autosuficiencia, que son requisitos indispensables para una verdadera solución, y las contribuciones han solido convertirse en un abierto padrinazgo. Con frecuencia, el beneficio más importante que puede proporcionar un proyecto es enseñar a las comunidades, mediante su participación en la definición, la formulación y la ejecución de un proyecto, que pueden valerse por sí mismas, y crear sentido de responsabilidad y la dignidad que lo acompaña. Al respecto, generalmente se ha dado preferencia al trabajo a contrata en vez de a los sistemas de autoayuda o de alimentos por trabajo, no obstante que a menudo la mano de obra es la única contribución concreta que pueden entregar a un proyecto los miembros de la comunidad. Cuando las comunidades sienten el proyecto como algo propio, participan de mejor grado en su ejecución, el proyecto se lleva a cabo en menor tiempo y hay mayores probabilidades de que se complemente con arreglos relativos a mantenimiento y servicios.

Los programas de inversión de los fondos se han centrado más que nada en la infraestructura económica y social. Se han pasado por alto las actividades directamente productivas, o se les ha asignado escasa prioridad, con lo cual los pobres son más beneficiarios que partícipes del proceso productivo. En los países en que la gran mayoría de la población es pobre, un ataque frontal a la pobreza debe hacer hincapié en la creación de empleos permanentes, y en la producción, la productividad y en consecuencia los ingresos, del sector privado pobre. Pese a que es importante hacerlo, para dar solución al problema de pobreza masiva de los países muy pobres no basta con racionalizar la política macroeconómica y centrar el gasto social en las necesidades básicas. Las medidas de estabilización que requieren los grandes desequilibrios de estas economías dejan escaso margen de maniobra y los presupuestos del sector social son insignificantes (a menudo inferiores al 5% del PIB) frente a la situación de pobreza de la gran mayoría de la población. Además, la satisfacción de las "necesidades básicas" no resuel-

ve el problema de la necesidad también básica que tienen las personas de tener un empleo y un ingreso permanente.

Al respecto, no se ha hecho gran cosa por alterar el patrón de acumulación de capital, el que se encuentra principalmente en manos de los ricos. Salvo raras excepciones, se ha prestado escasa atención a fomentar la formación de capital entre los pobres y a aumentar su productividad (por ejemplo, creando microempresas, mejorando el funcionamiento de los "minifundios", modernizando las actividades del sector informal, etc.). A menudo los pequeños empresarios suelen ser los más afectados por los programas de ajuste estructural, y son ellos también los que han quedado al margen de los beneficios de los programas de compensación. Si los fondos de inversión social no quieren o no pueden satisfacer las necesidades de crédito de las microempresas, es preciso crear algún tipo de mecanismo financiero que lo haga.

Demás está decir que estimular la producción en manos de los pobres es una labor muy difícil y compleja, que constituye la esencia del proceso de desarrollo. Para llevarla a cabo debe hacerse hincapié en la persona, y no tan sólo en el sector social, y tenerse presente una serie de factores extraeconómicos. Más concretamente, se requiere una infinidad de intervenciones del gobierno y de las organizaciones no gubernamentales, de los organismos de cooperación técnica y de las instituciones financieras, así como la realización de gestiones directas y la constancia en la búsqueda de soluciones que son complicadas y a menudo riesgosas. Además, la generación y el seguimiento de una amplia variedad de proyectos productivos pequeños entraña mayores costos administrativos. En el intento por lograr resultados inmediatos, los fondos generalmente han optado por el camino más fácil, esto es, financiar proyectos de infraestructura y de asistencia.

### 3. ¿Cómo asegurar la sustentabilidad de los proyectos?

Uno de los principales puntos débiles del funcionamiento de los fondos de inversión social es la sustentabilidad de los proyectos. El *quid* de la cuestión es el hecho de que los fondos son mecanismos transitorios, pero las obras a que dan lugar pretenden ser permanentes. Muchos proyectos tienen componentes de servicios operacionales, y todos ellos requieren mantenimiento. En realidad, a menudo es más apremiante mantener los proyectos que realizar otros nuevos. Por regla general,

el costo de las operaciones de mantenimiento es muy alto en relación con los beneficios.

Sin embargo, los fondos son por naturaleza ejecutores y no planificadores, y suelen no prestar la debida atención a gastos periódicos futuros. Además, las operaciones de mantenimiento no tienen muchos atractivos: no hay ceremonias inaugurales ni rituales de corte de cintas. Es más práctico participar en proyectos claros y concretos y dejar a otros la engorrosa tarea de ocuparse del mantenimiento. Por otra parte, los gastos de mantenimiento son elevados y a lo largo de los años pueden sumar cifras superiores al costo inicial del proyecto.

No hay duda alguna de que el suministro de servicios de mantenimiento y de apoyo operativo a menudo plantea serias dificultades. Sin embargo, para que los proyectos entreguen los beneficios esperados, e incluso para que sobrevivan, es preciso abordar el problema de frente. Hay que partir de la base de que armar la infraestructura es tan sólo la primera fase de un proyecto. Esto resulta aún más evidente en el caso de proyectos de servicios básicos, como los de salud y educación. Evidentemente, salvo que puedan adoptarse medidas concretas para financiar la totalidad del proyecto, incluido su componente operativo, éste ni siquiera debería iniciarse.

En la práctica, muchos de los proyectos ejecutados por los fondos en la esfera social consisten en la rehabilitación de instalaciones reales, que ya cuentan con presupuestos estatales (por ejemplo, una escuela existente). En este caso, los fondos pueden llevar a cabo proyectos de infraestructura social sin tener que depender de asignaciones presupuestarias adicionales. A veces, se han creado programas estatales paralelos para prestar apoyo institucional y ampliar los servicios educacionales, de salud u otros servicios asistenciales. Con frecuencia se ha justificado el financiamiento tanto interno como externo argumentando que, en realidad, se trata de inversiones en capital humano, con la esperanza de que con el tiempo se produzca un aumento de las entradas fiscales que contrarreste los que se consideran déficit presupuestarios de carácter transitorio. Los fondos de inversión social pueden, entonces, desempeñar la función complementaria de proporcionar infraestructura a los servicios ampliados.

Teóricamente, lo apropiado es hacer responsables a los beneficiarios de los costos periódicos pertinentes, exigiendo el pago de derechos de uso, los que pueden ser recaudados, por ejemplo, por los municipios. Ello entraña concebir un programa de gravámenes y proporcionar apoyo institucional. En la práctica, cuan-

do se trata de comunidades pobres, los sistemas de derechos de uso son difíciles de aplicar y suelen ser arbitrarios.

Cabe señalar que todas estas medidas para asegurar la continuidad operativa parten de la base de que haya una estrecha coordinación institucional entre los fondos de inversión social y los ministerios sectoriales pertinentes, los municipios y otros organismos estatales. Obviamente habría que integrar los proyectos dentro de los planes y presupuestos sectoriales del gobierno.

Finalmente, siempre que ello sea posible, quizá la mejor manera de asegurar que no se desatiendan los componentes operacionales y de mantenimiento de los proyectos es hacer participar en ellos a las propias comunidades. Una asociación de ciudades o una organización no gubernamental que haya formulado un proyecto o participado en su ejecución puede ser decisiva para asegurar su sustentabilidad. Sin embargo, para garantizar que las comunidades asuman la responsabilidad de los proyectos se necesita bastante tiempo y esfuerzos y a menudo se ha estimado que la tarea escapa a la esfera de acción de los fondos.

#### **4. El papel de los fondos en relación con los ministerios sectoriales pertinentes**

Una de las razones principales que justifican la creación de mecanismos nuevos para combatir la pobreza es que, desde el punto de vista institucional, los ministerios involucrados carecen de capacidad para llevar a cabo los proyectos y administrar eficazmente grandes programas de emergencia. No por azar esta hipótesis coincide con la tendencia actual a reducir la esfera de acción de los gobiernos en relación con aquella del sector privado y a considerar que la función planificadora del gobierno es contraproducente.

Se sostiene que la manera de organizar con rapidez una obra importante es valerse de mecanismos similares a los del sector privado, en vez de tratar de reformar las burocracias tradicionales, que son ineficientes y a veces venales. En la práctica, se ha optado por crear instituciones estatales nuevas, en gran medida libres de actuar como empresas privadas pero que no persiguen fines de lucro sino objetivos sociales.

La idea es garantizar una corriente constante de recursos financieros con el establecimiento de vías que soslayen el débil aparato estatal. Sin embargo, poco a poco se ha llegado a mirar estas vías nuevas no como de emergencia, sino como soluciones formales que se apartan del campo de acción de los gobiernos y que

pueden debilitar todavía más las vías de acción ordinarias. Toda vez que los fondos sociales reemplazan el conducto regular, se tiende a menoscabar las instituciones existentes y a ceder a la tentación de usurpar funciones que corresponden a los ministerios del sector, como la formulación de la política social.

También se ha expresado alguna preocupación por el hecho de que los fondos puedan desviar recursos de los presupuestos ministeriales. Ello rara vez ha ocurrido, puesto que los fondos han contado con amplio financiamiento de fuentes externas y en la mayoría de los casos el aporte de los gobiernos se ha utilizado como capital inicial para poner en marcha las actividades o para otorgar anticipos con cargo al financiamiento que se está negociando. Por otra parte, hasta ahora pareciera que no se están desviando recursos provenientes de financiamiento externo que de lo contrario habrían podido destinarse a otros proyectos sociales. Todo indica que la mayor parte del financiamiento externo ha sido adicional.

No obstante que las operaciones de algunos fondos se han visto obstaculizadas por demoras en el acceso al financiamiento externo, en general, parece que la limitación determinante para los países no son los recursos; más bien parece serlo la capacidad de los organismos estatales de absorber recursos externos y transformarlos en inversiones. Paradójicamente, el presupuesto operativo de los ministerios del sector social suele ser tan exiguo que cubre apenas los gastos en sueldos y en insumos para satisfacer necesidades básicas.

Finalmente, cabe señalar que la creación de una dependencia separada para proporcionar servicios estatales a los pobres tiende a situarla al margen del resto de la acción del gobierno: una política y programa para los pobres, y otra para el resto de la economía. Sin embargo, la política estatal es necesariamente una; entre la política social y la política económica no puede haber dicotomía, subordinación ni correlatividad. La conocida excusa de que "primero hay que poner la casa en orden, después avanzar hacia una trayectoria de crecimiento sostenible y finalmente atender a las necesidades sociales" carece de validez y, en la situación actual, no resulta viable. Centrar la atención en el bienestar y en los ingresos de los pobres debe ser parte integrante de una política global de desarrollo económico.

Evidentemente, el Estado tiene un papel decisivo en la formulación y la aplicación de esta política. Al gobierno, por definición, le corresponde una función de redistribución del ingreso (que es particularmente

importante en América Latina, donde la distribución del ingreso es extremadamente asimétrica), la facultad de establecer la política de precios y salarios, el deber de proporcionar servicios básicos de educación y de salud y de establecer una red de seguridad social, y una misión que cumplir en la creación del clima necesario para que el sector privado se desarrolle en forma vigorosa y equitativa. Todas estas responsabilidades son indelegables. Como es natural, la creación de una institución capaz de canalizar con eficiencia los recursos externos hacia los pobres no exime al Estado de su obligación de llevar a cabo programas socioeconómicos urgentes; ni lo libera de la necesidad de reestructurar el aparato estatal mismo.

## 5. La politización de los fondos

Uno de los principales méritos de los fondos ha sido el vigoroso apoyo político que han recibido. Sin embargo, la vinculación estrecha que han mantenido con altas autoridades políticas ha solido dar lugar a crecientes presiones para politizar sus operaciones en beneficio del partido en el poder.

Todos los fondos de inversión social sostienen que están al margen de la política partidista, esto es, que al distribuir los recursos de los proyectos tratan de tener en cuenta consideraciones de eficiencia y de no favorecer a un grupo determinado. Sin embargo, como alivian las presiones sociales y amortiguan los efectos negativos de los programas de estabilización y ajuste, no pueden menos que proporcionar beneficios políticos al presidente en ejercicio y al partido que representa.

En un intento de hacer atractivos los programas de austeridad, los fondos han hecho hincapié en el logro de resultados inmediatos y manifiestos, que demuestren que se está haciendo algo por los pobres. En consecuencia, es fácil comprender que en época de elecciones un fondo dispuesto a entregar dinero es una ganga política muy tentadora. Sin embargo, que un fondo ceda a las presiones para convertirlo en pieza de la maquinaria política partidista y evolucione hacia un modelo de padrinazgo equivale a asestar un rudo golpe a su eficacia operativa y a la imagen que de él tienen los donantes extranjeros, y probablemente sería el "beso de la muerte" si el gobierno en el poder perdiera las elecciones.

Teóricamente, una de las maneras de garantizar que los fondos no se vean tentados a desviarse de su función de servicio y puedan sobrevivir más allá de un ciclo electoral es que sean administrados por directo-

rios bipartidistas. Otra medida que podría adoptarse para despolitizar la imagen de los fondos sería limitar la propaganda sobre sus logros a simples boletines informativos y solicitar la divulgación de todas sus operaciones financieras. Sin embargo, estas sugerencias resultan pueriles puesto que los gobiernos, por naturaleza, adoptan medidas políticas que dan dividendos políticos. Tal vez lo más que pueda pretenderse es que los fondos de inversión social se mantengan bajo la dirección de autoridades no proselitistas, cuyo prestigio personal sea tal que puedan resistir las presiones de sus propios gobiernos para politizar las operaciones del fondo y decirle "no" a los ministerios sectoriales pertinentes cuando un proyecto no se justifique.

A menudo, la participación activa de las comunidades en los proyectos de los fondos puede contrarrestar el padrino de corte político. Una comunidad que haya tomado conciencia de la materialización de su propio potencial cívico no podrá ser manipulada fácilmente. Sin embargo, la línea demarcatoria entre promover la participación de la comunidad y estimular un control paternalista de ella es muy tenue. Por ejemplo, en un intento por aumentar su eficacia, los fondos de inversión social han procurado descentralizar la toma de decisiones radicándola en el gobierno local, y proporcionar recursos a los municipios. No hay duda de que esto es positivo, siempre que no pretenda fortalecer el control político de los municipios por los alcaldes ni desalentar el surgimiento de líderes comunitarios espontáneos y de organizaciones comunitarias independientes.

## 6. Vinculación de los fondos con las organizaciones no gubernamentales

Las organizaciones benéficas y otras organizaciones no gubernamentales han mantenido una larga tradición de ayuda a las comunidades pobres para aumentar su bienestar. En especial, los grupos de iglesia prestan asistencia en regiones aisladas a las que no llegan o no pueden llegar los ministerios pertinentes. Asimismo, por conducto de las organizaciones no gubernamentales se ha concretado mucha cooperación internacional entre personas (*people-to-people*) en diversos campos. Por definición, estas organizaciones actúan en el ámbito de la labor cívica y, en consecuencia, abordan los problemas sociales desde un ángulo diferente de aquél de los gobiernos, y se rigen por normas distintas. Las organizaciones no gubernamentales generalmente hacen hincapié en la naturaleza estructural de la pobreza y de la injusticia social que la origina. Porque están

más próximas a las comunidades locales, tienen aguda conciencia del costo de las políticas de estabilización y ajuste que recae sobre los pobres y acogen con recelo los ofrecimientos de un fondo estatal de inversión, naciente y de duración incierta, que comienza a invadir un campo que antes les estaba reservado. A la inversa, algunos funcionarios de gobierno miran con desconfianza e incluso con hostilidad la autonomía institucional y financiera de las organizaciones no gubernamentales y su creciente esfera de acción. Sin embargo, son precisamente su independencia del control gubernamental y su clara predisposición en favor de los pobres lo que atrae a los donantes externos, a quienes les interesa más ayudar a éstos que prestar asistencia a los gobiernos.

Es cierto que el antagonismo natural de las organizaciones no gubernamentales al control del gobierno a menudo las lleva a actuar sin coordinación y con desigual eficacia. Con todo, las mejores han demostrado ser buenas intermediarias para la formulación y ejecución de proyectos pequeños y para asegurarse de que los recursos lleguen hasta quienes más los necesitan, y esto ha sido un importante hallazgo de los fondos de inversión social. En especial, éstos han aprovechado la experiencia de las organizaciones no gubernamentales en pequeños proyectos de servicios de salud. Estas organizaciones actúan con flexibilidad y pragmatismo y sirven de catalizadoras para estimular la participación de las bases en las comunidades beneficiadas. Sin embargo, su forma de operar no es propicia para la expansión acelerada de las actividades, de modo que sólo pueden absorber un volumen limitado de recursos. Por otra parte, corren el riesgo de que la excesiva abundancia de financiamiento las lleve a depender de las autoridades de gobierno y de otros intereses, a subordinarse a ellos o a pervertir su altruismo habitual, convirtiéndose en simples empresas con fines de lucro.

Aunque las organizaciones no gubernamentales se han usado con éxito para ejecutar proyectos, no se les ha permitido participar en los aspectos conceptuales o de organización de los fondos, por lo que suelen quejarse de que no se sienten representadas. No hay duda alguna de que estas organizaciones tienen una función que cumplir en la formulación de proyectos y algo que decir respecto de las prioridades fijadas, pero obviamente la definición de la política económica o social del Estado está fuera de su esfera de competencia, como también lo están la política partidista o la promoción de intereses foráneos. Su verdadera función está en el ámbito de la labor cívica, que es ajeno al del Esta-

do. Por otra parte, los gobiernos pueden y deben crear las condiciones y estimular el desarrollo de dicha labor, pero no deberían pretender fiscalizar a las comunidades, ni exigir subordinación. Al ocuparse de los problemas cívicos y tratar con las organizaciones comunitarias, los gobiernos necesariamente deben poner freno a su naturaleza política. Sin embargo, tanto a los gobiernos como a las organizaciones no gubernamentales les conviene mucho establecer un diálogo permanente para coordinar las actividades, y los fondos de inversión social han comenzado a colmar este vacío.

### **7. La cooperación externa: ¿estímulo o sustituto del esfuerzo interno?**

Al eludir los cauces estatales ordinarios, el financiamiento externo proporcionado a los fondos de inversión social ha logrado satisfacer con rapidez un elevado número de necesidades importantes. El mecanismo es eficaz, por cuanto puede realmente beneficiar a los pobres y ser razonablemente eficiente; complace a los donantes y los gobiernos receptores obtienen algún alivio de las presiones sociales, así como gran parte del reconocimiento por las realizaciones. Sin embargo, a veces la cooperación externa no ha hecho más que compensar la falta de esfuerzo interno e incluso la ausencia de voluntad política.

¿Hasta cuándo pueden los gobiernos seguir dependiendo casi exclusivamente de dádivas externas para aliviar situaciones sociales de carácter crítico, sin asumir plenamente la responsabilidad que les corresponde en la lucha contra la pobreza y en el fomento del desarrollo equitativo? No hay duda de que si no se dispusiera de recursos externos las actividades de varios fondos se paralizarían. La excusa de que "el Fisco carece de recursos para invertir en proyectos sociales" indica el grado de dependencia externa a que han llegado algunos países, dependencia que se exacerbó durante la prolongada recesión de los años ochenta. Sin duda alguna, cuando se trata de problemas tan propios como la pobreza crítica no conviene depender de la intervención extranjera, la que sólo puede aceptarse como medida de emergencia.

### **8. Los fondos de emergencia en contraposición a las instituciones de inversión permanentes**

Mucho se discute si los fondos deberían seguir siendo mecanismos transitorios para lograr efectos inmediatos en una coyuntura crítica, o evolucionar hasta convertirse en órganos permanentes dotados de propiedades y funciones de largo plazo.

Desde luego, hay que reconocer que la duración que se asigna usualmente a los fondos de emergencia (tres a cuatro años) es demasiado limitada. Para echar a andar un fondo en lo que hace a sus aspectos institucional y operativo se necesita un año o más, y los organismos financieros externos a menudo tardan aún más en aprobar los planes de financiamiento.

Además, hay otras razones de orden práctico para prolongar la vida de los fondos. No puede negarse que se ha reunido personal competente y sería una lástima dispersarlo. Asimismo, los fondos de emergencia benefician a los pobres, y no se puede simplemente abandonar esta línea de acción. Los fondos han demostrado ser un buen medio para canalizar la ayuda externa y la cooperación, y la forma en que han orientado sus actividades ha apaciguado el temor de los donantes de que se los utilice tan sólo para financiar o aumentar la nómina estatal.

Al mismo tiempo, no se han alcanzado los objetivos macroeconómicos que dieron lugar a la creación de los mecanismos compensatorios. El ajuste estructural dista mucho de haberse terminado, el camino al crecimiento no se ha consolidado y en varios países el proceso de estabilización es precario. Sobran razones, como sobran hace algunos años, para atender a las necesidades de los pobres y mitigar las presiones sociales. Además, no se han reestructurado los ministerios sectoriales que ordinariamente se ocupan de las cuestiones sociales y no está claro que hayan aumentado su capacidad de ayudar a los diversos sectores sociales o de cumplir las funciones de distribución del ingreso que realmente les corresponden.

Sin embargo, hay argumentos que apuntan en sentido contrario a la prolongación de los fondos. A medida que éstos se desarrollan, ven debilitarse su vigor y su mística originales y tienden a convertirse en una burocracia más. Como no están sujetos a los sistemas de control de la administración pública y de los procedimientos de adquisiciones, siempre existe el peligro de que se infiltren en ellos el compadrazgo e incluso la corrupción. Además, a medida que se revelan las ventajas políticas que pueden obtenerse de un fondo, tienden a acumularse presiones favorables a su politización.

En todo caso, sean cuales fueren los aspectos conceptuales, una vez que estas instituciones se consolidan se produce una tendencia natural a perpetuarlas, como sucede en todas las burocracias. Todo indica que los fondos no han de desaparecer.

Y si se intenta convertirlos en instituciones permanentes, hay que encontrarles un nicho adecuado. Los

fondos de inversión social podrían ampliar su alcance y centrarse derechamente en el alivio de la pobreza. Si se resolviera montar un programa general de desarrollo en torno a la lucha contra la pobreza, ciertamente se necesitarían instituciones permanentes, ya que los mecanismos de carácter transitorio no se prestan bien para hacer frente a la pobreza estructural, ni puede hacerseles responsables de ello. En definitiva, el papel que desempeñen los fondos dependerá de las decisiones que se adopten en el plano nacional en materia de política socioeconómica.

### 9. Algunas cuestiones macroeconómicas

En el financiamiento proporcionado a los fondos de inversión social de los países examinados, las remuneraciones absorben aproximadamente un tercio del costo total de los proyectos, y los materiales locales más de la mitad. Sólo una pequeña parte del financiamiento externo se destina a importaciones. Así pues, las divisas provenientes del financiamiento externo sirven para apoyar la balanza de pagos de los países.

Sin embargo, a medida que las divisas se convierten en moneda local y se utilizan para adquirir bienes y servicios, se generan rondas sucesivas de ingresos y gastos que, a su vez, dan lugar a importaciones adicionales. Por otro lado, tarde o temprano los proyectos exitosos generan una corriente de producción e ingresos, y por ende una nueva corriente de importaciones. Estas importaciones adicionales suelen tener efectos negativos en la balanza de pagos, porque los proyectos que llevan a cabo los fondos de inversión social no son del tipo generador de exportaciones.

En suma, aunque tal vez más de un 90% de la ronda inicial de financiamiento externo vaya a apoyar la balanza de pagos, la estimación de los efectos que producen los gastos originales a medida que se abren paso a través de la economía indican que las importaciones generadas en el proceso absorben rápidamente gran parte de las divisas disponibles.

Al mismo tiempo, el mayor financiamiento monetario a que da lugar la transferencia de recursos externos estimulará la demanda y seguramente ejercerá presión sobre los precios. Su efecto en el ingreso y en las importaciones tiende a ser de corta duración, ya que en su mayor parte se extinguirá dentro de un año debido a la marcada propensión a importar.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Cabe señalar que, con excepción del Fondo Social de Emergencia de Bolivia, los efectos macroeconómicos de los fondos de inversión social en el conjunto de la economía de cada país son insigni-

Cabría preguntarse qué proporción del ingreso generado por los fondos es aprovechada por los pobres. Incluso en el optimista supuesto de que un tercio de los nuevos ingresos generados por todas estas transacciones se utilice para contratar trabajadores pobres, más de dos tercios del ingreso total generado por los fondos de inversión social terminará en manos de importadores, empresarios y funcionarios remunerados, pocos de los cuales son pobres. En consecuencia, por extraño que parezca, en los países en que la distribución del ingreso es extremadamente asimétrica, gran parte de los beneficios que emanan de los programas generadores de ingreso, incluso los que son subvenciones directas, tienden a favorecer a los asalariados más adinerados (aunque no en una proporción lo suficientemente grande como para concentrar aún más el ingreso).

### 10. ¿Puede una red de seguridad de emergencia destinada a unos pocos conducir a una estrategia amplia para combatir la pobreza crítica?

Tras una prolongada recesión, la más grave registrada desde los años treinta, los gobiernos latinoamericanos tuvieron que introducir penosos programas de ajuste para "poner la casa en orden" y lograr algún grado de estabilidad. Además, aplicaron políticas de ajuste estructural basadas en una mayor orientación de mercado, más actividad del sector privado y más apertura al mundo exterior.

Al impartir este rumbo común a la política económica, ha quedado de manifiesto que, dentro de un marco político democrático, el modelo centrado en el mercado es incompatible con la pobreza masiva. En todo caso, la "estabilización en medio de la pobreza" y las "elecciones en medio de la miseria" no son por cierto metas deseables.

Factores económicos y presiones políticas —de hecho exacerbadas por el surgimiento de regímenes democráticos— han sacudido la apatía habitual respec-

ficantes. En el caso del Fondo mencionado, en sus cuatro años de funcionamiento los desembolsos constituyeron alrededor de un 16% del total de las inversiones del sector público. Se proporcionó empleo directo de carácter transitorio a un promedio de 19 000 trabajadores, y se generó empleo adicional conforme al crecimiento de la economía (21 500 puestos de trabajo adicionales). Estimaciones del Fondo indican que durante ese período el PIB aumentó un promedio de 0.6%. De acuerdo con una estimación del PNUD, en 1990 el PIB se elevó más del 1% como resultado de las actividades del Fondo, pero la reactivación de la economía fue de corta duración puesto que en 1991 el incremento del PIB fue de sólo 0.3%. Diversas estimaciones revelan que la inflación aumentó menos del 2%.

to de la situación crítica de los pobres y han llevado a los gobiernos a buscar maneras de aflojar las tensiones sociales. La atención de los gobiernos se está desplazando de las políticas de eficiencia económica a los problemas de pobreza. Al mismo tiempo, las organizaciones financieras internacionales y algunos países donantes, cada vez más conscientes de los críticos problemas sociales que aquejan a América Latina y preocupados de la supervivencia de los programas de ajuste estructural que están auspiciando, también han reconocido que es urgente mejorar la situación de los sectores de la población que se han visto más afectados por la crisis y por el propio proceso de ajuste. En realidad, su influencia ha desempeñado un papel catalizador en la organización y puesta en marcha de los programas para aliviar la pobreza. Así pues, el hecho de que hayan coincidido la preocupación interna y externa, unido a la posibilidad de obtener donaciones y créditos en divisas en condiciones de favor, ha llevado a varios países pobres de la región a crear fondos de inversión social de emergencia.

Tal vez el logro principal de los fondos haya sido demostrar cuánto es posible hacer, y cuán rápido, cuando existe la voluntad política necesaria. Y como corolario, de ello parece desprenderse que la pobreza es consecuencia más bien de la falta de voluntad política que de la escasez de recursos, y que es posible romper el círculo vicioso de falta de confianza de los donantes e incompetencia burocrática.

No hay duda alguna de que traer el problema de la pobreza al primer plano y mostrar que los gobiernos comienzan a ocuparse del problema es un avance importante. Sin embargo, si la voluntad política y la asistencia externa pueden desencadenar una reacción tan rápida, ¿no podría quizá ampliarse el campo de ac-

ción de los fondos de emergencia o crear programas nuevos que puedan centrarse en todo el abismante problema global de pobreza de los países latinoamericanos? Al parecer, están dadas las condiciones para que los gobiernos avancen en esa dirección mediante la introducción de programas generales, a largo plazo, para combatir la pobreza, no sólo en aras de la justicia social y de la conveniencia política, sino como condición de la viabilidad económica y del crecimiento de los países.

La ideología y las complicaciones de la confrontación este-oeste son cosa del pasado. Lo que queda en definitiva no es un sistema capitalista que haya que perfeccionar sino el antiguo dilema social y económico de la mayoría de las naciones latinoamericanas: grandes masas pauperizadas que participan poco y se benefician menos del crecimiento económico de sus países. La solución de este enorme problema exige, ante todo, la participación de los propios pobres. El Estado también tendrá que desempeñar un papel importante: no puede soslayarlo. En consecuencia, será preciso adoptar medidas decisivas para modernizar el Estado, y hacerlo menos frondoso y más eficaz. Y, por último, para aplicar un programa general de lucha contra la pobreza de los países muy pobres se necesitará una fuerte dosis de ayuda financiera externa, así como el respaldo político de la comunidad internacional.

Pese a sus numerosos inconvenientes, los fondos de inversión social están creando tecnología para la acción social. Su propia existencia puede abrir el camino hacia la adopción de políticas y programas sociales y de reformas institucionales de carácter más amplio.

*(Traducido del inglés)*





# Mercados de derechos *de agua: componentes* institucionales

---

**Miguel Solanes**

*Asesor en Derechos  
de Aguas, CEPAL*

El agua es un recurso escaso que tiene valor económico e importantes funciones ecológicas y sociales. Por esta razón es normalmente un bien de dominio público del Estado, sobre el cual se conceden derechos de uso a particulares. Estos derechos están protegidos habitualmente por cláusulas constitucionales sobre la propiedad privada, pues se considera que el sector privado no invierte sin garantía de títulos. En contrapartida, el agua otorgada en uso debe ser efectivamente utilizada con un fin socialmente beneficioso; en caso contrario se revocan los derechos. Si bien hay algunos sistemas en que los usos son incondicionados, esto no es común. Los elementos legales que influyen en la estabilidad de los derechos son estructurales: entre ellos están las normas que aseguran la estabilidad, las que hacen a la transferencia de los derechos y las referidas al reconocimiento de usos y derechos preexistentes. Este último es fundamental, en la medida en que reconoce economías asentadas y asegura estabilidad social. Puesto que el agua tiene un valor económico, su transferencia es un aspecto importante para asegurar su optimización económica; los profesionales del sector deben estar abiertos a la idea de la transferencia de derechos. Como estas transferencias tienen efectos sobre terceros, sobre la estabilidad social y sobre el medio ambiente, los países con sistemas maduros de transferencia regulan tales efectos. Las regulaciones también tienen por objeto proteger los medios de subsistencia de los sectores más marginales de la población, entre otros los aborígenes. Esto es coherente con la dinámica económica, ecológica y social de los tiempos.

# I

## Introducción

El agua dulce es un recurso natural escaso, que por efectos de distintos fenómenos se vuelve cada vez más valioso económicamente y más esencial en términos de servicios y necesidades sociales.

Para su manejo y conservación adecuados se necesitan instrumentos legales idóneos, que aseguren por un lado la inversión privada en el desarrollo del potencial económico del recurso, y que posibiliten por otro su adecuado control en función de objetivos ambientales y sociales.

Los marcos institucionales y legales de los diferentes países determinan las maneras en que se motiva al sector privado a invertir en el desarrollo de los recursos hídricos. En este sentido la legislación cumple un papel estructural de ingeniería socioeconómica, ya que configura la forma en que los agentes económicos se vinculan con los recursos productivos. Esta función de las normas legales tiene gran importancia, porque impulsa a los operadores económicos a cumplir cierto tipo de tareas e influye en la forma en que lo hacen (si estas actividades les son económicamente beneficiosas, los operadores las realizan por voluntad propia, sin necesidad de coerción pública). Este grupo de normas son las que determinan la estabilidad y la flexibilidad de los derechos de los agentes económicos sobre las aguas. Se las denomina *normas estructurales* puesto que determinan la matriz básica de derechos sobre el recurso.

En paralelo, y como consecuencia de las características físicas, químicas y biológicas del agua —recurso en flujo constante, con un gran potencial para generar externalidades negativas, o servir de agente para transferirlas, con un papel ecológico crucial, y susceptible de uso múltiple si se planifica apropiadamente— la legislación de aguas incorpora una serie de *normas regulatorias*<sup>1</sup> del modo de ejercicio de los derechos particulares, a fin de asegurar que las formas de uso no signifiquen desperdicio ni deterioro del recurso, no

fomenten especulación ni monopolios ni causen rigideces irreversibles en su asignación.

El desafío del derecho de aguas —y su virtud— es encontrar el balance adecuado entre las normas estructurales y las regulatorias. Con las primeras se trata de preservar una estabilidad y flexibilidad de los derechos que asegure, o por lo menos promueva, el máximo rendimiento económico de ellos. Con las segundas se busca asegurar el uso eficiente y ordenado del agua, preservar su capacidad de producción, su rol ecológico y su calidad, y prevenir la constitución de monopolios y la especulación. Las normas estructurales no deben desembocar en monopolios o deterioros ambientales. Las regulatorias no deben ahogar el sistema económico.

En este estudio se trata de identificar los diversos modos en que las legislaciones de distintos países del mundo han abordado estos aspectos. Para ello se analizan diversos temas, como sistemas de derechos sobre aguas, medidas de protección, mercados de derechos de aguas, sistemas de información, caducidad de derechos, sistema de manejo de información, organización para la administración del recurso y otros.

Normalmente, los sistemas de derechos sobre aguas no constituyen bloques legales que reflejen posiciones ideológicas absolutas. La necesidad de lidiar con problemas concretos ha llevado a las legislaciones a adoptar las medidas requeridas por la situación concreta, el bienestar general y la ética pública. Así por ejemplo, todos los sistemas, excepto algunos casos contados y en vías de cambio, reconocen derechos privados al uso de las aguas, pero los sujetan a ciertas condiciones (pago de derechos, uso conforme a permisos, restricciones en función de aspectos ambientales y sociales, etc.). En algunos sistemas se autoriza la comercialización de derechos de agua, pero en todos ellos se exige que el uso de las aguas involucrado sea efectivo y beneficioso, con el propósito de evitar monopolios y especulación; incluso se requiere que las transferencias sean autorizadas por autoridades administrativas o judiciales, se sujeten a publicidad, se registren y, eventualmente, se sometan a condiciones que el derecho originario no tenía. El derecho a transferir no tiene entidad legal si no va asociado al uso efectivo y beneficioso del recurso.

<sup>1</sup> Esta denominación, y la diferencia sustantiva y funcional que implican las diferentes normas, ha sido aceptada en diferentes documentos de organismos internacionales, incluyendo los del seminario sobre legislación de aguas organizado por el Banco Mundial y la CEPAL en septiembre de 1994 (Banco Mundial/CEPAL, 1994; Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, 1993 y 1994).

## II

### Elementos estructurales en la legislación de aguas

Como se indicó más atrás, los aspectos estructurales de la legislación de aguas se refieren a la estabilidad de los derechos de agua y tierra asignados a la población, al reconocimiento de los derechos y usos consuetudinarios y a la transferibilidad de los derechos de agua.

#### 1. Estabilidad de los derechos de agua

En la mayoría de las legislaciones las aguas, salvo excepciones, pertenecen al dominio público del Estado. Se observa una tendencia incipiente a considerar que el agua integra el patrimonio de la nación y que la declaración de que el agua es parte del patrimonio nacional suple y es equivalente a la declaración de que es de dominio público, en cuyos enunciados el agua es eliminada.

Esta concepción, que parece equiparar dominio público con patrimonio del Estado, es equivocada. Patrimonio es un término contable, que a lo sumo puede ser considerado un término genérico, cuyo significado convencional es distinto al de dominio público. Si se cree que ambos términos son sinónimos, es mejor usar la expresión convencional "de dominio público". De lo contrario, el legislador, sin quererlo o sin así entenderlo, puede estar desafectando a las aguas de ese dominio público. Esta terminología ha sido utilizada en una propuesta de ley de aguas para Perú. En Francia, donde se ha usado el término "patrimonio de la nación" para referirse a las aguas, está claro que esto no convierte a las aguas privadas en aguas de dominio público. A juicio del autor de este artículo, es recomendable seguir usando la terminología convencional, salvo que el redactor de la ley, el Congreso, el Ejecutivo y la población toda del país de que se trate, tengan perfectamente claro que no quieren que las aguas y sus manifestaciones —como el río Marañón, el Amazonas, el Bío-Bío, el lago Titicaca— sean de dominio público.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Esta es la terminología, entre otras, de la legislación argentina (art. 2340 CC); de la chilena, que habla de bienes nacionales [cuyo dominio pertenece a la nación toda] de uso público (art. 589 del

Sin embargo los derechos otorgados a particulares para el uso de estas aguas tienen, en una gran mayoría de los sistemas, toda la protección de los derechos constitucionales de propiedad, siempre que se cumplan los objetivos y condiciones bajo los cuales aquéllos se otorgaron y reconocieron.

Los sistemas de derechos de aguas estables y ciertos tienden a incrementar la productividad, ya que los usuarios saben que sus inversiones en el desarrollo y conservación del recurso les significará una capitalización en su beneficio. Es por ello que cuando se producen cambios legislativos los usos preexistentes generalmente son reconocidos. Este es un principio tradicional en el derecho de aguas, cuyos orígenes se remontan al derecho romano,<sup>3</sup> y que apunta a evitar la perturbación de las economías y de los usos existentes (Estados Unidos, Suprema Corte, 1984; Argentina, Corte Suprema de Justicia, 1987).

El respeto a los usos y derechos preexistentes a los cambios legislativos es un requerimiento de la estabilidad social. Su desconocimiento genera inestabilidad, y posiblemente tensión, en la sociedad (Conac, 1989; Perrit, 1989).

La estabilidad de los derechos es un elemento que propicia la inversión económica y la conservación del recurso. Sin estabilidad legal no hay incentivos para invertir y conservar con miras al largo plazo (Cyriacy-

Código Civil y 5to. del Código de Aguas); de la ecuatoriana (art. 2, Ley de Aguas N° 369), y de la española (art. 2, Ley de Aguas 29/1985). Es también la terminología de los Estados americanos (Naciones Unidas, 1972, p. 16). Esta terminología tiene características precisas, de entendimiento universal conforme a la ciencia del derecho. Como el dominio público se define en forma expresa, al eliminar la vinculación entre agua y dominio público se podría argumentar que el recurso ha sido desafectado. Al menos otros dos autores parecen coincidir con la apreciación que aquí se hace: Gazzaniga (1993, p. 6) al comentar la ley de aguas de Francia de 1992 y García Montúfar (1995), refiriéndose al proyecto de ley de aguas para el Perú.

<sup>3</sup> Según la *Lex Coloniae Genetivae Iuliae* (43 A.D., del período de la República), las aguas vinculadas a las tierras públicas abiertas a los colonos están sujetas a los mismos usos y cargas que existían con sus propietarios anteriores. Sobre el período de la República, véase lo que explica Costa en *Le Acque nel Diritto Romano*, citado en Caponera, 1992, pp. 30 y 50.

Wantrup, 1951; Cohen, 1967; Commons, 1950; Lee Gray y Nobe, 1975).

## 2. Derechos y usos consuetudinarios

El tema de los derechos y usos preexistentes tiene gran importancia en el caso de las poblaciones indígenas, sobre todo cuando ellos se basan en normas consuetudinarias o en acuerdos o leyes del país en que las poblaciones autóctonas se radican.

En Estados Unidos y en Canadá los derechos de estas poblaciones han sido especialmente considerados y protegidos. Así, por ejemplo, los jueces canadienses han resuelto que los tratados y leyes deben interpretarse en forma equitativa, amplia y liberal en favor de los indígenas. La Suprema Corte de Justicia estadounidense ha sustentado una interpretación similar, diciendo que sería extremar las cosas creer que el Congreso quitó a los indígenas los medios para continuar con sus viejos hábitos de vida y que sin embargo no les dejó la posibilidad de cambiar a hábitos nuevos (Estados Unidos, Suprema Corte, 1908; Barlett, 1987).

América del Sur no ha efectuado aún un análisis detallado del tema de los derechos y usos de agua de sus poblaciones aborígenes. Sin embargo, recientes propuestas de legislación, sucesos y resoluciones judiciales en la región parecieran indicar que en ella las poblaciones aborígenes no han tenido la misma prioridad en las operaciones que sus contrapartes en Estados Unidos y Canadá (Véase el proyecto de ley de aguas del Perú; Latin American Weekly Report, 1994; Enríquez Vásquez y Real López, 1992).

## 3. Transferencia de derechos de agua

Como consecuencia de la escasez relativa de aguas, a medida que aumenta la demanda del recurso se han producido cambios importantes en las modalidades de transferencia de derechos. Su aceptación como principio es importante para flexibilizar, dinamizar y optimizar el uso del agua. Al mismo tiempo, se hace necesario un análisis más detallado, faltante en la región, de los principales factores y condiciones de estos mercados en sistemas que tienen experiencia en la materia.

# III

## Elementos regulatorios en la legislación de aguas

Los elementos regulatorios más importantes de la legislación de aguas tienden a proteger la base de recursos naturales, tanto en calidad como en cantidad, y a evitar la transferencia de externalidades negativas entre los usuarios del recurso. Los elementos regulatorios incluyen, entre otros, los siguientes:

i) Control público del recurso, a través del poder de policía del Estado o su titularidad por el sector público. Este control se expresa en la exigencia de permisos de uso y de vertimiento o descarga.

ii) Asignación de derechos de agua bajo la condición de que se haga uso efectivo y beneficioso de ella, incluyendo en algunos casos, reglas sobre su reutilización. El incumplimiento de esta condición usualmente acarrea la caducidad del derecho.

iii) Determinación por la ley de qué constituye uso beneficioso, incluyendo en algunos casos exigencias de respetar flujos y caudales mínimos, de conformidad con requerimientos ecológicos.

iv) Establecimiento de sistemas de preferencias y prioridades entre los distintos usos posibles del recurso.

v) Control público de la calidad de las aguas, incluyendo normas de responsabilidad civil absoluta y solidaria por daños ambientales, estándares de descargas y de calidad de cuerpos receptores, control del uso de productos que afecten la calidad del agua, requerimientos tecnológicos y regulación del uso de suelos y áreas espaciales.

vi) Control público de los usos del agua, para asegurar que ella sea utilizada en conformidad con los derechos de agua otorgados. Este control incluye la realización de actividades de seguimiento: derechos de entrada e inspección, toma de muestras, derecho a requerir informaciones y registros, facultad para aprobar la construcción de obras de cierta envergadura, exigencias de prácticas de uso adecuadas, suspensiones de derechos en caso de prácticas inadecuadas o no auto-

rizadas, y revocación de derechos en casos de infracciones y de no utilización.

vii) Protección de fuentes, puntos de abastecimiento y cursos de agua, protección y manejo de cuencas, prevención de la deforestación, preservación de áreas de recarga, planificación integrada del uso del recurso y uso conjunto de aguas superficiales y subterráneas.

viii) Derecho de reasignación del recurso en casos de emergencia.

ix) Determinación y percepción de cargos y derechos financieros por el uso del agua.

x) Procedimientos expeditivos para la resolución de conflictos, y normas especiales para lidiar con situaciones de emergencia.

## IV

### Condiciones para el uso del agua

A continuación se detallan algunos aspectos fundamentales de la legislación moderna de aguas, según señala una muestra selectiva de leyes dictadas durante la última década.

#### 1. Generalidades

La ley de aguas alemana, según enmiendas del 23 de septiembre de 1986, establece una serie de condiciones al uso del agua y a los permisos y licencias que se otorgan a este efecto. Así, la ley requiere el uso efectivo de los derechos de agua, la prevención de efectos perjudiciales, el pago de compensaciones, la evaluación preventiva de los efectos de determinados usos, la designación de cuidadores, la adopción de medidas correctivas de impactos nocivos y el pago de los costos del control común (art. 4). La legislación alemana permite la imposición de condiciones *ex post* al otorgamiento de un permiso o condición. Estas condiciones *ex post* pueden resultar de necesidades económicas o ecológicas para el manejo apropiado de las aguas (art. 5). El sistema de control de los usos es extremadamente estricto: los derechos de aguas pueden ser revocados si no se utilizan, si no son necesarios, si hay cambio de uso no autorizado, si se usan más allá de la asignación estipulada en el permiso. Se requiere permiso tanto para usar aguas como para efectuar vertimientos en ellas; las solicitudes pueden ser rechazadas; los permisos y licencias se otorgan siempre para propósitos específicos. El permiso no significa que el Estado asuma un compromiso con el beneficiario de que éste siempre dispondrá de agua de una calidad o cantidad determinada. El uso por propietarios y ribereños no puede afectar adversamente a terceros, al agua, a los flujos y caudales ni al balance hídrico (arts. 15 y 24).

En Europa y en Asia actualmente se requieren permisos para el uso del agua, y la validez de los derechos está sujeta a que ese uso sea efectivo, al pago de cánones y tarifas, y a que no se causen daños al ambiente. Con frecuencia dichos permisos están sujetos a cambios y nuevas condiciones, según lo exijan las circunstancias y las necesidades ecológicas. En este último sentido es interesante destacar que la reciente ley de aguas de Francia (1992) permite efectuar cambios en los derechos de aguas sin ofrecer compensación, cuando lo requiera la salud pública, o la seguridad general, cuando el medio acuático sea objeto de amenazas mayores, y en casos de abandono o mal mantenimiento de obras e instalaciones (art. 10, inciso iv). Otras leyes que merecen consideración a este respecto son la ley china de 1988, la ley de recursos hídricos inglesa de 1991 y la ley española de 1985. Esta última sujeta los derechos a condiciones de uso efectivo y beneficioso, so pena de caducidad (art. 64); también admite la modificación de las concesiones por "causa sobreviniente" (art. 63). La nueva ley de aguas de México también incluye una cláusula de uso efectivo de las aguas, so pena de caducidad (Téllez, 1993, pp. 110 y 111).

#### 2. Uso efectivo y beneficioso

Entre las provisiones legislativas más importantes de la legislación de aguas merece un lugar destacado el requerimiento de uso efectivo y beneficioso de las aguas. Siendo el agua un recurso escaso, no hay razón alguna para permitir que un particular adquiriera derechos de agua y no los use, pues con esto se daría margen a la especulación y a un posible enriquecimiento por el mero paso del tiempo, a costa de un bien de dominio público escaso, y objeto de demanda ecológica,

social y económica. Si no se exige el uso beneficioso y efectivo del recurso se favorece los monopolios y el manejo del recurso como instrumento de competencia económica desleal: al bloquear el acceso al recurso se bloquea el ingreso de nuevos competidores y la expansión de la oferta de bienes y servicios.

Esto último es particularmente cierto en la minería de zonas áridas y en la generación de energía. Es por ello que la legislación norteamericana de zonas áridas, que se originó precisamente en la minería (*prior appropriation*), ha hecho un elemento fundamental del uso efectivo y beneficioso del recurso. Sin uso no hay derecho. El uso debe ser identificado y no debe contrariar el interés público involucrado en la utilización de las aguas. A tal punto esto se considera esencial, que en supuestos de cambio de legislación (tema que se considerará más adelante), los únicos usos que se reconocen y protegen son los que se han realizado efectivamente. Los usos deben ser eficientes y razonables. Evitar monopolios y especulación es una preocupación fundamental. La administración tiene la facultad permanente de exigir mayor eficiencia en la utilización del recurso para asegurar "el uso más extenso posible de los recursos naturales". El sistema se aplica en Colorado, Kansas, Dakota del Norte, Dakota del Sur, Arizona, Montana y otros estados. Es de interés público la utilización óptima de las aguas del estado (Dakota del Sur). Los usos del agua no deben desembocar en especulación o desperdicio; deben ser socialmente aceptados y razonables. El método debe ser eficiente. No se quiere entregar a nadie un monopolio absoluto sobre el recurso, dándole más derechos de los que necesita para su uso efectivo y beneficioso; en pocas palabras, el agua no es un elemento para especulación, sobre todo si se considera que su asignación resulta de un acto público.

Por limitaciones de espacio no ahondaremos aquí en el tema; pero se recomienda una elaboración analítica al respecto antes de aprobar legislaciones de aguas que no exijan el uso efectivo y socialmente beneficioso del recurso. Se sugiere examinar en detalle la legislación estadounidense, por ser la que más claramente ha elaborado este principio, particularmente en la relación con la minería, la energía, y las necesidades de riego de la zona árida del país (Beck y Goplerud, 1991, p. 105 y siguientes).

El requisito de uso efectivo y beneficioso del recurso es a tal punto importante que también en la legislación de Estados Unidos ha sido un criterio aceptado para reconocer y proteger legalmente los usos preexistentes a cambios legislativos. En muchos esta-

dos de ese país se aplicaba la calidad de ribereño como criterio para asignar derechos al uso del agua. Este sistema, que no propende al mejor uso, en sentido económico, fue paulatinamente reemplazado por el de permisos. Cuando esto sucedió, muchos propietarios ribereños reclamaron que sus derechos de propiedad se veían afectados, puesto que lo que antes les correspondía como parte de su derecho de propiedad sobre la tierra, con los cambios legales sólo podían obtenerlo por permiso administrativo. Las cortes y jueces estadounidenses declararon en repetidas ocasiones que el cambio en los derechos de agua era un legítimo ejercicio del poder de policía del Estado, y de la regulación del dominio público, y que el único límite, a efectos de no infringir la garantía constitucional de la propiedad, era la necesidad de respetar los derechos adquiridos, solamente en la medida en que hubiera uso efectivo del recurso. Algunos estados (por ejemplo, Kansas, Oregon y Washington) establecieron un plazo para usar efectivamente el agua, más allá del cual los derechos en expectativa caducaban sin derecho a reclamo de no haber habido uso efectivo (Beck y Goplerud, 1991, vol. 1, p. 366 y siguientes).

Estos antecedentes son sumamente útiles para los países de América Latina cuya legislación hoy permite la existencia de derechos de agua sin exigir su uso efectivo. Cuando la escasez de recursos haga necesario un mejor uso de ellos y se consideren cambios de legislación estos países podrán tener presente lo expuesto sobre la legislación estadounidense.

A los países que estén en vías de implementar una nueva legislación, se les sugiere que bajo ningún concepto otorguen derechos de aguas sin obligación de hacer uso efectivo y beneficioso de ellos en un plazo determinado. La legislación comparada ofrece ejemplos más que suficientes de los problemas que genera omitir esa obligación y de las manipulaciones especulativas a las que queda expuesto un recurso fundamental como es el agua.

La ley de aguas de Chile no establece el requisito de uso efectivo y beneficioso de las aguas. Al respecto, es interesante citar experiencias sobre la aplicación de esta ley en el marco de la privatización masiva de servicios públicos vinculados al agua, proceso en el cual grandes actores institucionales llegan a ser protagonistas fundamentales del uso del agua, y ésta se convierte en un elemento básico de las estrategias con que las empresas de servicios buscan dominar el mercado:

Según señalan Bitrán y Sáez (1994, p. 50 y ss.), el sistema regulatorio se basa en la competencia en la generación de energía; sin embargo, en la práctica esta

competencia no existe en Chile. ENDESA tiene aproximadamente un 65% de la capacidad de generación, y CHILGENER el 14%. Los derechos de agua pertenecen fundamentalmente a ENDESA, que tiene un incentivo para evaluar proyectos sobre la base de la rentabilidad de su capacidad intramarginal, y obtiene un equilibrio monopólico de largo plazo posponiendo inversiones. En el mercado no pueden entrar nuevos empresarios pues no tienen derechos de agua para encarar los proyectos más eficientes. Los derechos de agua no debieron ser privatizados junto con las empresas, sino devueltos al Estado para ser entregados nuevamente, sujetos a una condición de uso efectivo en plazo cierto.

Así, la experiencia chilena parece confirmar las razones por las cuales otras legislaciones hacen del principio de uso efectivo y beneficioso un elemento fundamental de su estructura legal de derechos de agua.

La monopolización a través de la creación de barreras de entrada mediante el control de insumos de producción esenciales y de recursos naturales, es un elemento clásico de la literatura económica (Sullivan, 1977, pp. 25, 31 y 77). La existencia de mercados de agua no remedia necesariamente la situación, ya que muchas veces los insumos cruciales para la producción no son puestos en el mercado competitivo (Armstrong, Cowan y Vickers, 1994, p. 117 y nota al pie de la página 22).

Por lo expuesto pareciera que la falta de exigencias de uso efectivo y beneficioso del recurso, por un lado, y de mecanismos que corrijan acaparamientos monopólicos, por otro, tiene un efecto negativo sobre los mercados de agua y, en consecuencia, sobre la asignación eficiente de ella. Por esta razón se afirma que, con algunas excepciones, la evidencia empírica indica que los mercados de agua de Chile no han trabajado utilizando su pleno potencial. Bauer, en un trabajo seminal sobre el tema, señala que la ausencia de criterios de interés público en la ley chilena ha sido considerado por algunos como un elemento favorecedor de los monopolios y la especulación, y que el Gobierno virtualmente garantiza la subvaluación de los derechos de agua al no haber impuesto obligaciones en aras del interés público (Bauer, 1995, pp. 2, 57 y 171).

Más aún, a falta de algún mecanismo institucional de caducidad o de la obligación de poner los derechos en el mercado, los incentivos para que los grandes usuarios institucionales vendan esos derechos son menores que las ventajas estratégicas de controlar un insumo de producción esencial en el marco de políticas corporativas de control de mercados. Por esta causa, en la discusión pública de la futura política energética de California, en un marco de mercado, se hace hincapié en la necesidad de no permitir que se monopolicen las fuentes de generación.<sup>4</sup>

## V

### Controles de calidad y medidas de protección ambiental

#### 1. Generalidades

Las mismas razones que hacen que se busquen alternativas para asegurar el uso efectivo y beneficioso del agua demandan que se tomen medidas de protección ambiental. Estas medidas se establecen mediante leyes de aplicación general y obligatoria, combinadas con sistemas de sanciones y de responsabilidad objetiva, solidaria y absoluta por daño ambiental. En algunos casos esta responsabilidad puede ser retroactiva e incluir no sólo a quien causó el daño, sino también a sus inversores, financistas, y en el caso de empresas controla-

das, a la empresa controladora del *holding* en la que se integra la empresa que causó el daño.

En algunos casos la responsabilidad por la contaminación se extiende a los funcionarios públicos y a

<sup>4</sup> Véase California: R.94-04-031, I.94-04-032 COM/DWF DRAFT (WP6.1) p. -xxxvi; también el párrafo 68 de los "Findings of Fact" del mismo documento, donde se concluye que la concentración de unidades de generación preocupa seriamente al Gobierno. Véase "Draft Policy Decision COM/DWF", misma nomenclatura numérica COM/JJK/JLN p.32, conforme a la cual se requeriría que los titulares que concentren unidades de generación deberán transferirlas.

los empleados de la persona jurídica que contaminó. También se usan sanciones consistentes en multas diarias acumulativas por cada día de infracción; se crean sistemas de inspección, tomas de muestra, y requerimientos de información; se establecen patrones de calidad de los efluentes, los tratamientos y los cuerpos receptores; se exigen permisos de vertimiento y se crean normas especiales para controlar los contaminantes tóxicos; se aplican cargos financieros por contaminación, y se unifican los sistemas de manejo de calidad y cantidad en una sola entidad, que en Europa se organiza sobre la base de la cuenca hídrica.

Los sistemas se rigen por algunos principios claves, los que incluyen: i) el principio de prevención (control de contaminación en el origen); ii) el principio precautorio (establecida la posibilidad de contaminación grave, aun sin pruebas causales terminantes se requieren medidas de control), y iii) el principio de que quien contamina paga.

## 2. Algunos ejemplos de doctrinas jurídicas creadas con fines de protección ambiental

En Alemania, la ley de 1986 impone el deber general de evitar la contaminación de las aguas y los cambios en detrimento de sus propiedades, requiriendo su uso económico en pro de la conservación de los recursos naturales de agua (art. 1 a). Demanda asimismo que las descargas en las aguas no sobrepasen un determinado contenido contaminante y que se regulen conforme a estándares tecnológicos de tratamiento. Exige el uso de la mejor tecnología disponible para controlar los elementos contaminantes tóxicos (art. 7). Los programas de control están a cargo de los *Länder* (estados o provincias). La responsabilidad por los daños que resulten de la contaminación es absoluta, objetiva, solidaria e indistinta (art. 22). La ley estipula además el mantenimiento de condiciones adecuadas de flujos, mantenimiento de la navegación, la atención a las necesidades ecológicas, y la protección de las características morfológicas, de las riberas y de la capacidad de autopurificación de los ríos.

Existe además una ley complementaria, sobre cobros por vertimientos, del 6 de noviembre de 1990. Estos cobros consideran los niveles de peligrosidad de los efluentes, su toxicidad para los peces, los patrones de calidad establecidos para el cuerpo receptor, y las unidades de contaminación aguas abajo. Los cargos por contaminación son pagados por cualquier persona que descarga residuos en las aguas del país.

En los Países Bajos también hay una política de

control de la contaminación, que está orientada primordialmente a hacer del país un lugar seguro y habitable, desarrollando y manteniendo sistemas de agua saludable que garanticen el uso y desarrollo sustentable del recurso.

Se han establecido tres principios fundamentales para controlar la contaminación de las aguas: reducción de la contaminación en la fuente; diseños hidráulicos apropiados y uso guiado y racional de los recursos de agua. El sistema de control incluye el manejo de la contaminación puntual y también de la difusa, en este último caso a través del control de ciertos productos y del uso del espacio. Los costos del control de la contaminación se sufragan a través del presupuesto ordinario (contribuyentes) y de contribuciones específicas de los contaminadores.

## 3. La tutela pública

Antes de cerrar el breve examen de estos temas, haremos referencia a la doctrina de la tutela pública (*public trust*), desarrollada por los tribunales estadounidenses.<sup>5</sup>

En 1869 la legislatura de Illinois otorgó al ferrocarril derechos sobre el lecho del lago Michigan. Cuatro años más tarde dicha legislatura revocó la ley en que se basaba el otorgamiento de derechos sobre el lecho de ese lago. El ferrocarril argumentó que esta revocación de la ley afectaba sus derechos de propiedad, resultantes de la ley anterior. La Corte Suprema de Estados Unidos declaró que la primera ley era inválida puesto que violaba el principio de la tutela pública en virtud del cual el estado de Illinois tenía derechos de propiedad sobre el lecho del lago. Esta tutela no es renunciable por el Estado a través de la transferencia de propiedad.

Este caso es muy interesante, puesto que el mismo principio se podría aplicar cuando la manera funcional de otorgar derechos sobre aguas equivalga a una alienación y transferencia del dominio público sobre el recurso. Un caso de posible aplicación del principio es el otorgamiento de derechos de agua sin plazo, sin obligación de uso y sin exigencia de uso efectivo. Este supuesto viola la tutela pública, puesto que el Estado se desprende funcionalmente de su deber y facultad de controlar el buen uso del bien de dominio público, al otorgar derechos incondicionados en cuanto a su uso y eternos en su duración. Si uno de los dos

<sup>5</sup> Caso Illinois Central Railroad Co. vs. Illinois, 146 U.S. 387, 1982.



elementos no está presente (obligación de uso efectivo y beneficioso o plazo limitado del derecho), la legislación sería inválida, puesto que violaría el principio de la tutela pública.

Este principio se ha aplicado también con motivos ambientales. En la legislación estadounidense el concepto de medio ambiente, según lo entiende la ley nacional de protección ambiental, es amplio y puede incluir no sólo el entorno natural sino también elementos sociales (Roger y Farber, 1992, pp. 28 y 29).

La tesis de la tutela pública también se ha aplicado para limitar derivaciones de caudales fundados en derechos de agua cuando tales derivaciones resultaban en la desecación de un lago natural. Esto se ha considerado notable en vista de lo sagrados que son los derechos de agua en los estados del oeste (Sullivan, 1977, p. 295 y siguientes). De nuevo, esta aplicación de la doctrina podría ser útil en relación con el manejo de derechos de aguas otorgados, cuando el ejercicio de estos derechos tenga un impacto ambiental adverso.

## VI

### Mercados de derechos de agua

#### 1. Generalidades

La comercialización de derechos de agua está considerada una buena alternativa para optimizar el uso de recursos escasos. También provee mecanismos para posponer obras costosas mediante la reasignación de las disponibilidades de agua existentes, por un precio, a usos de rentabilidad superior.

Los mercados de derechos de aguas son una característica distintiva del sistema legal del oeste estadounidense. En California, Nevada y Utah los derechos de agua se pueden transferir con independencia de los derechos sobre tierras. En otros estados, como Arizona, el agua sólo se puede transferir como accesorio a los derechos sobre tierras. La reasignación de derechos de agua es, con la sola excepción de los problemas de calidad del agua, la materia política más importante en el oeste árido de los Estados Unidos (Beck y Goplerud, 1991, vol. 2, p. 234).

El sistema estadounidense de transferencia de derechos de agua difiere fundamentalmente del sistema adoptado por la legislación chilena o por el código propuesto actualmente para el Perú, inspirado en el sistema chileno. En el sistema estadounidense, como se dijo más atrás, no se concibe un derecho de aguas válido desvinculado del uso efectivo y beneficioso de las aguas involucradas; las aguas no usadas no pueden transferirse, porque sobre ellas no existe derecho. En la legislación de los Estados Unidos el uso efectivo y beneficioso es la fuente, la causa, la medida, la razón de ser y la condición fundamental de los derechos de agua. No se pueden transferir derechos no efectivos ni utilizados, porque ellos simplemente no existen. Con

este principio se busca evitar enriquecimientos especulativos de personas o firmas por el solo hecho de servir de intermediarios en la comercialización de un bien del dominio público de un estado o de la nación. Los aspectos relacionados con la prevención de monopolios ya han sido mencionados antes.

#### 2. Requisitos en los mercados de derechos de agua

Según Anderson, el prestigioso tratadista norteamericano, para que una reasignación de aguas sea procedente debe cumplir con los siguientes requisitos fundamentales: i) las aguas deben haberse usado efectiva y beneficiosamente con anterioridad a la transferencia, y deben continuar usándose efectiva y beneficiosamente con posterioridad a ella; ii) la reasignación no debe perjudicar a otros usuarios y debe favorecer el interés público, según sea autorizado administrativa o judicialmente de conformidad con el sistema que se aplique en el estado en cuestión.

Las transferencias fuera del área de origen (cuenca) no son siempre autorizadas. Por otra parte, no todos los estados admiten las transferencias de derechos de agua.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Véase una reseña más pormenorizada del tema, que incluye la compleja y detallada regulación estadounidense al respecto, en Anderson y Simmons, 1991, pp. 233 a 399.

### 3. Argumentos en favor de la regulación de los mercados de derechos de aguas

El tema de los mercados de derechos de agua no está exento de polémica. Mientras que un buen número de expertos de alta reputación abogan por su implantación, otros igualmente prestigiosos expresan algunas reservas. Entre ellas destaca la preocupación por posibles efectos de concentración de derechos, pues son generalmente los usuarios con más recursos los que compran los derechos de los usuarios con menos poder económico. Aunque esto satisface los objetivos de optimización económica, preocupan los efectos sociales y ecológicos de tales procesos de concentración. Esto se ve claramente en el oeste de los Estados Unidos, en donde se están planteando conflictos en las transferencias de derechos de agua de granjeros y campesinos a las grandes ciudades. Los intereses en juego son el crecimiento de las ciudades, por un lado, y por otro la cultura, manera de vida, medio ambiente y futuro de las comunidades rurales, estructuradas alrededor de los usos agrícolas. Así, se ha afirmado que el sistema vigente de mercados de derechos de agua en ese país es incapaz de resolver equitativamente los conflictos vinculados a las transferencias de esos derechos (Ingram, 1989, p. 10).

Los mercados de derechos de agua son muy complejos, de modo que los procesos de transferencia se ven afectados por diversos factores, entre ellos: la prioridad del derecho transado; las características y el perfil del comprador y del vendedor; la flexibilidad geográfica en el uso del derecho transferido; la importancia económica de la operación; la confiabilidad del derecho; los volúmenes de agua transferidos; el sistema global de administración de aguas, y la economía de la región donde se realiza la operación (Colby, Crandall y Bush, 1993, pp. 1565 a 1572).

Debido a las complejidades señaladas, un número importante de expertos reclama que los mercados de derechos de agua, donde existan, sean adecuadamente regulados. Así, Babbit afirma: "La ausencia de control y regulación en materia de mercados de agua resulta en darwinismo económico-los grandes y poderosos prevalecerán".<sup>7</sup>

Estas posiciones de cautela son razonables y pueden entenderse, puesto que en pocos casos las leyes económicas son absolutas (en las palabras de un juez en California, a juicio del tribunal la noción de

"maximizador racional de utilidad" es una elaboración económica que no tiene contrapartida en el mundo real, y por lo tanto no es base adecuada para fundamentar la decisión del caso presentado ante la corte).<sup>8</sup> Pero lo cierto es que también se pueden citar ejemplos en los que la rigidez del sistema de asignación de aguas (en conjunción con otros factores institucionales, macroeconómicos y sociales) ha llevado a asignaciones ineficientes de recursos, a producción que supera la demanda efectiva, a inversiones innecesarias en infraestructura y, en algunos casos, a quiebras generalizadas en ciertas economías regionales sudamericanas.

### 4. Regulación de los mercados de agua en el derecho estadounidense

Los sistemas maduros de transferencia de derechos de agua aceptan tal transferencia en condiciones específicas y sujeta a control administrativo y público.

Entre los controles estadounidenses a las transferencias cabe mencionar los estatutos de algunos estados que prohíben transferir derechos de aguas (*appurtenancy statutes*) a fin de evitar especulaciones con las tierras; la aprobación de transferencias por organismos administrativos o judiciales que se otorga sólo en ciertas condiciones; la publicidad de las solicitudes de transferencia antes de que ellas sean aprobadas y la posibilidad de oposición pública o privada; la exigencia de que no se cause daños a terceros; la inscripción de la transferencia; el deber de mitigar los impactos ambientales adversos; la sujeción a evaluaciones del impacto ambiental; la imposición de condiciones que no tenía el derecho original y la necesidad de probar que se ha hecho uso efectivo y beneficioso del recurso antes de que se convalide la transferencia a través de un derecho formal de aguas en favor del adquirente. Si no se logra la aprobación, se produce la caducidad del derecho, incluso con una falta penal. Si se trata de distritos de riego, la aprobación debe incluir la del distrito cuando el derecho se transfiere fuera de él, y si se trata de derechos indígenas se necesita la aprobación del gobierno central (Blumm, 1991, pp.119 y siguientes).

Las transferencias deben servir el interés público y están sujetas a revisión en función de su efecto en la economía, la pesca y la caza, y la salud pública; de la pérdida de usos alternativos; de daños a otras perso-

<sup>7</sup> Véase cita de Babbit en Ingram, 1989.

<sup>8</sup> Caso "Natural Resources Defense Council vs. Duval", 777 F. Supp. 1533 (E.D. Cal. 1991).

nas; del acceso público a aguas públicas, y de las calificaciones del adquirente, entre otros aspectos. Un elemento importante es la protección del interés público local y del área de origen del recurso. Y por último, cabe mencionar que para prevenir daños a terceros y a las fuentes de abastecimiento, las transferencias se limitan en principio a volúmenes históricamente consumidos y no a los de asignaciones nominales.

Los antecedentes mencionados reflejan la situación actual de los mercados de derechos de agua en Estados Unidos, área donde se cuenta con la mayor experiencia al respecto.

##### **5. La transferencia de derechos de agua en América del Sur**

El tema en América del Sur es aún incipiente. En algunos países el fuerte desarrollo de los sistemas de riego se ha llevado adelante con prohibición absoluta de transferir derechos; hoy parece requerirse un ajuste, puesto que las demandas se han diversificado e incrementado.

En otros lugares, como Chile, se permite la transferencia de derechos. El anteproyecto de ley de aguas para el Perú también autoriza transferencias. Sin embargo, en los dos modelos se han dejado de lado las prolijas y detalladas consideraciones de orden público, social y ambiental que se han descrito en el caso estadounidense. Esto, junto con la eliminación del requisito de uso efectivo y beneficioso del recurso, puede desembocar en monopolios, concentración del agua en pocas manos, restricciones a la competencia por la acumulación de derechos con propósitos oligopolísticos, y también en efectos sociales y ambientales adversos si son los sectores de menores ingresos los que transfieren sus derechos a aquéllos con más poder económico. Esto puede suceder porque se han tomado sólo los elementos de mercado del sistema de primera apropiación aplicado en el oeste de los Estados Uni-

dos y se han marginado los elementos de interés público que son tan importantes en tal sistema.

Sobre la experiencia chilena se ha dicho que las transferencias han sido pocas, por limitaciones del sistema institucional, de los títulos de los derechos de agua y de la base física de regulación del recurso, y también por los costos de transacción, la falta de conocimiento legal y las resistencias culturales. El Código de Aguas chileno también ha sido criticado por tener una "falla crítica en su lógica económica: los derechos de aguas son gratis" (Bauer, 1993, pp. 1 a 4). Pero los partidarios del sistema afirman que esto es irrelevante, pues tiene que ver sólo con la distribución inicial de la renta y no con la eficiencia económica de la asignación a través del sistema de mercado (lo único que importa es que los derechos sean libremente transferibles).

Se ha dicho también que el Código chileno falla en sus aspectos económicos, y que lo que ha contribuido a mejorar los rendimientos agrícolas han sido los subsidios al riego (ley 18450) y el sistema de comercialización. En lo que hace a la equidad del funcionamiento del sistema en Chile, Bauer argumenta que los efectos de éste pueden haber sido negativos, ya que los pequeños propietarios no tenían información o recursos para beneficiarse de él. El mismo autor critica la operatividad de los mercados, que ha sido limitada, aduciendo que el sistema institucional creó condiciones para que las transacciones de aguas no fueran incentivadas. El sistema puede haber contribuido a que los usuarios pequeños perdieran sus derechos (Bauer, 1993, p. 3). El tema de la equidad preocupa actualmente a organismos como el Banco Mundial y sus consultores (Simpson, 1994, pp. 30 a 33) que se preguntan cómo operaría el sistema en una agricultura de subsistencia, y estiman que la inadecuada distribución del acceso a porciones importantes de los recursos productivos contribuye a la degradación ambiental (Banco Mundial, 1990, pp. 42 a 44).

## **VII**

### **Conclusiones y recomendaciones de política legal**

En la mayoría de los países del mundo existe una preocupación seria por el manejo integrado de los recursos hídricos, su conservación y la prevención de mo-

noplios basados en ellos. Sin embargo, en América del Sur se tiende a creer que el otorgamiento de derechos incondicionados sobre las aguas asegura que los

mercados solucionarán automáticamente los problemas que se puedan presentar. La práctica parece demostrar que no es así. En Chile hay problemas de monopolios, de resolución de conflictos cuando median partes múltiples, y de subordinación del aspecto ambiental, que es secundario al aprovechamiento económico.

Es por ello que en Chile hay propuestas de reforma a la legislación de aguas. Estas incluyen tanto la posibilidad de establecer condiciones de caducidad como la de imponer patentes o impuestos al uso del agua, para evitar el bloqueo de los mercados a través de acaparamientos por razones especulativas. Sin embargo, como los derechos otorgados en Chile lo han sido sin condiciones de ningún tipo, y sobre todo sin requisitos de uso efectivo y beneficioso, algunos afirman que las medidas tendientes a modificar las condiciones de esos derechos requerirían reforma constitucional.

Este autor no coincide con tal apreciación, pues su efecto práctico, sería que en Chile las aguas tendrían el carácter de funcionalmente privadas. Hemos visto antes que situaciones similares en Estados Unidos fueron resueltas con la imposición de condiciones a los derechos de agua como ejercicio legítimo del poder de policía sobre un bien de dominio público. Más aún, en el caso del Lago Michigan el otorgamiento de derechos de propiedad sobre un bien sujeto a tutela pública se estimó nulo, pues el Estado no puede renunciar a esa tutela. La analogía con el caso chileno es clara: si los bienes son de dominio público, sigue rigiendo el deber de tutela. Si no lo son por la forma en que se otorgan los derechos, habría habido una cuestionable alienación funcional del dominio público, puesto que la propiedad pública sería sólo un rótulo sin contenido.

No obstante, el fin de este artículo no es encontrar cómo revertir el caso chileno —el que, consideraciones legales y de derecho comparado aparte, está vinculado a su tiempo y espacio y a la filosofía política imperante— sino demostrar que pese a existir situaciones de monopolio y especulación, como señalan varios autores, una vez que se entregan derechos incondicionados es muy difícil revertir las situaciones creadas. Por ello es fundamental que las reformas a la legislación de aguas en América del Sur no entreguen derechos de agua incondicionados. La obligación de uso efectivo y beneficioso del recurso, y el amparo por el trabajo, son mecanismos de prevención de monopolios.

Una vez establecida la obligación de ese uso, es lógico preguntarse qué pasa si no se cumple con ella

en el plazo legal o convencional establecido. Al respecto cabrían tres opciones:

a) Vencido el plazo sin que se haya hecho uso del recurso, por razón justificada, los derechos caducan y revierten al mercado a través del Estado. El bloqueo del mercado se levanta así por la acción del Estado y de la norma legal. Esta es la solución que hemos visto en el derecho estadounidense, el mexicano, el español y el argentino, y que a juicio de este autor es conveniente y expeditiva. Tiene la ventaja de que el Estado se halla en la obligación de declarar la caducidad, y de que un particular puede denunciar la situación y requerir acción.

b) Vencido el plazo sin que se haya hecho uso del derecho, el Estado está obligado a llamar a subasta pública, de oficio o a petición de parte. Los procedimientos son simples, y el bien se reintegra al mercado en forma inmediata. El bloqueo al mercado termina por las fuerzas del mercado. El requerimiento de remate una vez vencidos los plazos es de utilidad pública, y el Estado no puede negarse. Como el beneficiario caducado no hizo inversiones de uso, los recursos recaudados pasan a un fondo general de manejo de aguas o a rentas generales; el beneficiario caducado no puede participar en la subasta. Esta alternativa es simple, elimina la discrecionalidad del Estado y permite el pronto retorno de los bienes al mercado, por la dinámica de éste. Por otra parte, acaba con la propiedad de "manos muertas" y disuade y controla los monopolios. En suma, el mercado actúa como corrector funcional.

c) Por último, se ha sugerido que el problema de los derechos especulativos, monopólicos y no usados se solucione con un impuesto, patente o, en general, un cobro sobre las aguas no usadas. A juicio de este autor, de todos los sistemas este es el menos conveniente, ya que:

i) habría que determinar los costos de oportunidad de cada beneficiario no usuario, lo que no es tarea menor porque requiere un alto grado de información y seguimiento, y un aparato regulatorio sofisticado; ii) para determinar los costos de oportunidad habría que obtener información de las empresas que serían afectadas por el impuesto u otro cobro, la que sería difícil de conseguir o distorsionada (al respecto es útil recordar la información insuficiente o asimétrica respecto a servicios públicos privatizados); iii) habría que establecer un impuesto lo suficientemente alto como para ser disuasivo. Cabe suponer que las grandes empresas de servicios públicos que monopolizan agua tendrán capacidad más que suficiente para influir en los procesos y controlar su resultado. El fenómeno de

cooptación del regulador es bien conocido en los servicios públicos, y no hay razón para que no se dé en el manejo del agua; iv) por último, todo el proceso de determinación de los costos de oportunidad y de los cobros, así como su implementación, estaría afectado por un alto grado de discrecionalidad del Estado, y sujeto a su expeditividad.

A juicio de este autor los mercados de derechos de agua son, en condiciones de regulación y control adecuadas, un instrumento idóneo para promover asignaciones más eficientes de los recursos hídricos. Estas condiciones incluyen, entre otros aspectos, los siguientes: i) información adecuada; ii) legislación idónea y

derechos claros y confiables; iii) un sistema adecuado de administración, catastro y registro de recursos hídricos y derechos de agua; iv) un sistema eficiente de almacenamiento y conducción de agua; v) exigencia de uso efectivo y beneficioso del recurso; vi) escrutinio y control público de las transferencias, con posibilidad de oposición conforme se ha detallado en este informe y con normas especiales para los sectores con menos educación, información o ventajas culturales.

Las condiciones detalladas precedentemente son requisitos previos. Sin ellas la implementación de un sistema de mercados de aguas redundará en serios problemas y en conflictos sociales y económicos.

### Bibliografía

- Anderson, O.L. y P. Simmons (1991): *Reallocation*, R. Beck y Goplerud, *Waters and Water Rights: Riparianism and Prior Appropriation*, Charlottesville, Va., Estados Unidos, The Michie Company.
- Argentina, Corte Suprema de Justicia (1987): La Pampa c., Mendoza, L-195-XVIII.
- Armstrong, M., S. Cowan y J. Vickers (1994): *Regulatory Reform: Economic Analysis and British Experience*, Cambridge, Mass., Estados Unidos, The MIT Press.
- Banco Mundial (1990): *The World Bank and the Environment: First Annual Report*, Washington, D.C.
- Banco Mundial/CEPAL (1994): *Water Legislation: an Integrated Approach*, Washington, D.C., Carnegie Conference Center, 8 y 9 de septiembre.
- Barlett, R. (1987): *Prior and paramount aboriginal water rights in Canada*, revisión de libro, *Resources, The Newsletter of the Canadian Institute of Resource Law*, N° 18.
- Bauer, C. (1993): *Derechos de propiedad y el mercado en una institucionalidad neoliberal: efectos e implicancias del Código Chileno de Aguas de 1981*, tesis doctoral, Santiago de Chile, agosto.
- \_\_\_\_\_ (1995): *Against the Current? Privatization, Markets and the State in Water Rights: Chile, 1979-1993*, Berkeley, Calif., Estados Unidos, Universidad de California.
- Beck, R. y C.P. Goplerud (1991): *Waters and Water Rights: Riparianism and Prior Appropriation*, Charlottesville, Va., Estados Unidos, The Michie Company.
- Bitrán E. y R.E. Sáez (1994): *Privatization and regulation in Chile*, B.P. Bosworth, R. Dornbusch y R. Laban (eds.), *The Chilean Economy: Policy Lessons and Challenges*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Blumm, M.C. (1991): *Reserved Water Rights*, R. Beck y C.P. Goplerud, *Waters and Water Rights: Riparianism and Prior Appropriation*, vol. 4, Charlottesville, Va., Estados Unidos, The Michie Company.
- Caponera, D. (1992): *Principles of Water Law and Administration*, Países Bajos, Balkema.
- Cohen, M. (1967): *Law and the Social Order*, Nueva York, Anchor Books.
- Colby, B., K. Crandall y D. Bush (1993): *Water rights transactions, market values and price dispersion*, *Water Management Research*, vol. 29, N° 6, junio.
- Commons, J.R. (1950): *The Economics of Collective Action*, Nueva York, The Mac Millan Company.
- Conac, F. (1989): *Land and water rights issues in irrigated schemes in Sub-Saharan Africa and Madagascar-Conflicts that might be avoided*, *DVWK Bulletin*, N°16, Hamburgo, Verlag Paul Parcy.
- Cyriacy-Wantrup, S.V. (1951): *Collars and Sense in Conservation*, Circular N° 402, Berkeley, Calif., Estados Unidos, Universidad de California.
- Enriquez Vázquez, M. y B. Real López (1992): *Vida por petróleo: El caso del parque nacional Yasuni ante los tribunales*, Quito, Fundación Ecuatoriana de Estudios Sociales.
- Estados Unidos, Suprema Corte (1908): *Winters vs. United States*, 207 US 564, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_ (1984): *Syllabus and Opinions*, N° 80, Washington, D.C.
- García Montúfar (1995): *Comentario en El Universal*, Lima, 21 de junio, p. B6.
- Gazzaniga, J. L. (1993): *Loi sur l'eau du 3 janvier 1992*, *Environment*, fascículo 610, 8, Francia, Editions Techniques-Juristes-Classeurs.
- Ingram, H. (1989): *The trust doctrine and community values in water*, *World Conference on Water Law and Administration*, Valencia, España.
- Latin American Weekly Report (1994): *Two dead as protests against end of land reform spread through Ecuador*, Londres, Latin American Newsletter, 30 de junio.
- Lee Gray, S. y K. Nobe (1975): *Water resources economics, externalities and institutions in the United States*, *Global Water Law Systems*, presentado a la World Conference on Water Law and Administration, Valencia, España. Asociación Internacional de Derechos de Aguas.
- Naciones Unidas (1972): *Abstraction and Use of Water*, Nueva York. Naciones Unidas, Consejo Económico y Social (1993): *Permanent sovereignty over minerals and water resources*, *Report of the Secretary General*, Nueva York, Comité de Recursos Naturales.
- \_\_\_\_\_ (1994): *Legislative and institutional aspects of water resources management: Institutional and legal issues in water resources management*, *Report of the Secretary General*, Nueva York, Comité de Recursos Naturales.
- Perú, Ministerio de Agricultura (1994): *Proyecto de Ley Orgánica de Aguas para el Perú*, junio.

- Perrit, R. (1989): *Proceedings of the African Experience with River Basin Development*, Washington, D.C., USAID African Bureau.
- Roger, R. F. y Daniel A. Farber (1992): *Environmental Law*, Nutshell Series, St. Paul, Minn., Estados Unidos, West Publishing Company.
- Simpson, L. (1994): Os mercados de agua são uma opção viável?, *Finanças e desenvolvimento*, vol. 14, N° 2, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI)/Banco Interamericano de Desarrollo (BID), junio.
- Sullivan, L.A. (1977): *Antritrust*, St. Paul, Minn., Estados Unidos, West Publishing Co.
- Téllez, L. (1993): *Nueva legislación de tierras, bosques y aguas*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica (FCE).

# Los países del Caribe *y el área de libre* comercio de las Américas

**Trevor Harker\***  
**Sidya Ould El-Hadj\*\***  
**Lucio Vinhas de Souza\*\***

\* *Asesor Económico Regional  
para el Caribe*

\*\* *Oficiales de Asuntos  
Económicos, Sede Subregional  
de la CEPAL en Puerto España*

Los países del Caribe están muy conscientes de sus limitaciones de tamaño, ya sea que se les considere en función de uno o de todos los criterios de superficie, población o producto interno bruto (PIB). Esto, paradójicamente, también los obliga a sumarse a un grupo comercial más numeroso por temor a que, de lo contrario, no se les permita participar plenamente en la actividad internacional. En este artículo se examinan varias características propias de los países de pequeño tamaño, sobre todo las que parecen especialmente pertinentes para el Caribe. Se observa que, de hecho, las limitaciones de tamaño plantean mayores exigencias a las autoridades nacionales en lo que respecta a la idoneidad y la coherencia de la gestión económica; además, hacen que los ciudadanos de los países pequeños vivan expuestos a un mayor nivel de riesgos, derivados de los caprichos del clima o bien de las turbulencias de los mercados internacionales. Se admite asimismo que la gama de opciones productivas que se abre a los países pequeños es de por sí limitada y que los costos de la transición necesaria para ingresar al área de libre comercio de las Américas (ALCA) bien pueden ser elevados, sobre todo porque algunos países del Caribe han aplicado políticas que de alguna manera son contrarias a las exigencias de esta nueva situación. Se hace hincapié en la necesidad de que muchos países pequeños se preparen mejor para acceder al ALCA y se formulan varias propuestas de política interna y externa que podrían adoptarse con ese fin. También se sugiere que, a fin de mitigar los costos de corto plazo de la transición y elevar la propia capacidad de participar en el ALCA, los países pequeños traten de asegurar en las negociaciones previas algunos arreglos de carácter transitorio centrados en las políticas internas, las medidas para aumentar la producción de bienes exportables y las estrategias de negociación conjunta.

# I

## Introducción

En la Cumbre de las Américas celebrada en Miami en diciembre de 1994, los participantes se comprometieron a establecer un área de libre comercio de las Américas (ALCA) a más tardar en el año 2005, en la que se eliminarían progresivamente las barreras al comercio y la inversión en el hemisferio occidental.<sup>1</sup> Los participantes acordaron celebrar acuerdos sobre distintos temas, tales como barreras arancelarias y no arancelarias que afecten al comercio de bienes y servicios, agricultura, subsidios, inversión, derechos de propiedad intelectual, compras del gobierno, barreras técnicas al comercio, salvaguardias, reglas de origen, derechos *antidumping* y compensatorios, normas y procedimientos sanitarios y fitosanitarios, solución de controversias y política de competencia.

El carácter aperturista de esa área de libre comercio se puso de manifiesto en la promesa de los posibles países miembros de no levantar barreras al comercio y la inversión de otras naciones y reafirmar su compromiso con las reglas y disciplinas comerciales internacionales del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio y la Organización Mundial de Comercio (GATT/OMC). Se indicó que el objeto del ALCA era consolidar los extraordinarios logros que ya habían alcanzado los países del hemisferio en cuanto a la liberalización del comercio y la integración económica, que se consideran factores claves para el desarrollo sostenible.

En la Cumbre de las Américas también se señaló que las políticas ambientales y de liberalización comercial se apoyan mutuamente y que se aseguraría la observancia y promoción de los derechos de los trabajadores, tal y como están definidos en los convenios internacionales pertinentes. Sin embargo, se acordó evitar las restricciones encubiertas al comercio, de conformidad con los acuerdos del GATT/OMC. Con esta referencia se advirtió que el ALCA aún debía llegar a un entendimiento respecto del medio ambiente y de los derechos de los trabajadores en lo que afectan a la liberalización del comercio en el hemisferio, ya que estos temas seguramente volverían a surgir una vez concluidos los acuerdos especiales.

<sup>1</sup> Plan de Acción aprobado en la Cumbre de las Américas, realizada en Miami, Florida, del 9 al 11 de diciembre de 1994.

En la Reunión Ministerial sobre Comercio celebrada en Denver el 30 de junio de 1995 se aprobó un programa de trabajo para preparar el inicio de las negociaciones que culminarían en el ALCA que, según se expresó, representaría un compromiso global que integraría todas las obligaciones y derechos recíprocos. Se crearon varios grupos de trabajo para iniciar una labor de estudio de diversos temas especializados, uno de los cuales se encargará de formular propuestas para que las economías más pequeñas participen eficazmente en el ALCA.

Los preparativos con miras al ALCA se producen en el contexto de un entorno comercial mundial y hemisférico notablemente más libre. Los factores que contribuyen a esta situación son la implementación unilateral de políticas de liberalización comercial por parte de muchos países, la reciente popularidad de los acuerdos bilaterales y plurilaterales de libre comercio en la región y la inauguración del acuerdo GATT/OMC, que busca aclarar y fortalecer las normas y disciplinas que rigen la inversión y el comercio internacionales.

El ALCA abarca un gran número de posibles países miembros,<sup>2</sup> que presentan grandes diferencias en cuanto a población, superficie, estructura económica, dotación de recursos, nivel de ingreso, niveles de conocimientos y de desarrollo tecnológico, calidad de la infraestructura básica y productividad. Estas diferencias son acusadas entre los países industrializados y algunos de los países en desarrollo que podrían ser miembros de la agrupación propuesta. Sin embargo, también se advierten diferencias significativas entre los propios países en desarrollo, que incluyen economías grandes y pequeñas con distintos grados de desarrollo.

El hecho de que un país sea pequeño no constituye en sí una desventaja económica, aunque por cierto limita la gama de opciones de desarrollo a que pueden recurrir las autoridades, dado que los países pe-

<sup>2</sup> Los siguientes 34 países participaron en la Cumbre: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de América, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela.



queños tienen economías intrínsecamente abiertas que dependen mucho del comercio exterior. Esto significa que las políticas que fomentan una interacción eficiente con la economía internacional se ven ampliamente recompensadas, mientras que las otras son severamente castigadas. Tanto a escala mundial como en el Caribe es posible encontrar ejemplos de ambos tipos. Entre los primeros, cabe destacar Singapur, la provincia china de Taiwán, Hong Kong o Luxemburgo, mientras que en la región del Caribe también hay economías pequeñas, algunas muy pequeñas, que han alcanzado niveles de vida relativamente altos gracias al comercio de servicios turísticos y financieros: las Bahamas y las Islas Caimán son dos buenos exponentes.

Empero, son pocos los países del Caribe que sistemáticamente han seguido el camino de la apertura económica. Los que han intentado aplicar políticas de sustitución de importaciones al amparo de elevados aranceles no han registrado niveles semejantes de crecimiento económico, dado que la expansión se ha visto limitada por la escasez crónica de divisas. Los ingresos de exportación han sido exiguos, vulnerables a los vaivenes de los mercados de exportación y, en algunos casos, las industrias han llegado a depender del trato preferencial para poder sobrevivir. Ahora estos países deberán hacer frente a un riguroso proceso de ajuste para revertir decenios de políticas inadecuadas, a fin de mitigar el impacto adverso que tendrá en sus economías la apertura de los mercados y aprovechar las oportunidades que ésta les brindará en el largo plazo.

Los países de la Comunidad del Caribe (CARICOM) están haciendo esfuerzos por reformar las políticas comerciales regionales y las macroeconómicas internas. No obstante, el ritmo de la reforma de la política macroeconómica interna ha sido desigual en estos países, ya que en algunos casos las políticas regionales han cambiado más lentamente que las políticas internas y han dejado de ser coherentes con ellas. Las tensiones también se han hecho evidentes a medida que algunos países han intentado acelerar la reforma de las políticas comerciales regionales, lo que se ha manifestado por ejemplo en las diferentes posturas con respecto al ritmo y grado de reducción del arancel externo común y al alcance de la ampliación del mercado, y se ha reflejado en diferencias de opinión acerca de la Asociación de Estados del Caribe y el ALCA.

A un nivel más general, las economías pequeñas presentan ciertas características que, sin ser exclusivas de ellas, pueden plantearles problemas especiales al tratar de alcanzar el desarrollo económico y social. Por ejemplo, registran altos costos unitarios en materia de

infraestructura y administración pública, y la fragilidad de sus economías repercute negativamente en su gestión macroeconómica.

Las economías pequeñas tienen una base económica relativamente poco diversificada y dependen mucho de las exportaciones de unos cuantos productos y servicios básicos (cuadro 1). Por ejemplo, en 1994 las exportaciones de banano representaron 49.3% de las exportaciones de mercancías de Santa Lucía y 47.9% de las de Dominica. En el caso de Jamaica y Trinidad y Tabago se advierte una dependencia aún mayor de la bauxita y el petróleo, respectivamente. Por consiguiente, estos países pequeños son especialmente vulnerables a las fluctuaciones de los precios y la demanda de sus exportaciones. También registran altos niveles de importación, tanto para el consumo como para la producción, con lo que quedan a merced de las variaciones de la demanda y los precios mundiales. En todos los casos, el comercio de bienes sobrepasa el 50% del PIB. Si se incluyen los servicios no atribuibles a factores, la proporción que representa el comercio exterior es notablemente mayor, y en 1994 osciló de casi el 153% del producto en Antigua y Barbuda a un 62% en Trinidad y Tabago. Las exportaciones, especialmente en la agricultura, tienden a concentrarse en los mercados en que los productos del Caribe reciben trato preferencial. Dados los altos niveles de protección que soportan algunas de las exportaciones de estos países, esa dependencia del comercio exterior ilustra su excesiva vulnerabilidad ante perturbaciones externas, como los cambios de política.

Las reducidas dimensiones de los mercados internos impiden que las empresas que operan en ellos aprovechen las economías de escala o los crecientes rendimientos a escala en aquellas industrias sensibles a dicho efecto (De Vries, 1984). Inversamente, cuando intentan aprovechar dichas economías, se ven obligadas a dedicarse desde un principio a los mercados de exportación, lo cual las priva de la posibilidad de contar con un mercado interno conocido en el cual perfeccionar su capacidad. En realidad las industrias que se desarrollaron en el Caribe tienden a estar sumamente protegidas y su producción se destina sobre todo al mercado interno, o al mercado regional en el caso de los países miembros de la CARICOM.<sup>3</sup> Todo intento de reducir los aranceles se complica porque algunos países dependen en gran medida de los impuestos sobre

<sup>3</sup> En Centroamérica no existen los mismos niveles de protección (véase Lewis, 1994).

CUADRO 1

**Países del Caribe: Algunos indicadores para 1994**  
(Porcentajes)

Países	Concentración de exportaciones <sup>a</sup>	Comercio de mercancías/ PIB	Mercancías y servicios no atribuibles a factores/PIB	Impuestos al comercio/ recaudación fiscal	Tasas de desempleo
Anguila	...	55.4	146.9	77.0	...
Antigua y Barbuda	...	75.8	152.6	66.1	5.7
Barbados	23.3	54.8	95.7 <sup>b</sup>	8.6	21.2 <sup>c</sup>
Belice	34.1	79.2	128.0	54.4	9.8
Dominica	47.9	79.3	124.5	56.5	9.9
Granada	9.3	58.6	99.1	56.9	15.3
Jamaica	78.4 <sup>d</sup>	78.6	101.9 <sup>b</sup>	14.0	15.4 <sup>c</sup>
Montserrat	...	41.5	77.3 <sup>b</sup>	52.5	5.5
República Dominicana <sup>e</sup>	25.3	32.9	62.7	44.8	...
Saint Kitts y Nevis	40.7	65.2	144.5	55.2	4.7
Santa Lucía	49.3	69.3	113.9	58.7	7.2
San Vicente y las Granadinas	29.0	70.0	90.5	50.6	17.9
Suriname	57.4	77.1	92.8	41.7	...
Trinidad y Tabago	75.5 <sup>f</sup>	55.8	61.9	10.4	18.5 <sup>c</sup>

Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial.

<sup>a</sup> Principales exportaciones, como porcentaje de las exportaciones de mercancías.

<sup>b</sup> Corresponde a ingresos procedentes de bienes y turismo solamente.

<sup>c</sup> Corresponde a 1994; el resto se basa en los datos más recientes.

<sup>d</sup> Corresponde a bauxita y alúmina.

<sup>e</sup> Corresponde a 1993.

<sup>f</sup> Corresponde a petróleo y petroquímica.

el comercio exterior para la obtención de ingresos. Los derechos de importación representan más de la mitad del ingreso tributario de los países de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS) y Belice, y en Antigua y Barbuda constituyen hasta un 66%. Barbados, Jamaica y Trinidad y Tabago, que han aplicado políticas de reforma tributaria, dependen mucho menos de los impuestos sobre el comercio exterior y en 1994 registraron porcentajes del 9 al 14%, aproximadamente. En Granada, empero, las primeras medidas encaminadas a reformar el régimen impositivo quedaron contrarrestadas por las dificultades para recaudar los impuestos al consumo.

Las islas del Caribe también son propensas a sufrir desastres naturales, como los huracanes. Por su reducido tamaño y la consiguiente especialización en unos pocos grupos de productos, un solo huracán basta para eliminar gran parte de los ingresos de exportación. Además, el frágil ecosistema de los pequeños Estados insulares los hace más vulnerables que otros a la degradación ambiental.

La apertura recíproca de los mercados propuesta en el marco del ALCA y sus posibles consecuencias entrañan algunos problemas especiales para las economías pequeñas, entre ellos sobre todo la probabilidad

de que se elimine el trato preferencial, y el consiguiente aumento de la competencia a que se verán sometidos en el hemisferio productos que antes gozaban de protección. En alguna medida las economías pequeñas consideran injusta su situación en los mercados internacionales, porque se ven obligadas a competir con países más desarrollados que poseen una notable superioridad en materia de conocimientos, tecnología y productividad. Por lo tanto, desde esta perspectiva, dicha competencia conducirá inexorablemente a un desplazamiento de sus exportaciones y a la extinción de sus industrias de sustitución de las importaciones. Irónicamente, los países industrializados también se están pronunciando contra la apertura de los mercados a los países menos desarrollados, porque temen que los bajos salarios y las normas laborales y ambientales imperantes en los países en desarrollo —que ellos juzgan indulgentes— provoquen el cierre de empresas, la baja de los salarios y el aumento del desempleo en el mundo desarrollado.

Tanto en la Cumbre de las Américas, de Miami como en la Reunión Ministerial sobre Comercio, de Denver se reconocieron las grandes diferencias de tamaño que existen entre los posibles miembros del ALCA, y los países se comprometieron a buscar los medios

para proporcionar oportunidades tendientes a facilitar la integración de las economías más pequeñas y aumentar su nivel de desarrollo. Así pues, los participantes estaban conscientes de los complejos problemas que suscita la división de costos y beneficios en el área de libre comercio propuesta, en particular en lo que se refiere a las economías pequeñas.

El presente artículo tiene por objeto aclarar algunas de estas cuestiones. En él se analizan varias de las

medidas adoptadas por distintas agrupaciones comerciales y de integración para corregir el problema de la desigualdad de los beneficios para los países miembros. También se analizan los posibles costos y beneficios que tendría la participación en el ALCA para las pequeñas economías. Por último, se proponen algunas medidas de política que podrían ayudar a los países más pequeños a ajustarse a la expansión del mercado hemisférico.

## II

### Modos de abordar la desigual distribución de los beneficios en las distintas agrupaciones comerciales y de integración

Generalmente está aceptado en la literatura y refrendado por la experiencia que los beneficios de una agrupación comercial no siempre son parejos. En consecuencia, en los distintos acuerdos comerciales regionales se ha prestado considerable atención a la forma de compensar a quienes tienen menos posibilidades de acceso a los beneficios. En general, si bien los acuerdos de financiamiento, como los fondos especiales, parecen ofrecer beneficios tangibles y duraderos, no está tan claro que sea así en el caso de los diferentes requisitos de ingreso. Sin embargo, los criterios utilizados por la Unión Europea (UE), la CARICOM y el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCN) son útiles para orientar a los países pequeños en su preparación para las negociaciones con miras al ALCA. Cabe señalar, no obstante, que la UE es un mercado único que está en proceso de convertirse en una unión política, mientras que la CARICOM tiene elementos tanto de unión aduanera como de mercado común y el TLCN es una zona de libre comercio. Los distintos objetivos propios de estos niveles de integración tal vez conduzcan a diferencias en los enfoques con que ellos abordan la desigualdad en la distribución de los beneficios, aunque todos constituyen buenos ejemplos de las distintas opciones posibles.

#### 1. El trato que dispensa la Unión Europea a los países menos desarrollados

Básicamente se usan dos mecanismos (concesiones), para abordar el problema de la diversidad estructural

dentro de la UE.<sup>4</sup> La primera concesión es un período de transición para permitir que el país miembro adapte la legislación y las normas nacionales a las prácticas y niveles de la UE; esto significa que los sectores considerados particularmente débiles en determinados países pueden tardar varios años en competir en pie de igualdad con los de otros países miembros de la Unión.<sup>5</sup> La segunda concesión, paralela y a menudo de mayor duración que la primera, guarda relación con los llamados fondos estructurales de la UE. Pese a que el objetivo de reducir las diferencias entre las regiones de la Comunidad se menciona en el preámbulo mismo del Tratado de Roma de 1957, dichos fondos se crearon en el marco de las declaraciones del Acta Única Europea sobre la "solidaridad de mercado", de 1988. Su creación también se vio impulsada por el aumento de la diversidad estructural de la UE tras su segunda ampliación, en que se incluyó a Grecia, en 1981, y la tercera, en que se incluyó a España y Portugal, en 1986.<sup>6</sup> En sus distintas formas, los fondos representan un

<sup>4</sup> Los países seleccionados para recibir trato especial son España, Grecia, Irlanda y Portugal.

<sup>5</sup> Sectores concretos como la banca y las finanzas se beneficiaron de "períodos de transición" de hasta siete años en España y Portugal. La política agrícola común (PAC) también es una concesión, aunque se aplica a toda la Unión y tiene carácter "permanente".

<sup>6</sup> La importancia de los fondos estructurales puede apreciarse simplemente por su tamaño: 60 000 millones de ECU, o lo que es lo mismo, 80 000 millones de dólares para el quinquenio 1989-1993. La magnitud de los fondos también puede medirse en relación con las economías de los países receptores: en el período 1989-1993 representaron el 2.3% del PIB de Grecia, el 2.9% del de Irlanda y el 3.5% del de Portugal.

esfuerzo real de cumplir con los criterios de convergencia mediante mecanismos que aumentan la eficiencia económica con el fin de propiciar condiciones de mercado allí donde no existen y facilitar la provisión de bienes públicos escasos.

## 2. Trato dispensado a los países miembros menos desarrollados en la CARICOM

El principio del trato especial para los países miembros menos desarrollados<sup>7</sup> también está sólidamente establecido en la CARICOM, en la que se creó un régimen especial a fin de otorgarles un trato preferencial en el proceso de integración. Se les concedió un período de ajuste de 10 años para aplicar el arancel externo común, el doble del plazo que se les dio a los países miembros más desarrollados. También disfrutaron de un período de gracia de 10 años para participar en el libre comercio con estos últimos, y se les permitió además aplazar la adopción del arancel externo común para fomentar sectores nacionales determinados, y suspender el trato de mercado común para las importaciones de los países más desarrollados cuando la aplicación de dicho trato redundara en grandes pérdidas de ingresos. Además, los países menos desarrollados recibieron concesiones especiales en cuanto a las normas de origen, en virtud de las cuales, a los grupos de productos más destacados en su estructura de producción, como la fruta procesada y las chapas galvanizadas, se les otorgó trato de mercado común en condiciones favorables. En este caso el porcentaje de insumos extranjeros se fijó en un nivel superior al de los países más desarrollados (Banco Mundial, 1990). A los países menos desarrollados también se les permitió otorgar subvenciones directas e indirectas a la exportación en el comercio regional para favorecer a los productores nacionales. Por último, el sistema de incentivos fiscales armonizados para la inversión permitió que los países menos desarrollados otorgaran a los inversionistas exenciones arancelarias y períodos de gracia más largos, habitualmente de 15 años, mientras que en el caso de los países más desarrollados éstas eran de sólo 10 años.

<sup>7</sup> Dentro de la CARICOM los que reciben trato de país menos desarrollado son Antigua y Barbuda, Belice, Dominica, Granada, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas. Los países más desarrollados son Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago.

## 3. El trato dispensado a México en el TLCN

Pese a los principios de reciprocidad con arreglo a los cuales se negoció el TLCN, México consiguió que se le otorgara trato diferenciado en algunas áreas. Por ejemplo, se acordaron períodos distintos de escalonamiento, para proteger a México de súbitos incrementos de las importaciones provenientes de sus socios más desarrollados. El acuerdo estipulaba que la proporción de importaciones mexicanas que ingresarían libres de impuestos equivaldría como máximo al 43% de sus importaciones no petroleras desde los Estados Unidos y al 41% del mismo tipo de importaciones desde Canadá.<sup>8</sup> Sin embargo, el 84% del total de exportaciones no petroleras de México a los Estados Unidos y el 79% de las mismas exportaciones a Canadá tendrían acceso a estos países, libres de impuestos, a partir de enero de 1994.

En el caso de los textiles, se acordó que los Estados Unidos comenzaría por eliminar los aranceles en el 45% de sus importaciones desde México, mientras que México sólo tendría que eliminar aranceles en el 20% de sus importaciones de textiles desde los Estados Unidos. También se negociaron concesiones con México para el sector automovilístico, en virtud de las cuales aproximadamente el 81% del valor de las exportaciones mexicanas de repuestos a los Estados Unidos ingresarían libres de impuestos una vez que el TLCN entrara en vigor, mientras que sólo 5% de las exportaciones estadounidenses de partes y componentes ingresarían a México libres de impuestos. En cuanto a la agricultura, se convino en que los Estados Unidos eliminaría los aranceles aplicados a productos agrícolas importados desde México que correspondan al 61% del valor de las importaciones estadounidenses de ese rubro. Por su parte, México eliminaría los aranceles aplicados a productos agrícolas importados desde los Estados Unidos que correspondan al 31% del valor de las importaciones de ese rubro (Sera Puche, 1992). No obstante, se pretendía que estas concesiones fueran temporales y en el acuerdo se estipuló un plazo limitado durante el cual se produciría la liberalización del comercio en todos los sectores.

<sup>8</sup> Estos porcentajes se basan en el valor del comercio de 1991.

### III

## Posibles beneficios de la apertura de los mercados

Es bien sabido, aunque no esté universalmente aceptado, que el libre comercio aumenta la eficiencia y el bienestar. Para decirlo sencillamente, el comercio permite que un país se especialice en las actividades que puede realizar de manera más productiva, maximizando sus utilidades al intercambiar una parte de su producción. A su vez, las importaciones liberan al país de la obligación de producir todos los bienes y servicios que necesita para sobrevivir, muchos de los cuales sería físicamente incapaz de producir, mientras que gran parte del resto sólo podría producirlos a un costo muy elevado. Gracias al libre comercio, la producción del país puede concentrarse en las actividades más eficientes, en tanto que las demás necesidades nacionales pueden cubrirse recurriendo a quienes realizan dichas actividades en forma más competitiva en el exterior. Así pues, el bienestar se maximiza con el comercio, dado que todas las partes se benefician. Si bien esta teoría se originó en los países desarrollados, se adecua más a los países pequeños y menos desarrollados, porque son ellos los que pueden resultar más favorecidos con el comercio. Sin embargo, los países pequeños tienen una necesidad relativamente mayor de contar con un acceso seguro al mercado y reglas comerciales estables y transparentes para poder desempeñarse con eficacia.

En reconocimiento de estos principios se formó el GATT, para promover el desarrollo del comercio multilateral y definir y aplicar las reglas que deberían regirlo. Actualmente ha asumido este papel la organización sucesora del GATT, la OMC. Desde la creación del GATT surgieron varias agrupaciones comerciales regionales. Si bien se apartaban de los principios multilaterales puros, generalmente el GATT las aceptaba, considerándolas como una alternativa admisible.<sup>9</sup> Esta aceptación obedecía en parte al hecho de que los acuerdos comerciales regionales podían impulsar a los países

miembros hacia la meta del multilateralismo con más rapidez que lo que se podría haber logrado unilateralmente. El ALCA también encierra este potencial, dado que podría establecer una zona de libre comercio que abarcaría a la mayor parte del comercio de bienes y servicios en casi todos los países del hemisferio. La otra opción —lograr unilateralmente el mismo grado de liberalización del comercio a través del GATT/OMC— tiene menos posibilidades de materializarse, habida cuenta del clima actual. Esta perspectiva es especialmente válida en el caso de los países más pequeños, ya que algunos de ellos se agrupan en torno a acuerdos comerciales limitados con los que se hallan firmemente comprometidos desde hace mucho tiempo. Además, no todos los países están dispuestos a aceptar los principios del comercio multilateral ni los riesgos consiguientes.

Actualmente la liberalización del comercio está reapareciendo gracias a la acción de algunos de los países del Caribe que experimentaron el desequilibrio económico más grave en los años ochenta. Para ellos, y para todas las economías pequeñas, los ingresos de exportación desempeñan un papel primordial en su expansión económica, por lo que su incremento se convirtió en fundamental para cumplir con las obligaciones que imponía la deuda externa. El éxito de otros países pequeños, que han basado su crecimiento en las exportaciones,<sup>10</sup> contribuyó a reforzar este principio. Para establecer el equilibrio y lograr un crecimiento sostenido se decidió mejorar el desempeño del sector de exportaciones. Se aplicaron políticas para favorecer la producción de bienes y servicios transables, comenzando con medidas destinadas a aumentar la eficiencia económica y reducir los distintos sesgos contrarios a las actividades exportadoras. Estas medidas se iniciaron con la aplicación de políticas monetarias y fiscales restrictivas y reajustes del tipo de cam-

<sup>9</sup> En el Artículo 24 del Acuerdo se explican las condiciones en que se considera que la integración no infringe lo dispuesto en las reglamentaciones del GATT. Posteriormente se hicieron esfuerzos, que culminaron en la OMC, para definir con mayor precisión dichas condiciones.

<sup>10</sup> Sobre todo en Asia, donde la liberalización del comercio se aplicó de manera indiscriminada, en lugar de hacerlo a través de mecanismos de comercio regionales. De esta manera se evitaron los peores errores de la industrialización mediante la sustitución de importaciones, que en el mejor de los casos sólo tuvo una utilidad muy limitada dentro de zonas de mercado de pequeñas dimensiones.

bio real. Posteriormente, se modificaron con frecuencia los regímenes cambiarios, para que el mercado desempeñara un papel más importante en la determinación del tipo de cambio, esperando así evitar los graves desajustes de las monedas que se habían producido cuando éste se fijaba administrativamente. Una vez que se contuvo la demanda interna, los gobiernos de esos países se sintieron en situación de concentrarse en varias políticas de mediano plazo, como los códigos de inversión extranjera y la liberalización del sistema financiero. El tema de las políticas del mercado laboral aún no se ha abordado de manera sistemática; sin embargo, ello parece justificarse en vista de las altas tasas de desempleo crónicas de algunos países. No obstante, el diálogo entre la parte patronal y los sindicatos ha contribuido a una mejor comunicación entre los interlocutores sociales.

También se prestó atención al régimen comercial, haciéndose hincapié en la eliminación de los sesgos contrarios a la exportación que aún persistían en la estructura arancelaria y en los procedimientos administrativos que regían el comercio. Pero, a escala nacional, el ritmo de la reforma fue desigual en algunos casos, ya que las políticas de integración existentes, basadas en el consenso, habitualmente dificultaban los avances en aquellos temas sobre los que había una postura regional común. En varios casos la política comercial iba a la zaga de otras políticas macroeconómicas internas y era fuente de tensiones. A menudo se pasaban por alto las iniciativas o se demoraba su ejecución, lo que creaba frustración en la agrupación regional entre los países que deseaban seguir adelante con la reforma económica.

Es probable que el ingreso en grupo al sistema más amplio del ALCA constituya un medio más viable de reducir las barreras al comercio entre los países pequeños.<sup>11</sup> Este enfoque tiene la ventaja de brindar cierta continuidad con las políticas anteriores y permite mantener la solidaridad entre los miembros actuales y conservar parte de la seguridad que supuestamente otorgaban los acuerdos vigentes. También se considera como una manera de dar un mayor margen de ma-

niobra en materia de política económica a quienes buscan maximizar la eficiencia económica e imprimir el máximo impulso a las exportaciones. Al mismo tiempo, la ampliación aumenta el tamaño del mercado, lo que algunos estiman necesario para mantener el ímpetu de las exportaciones.

El acceso a un mayor mercado se considera ventajoso porque el de la CARICOM es de por sí pequeño y se ve aún más limitado por las políticas de gestión de la demanda necesarias para mantener el equilibrio frente a la atonía del sector de exportaciones. El mayor tamaño del mercado, junto con la aplicación de aranceles uniformemente bajos y normas de origen flexibles, reducirá la incidencia de la desviación del comercio y permitirá aprovechar las economías de escala. El acceso a un mercado ampliado, en el marco de un acuerdo formal como el ALCA, seguramente mitigará la incertidumbre que encierra la reglamentación del comercio de bienes y servicios y proporcionará mecanismos transparentes para la solución de controversias. Todos estos factores son enormemente beneficiosos para los países pequeños, que no tienen poder de mercado que los sostenga en caso de disputas comerciales.<sup>12</sup> Por último, para un país pequeño expuesto a cambios de tendencia en su política interna, el hecho de encuadrar las variables fundamentales en el marco de un acuerdo multilateral puede tener la ventaja de aumentar la coherencia de la política. Por consiguiente, la liberalización del comercio, que ha encontrado resistencia en algunos países del Caribe, se podría fortalecer o acelerar gracias a la participación en el ALCA.

Es probable que la recompensa que se obtendría de las mayores economías de escala, la mayor seguridad y transparencia de los mercados y la mayor coherencia de la política, sumada a las medidas de liberalización del mercado que ya se han iniciado unilateralmente, se traduzca en un aumento de la inversión interna y externa y de la transferencia de tecnología para las empresas del sector exportador. Al mismo tiempo, es improbable que un acuerdo comercial como el ALCA —dados sus bajas tasas arancelarias y el gran tamaño de su mercado— obstaculice la penetración en el mercado mundial de los pequeños países que tengan tal posibilidad. A plazo mediano y largo, el ALCA podría elevar los niveles de crecimiento económico, empleo y equidad.

<sup>11</sup> Muchos consideran que la creación de la Asociación de Estados del Caribe es una etapa intermedia en la formación del mercado hemisférico más amplio, originalmente a través del TLCN, y más recientemente a través del ALCA. Aunque debido a problemas de calendario podría complicarse la situación, la Asociación aún podría ser el instrumento para que los países unificaran sus políticas, aumentarían su poder de negociación y se habituaran a la competencia en un grupo más numeroso de países del Caribe, antes de su plena incorporación al acuerdo hemisférico más amplio.

<sup>12</sup> Por ejemplo, Estados Unidos utiliza la Ley general de comercio y competitividad de 1988 para decidir unilateralmente y aplicar, o amenazar con aplicar, sanciones comerciales contra los países cuya conducta comercial considera desleal.

La iniciativa de consolidar el mercado único dentro de la CARICOM podría sufrir algunas presiones derivadas de los esfuerzos tendientes al ingreso al ALCA, ya que los gobiernos del Caribe han decidido llevar adelante ambos procesos simultáneamente. Una justificación del mercado único de la CARICOM es el argumento de la industria incipiente, es decir, que el mercado protegido estimulará la inversión en empresas más grandes y eficientes para la producción de bienes y servicios, lo que a la larga hará que la región esté en mejores condiciones de penetrar en mercados más amplios como la Asociación de Estados del Caribe y el ALCA. A este argumento se contraponen el hecho de que el ingreso al ALCA exigirá una notable reducción de los aranceles vigentes en la CARICOM que, para ser manejable, debería escalonarse y comenzar pronto. Así pues, se observa una evidente falta de coherencia entre el argumento de la industria incipiente y la necesidad de que la transición al mercado más amplio se produzca sin sobresaltos. Desde un punto de vista más práctico, actualmente el ritmo relativo de convergencia hacia el mercado único es tal que quizá éste no entre en vigor con la suficiente rapidez para que esta expectativa se materialice. Por lo tanto, es probable que en el mercado único, con aranceles que siguen siendo altos, los participantes tengan dificultades para alcanzar a tiempo un nivel de competencia en la producción que les permita aprovechar las ventajas de la apertura del mercado. Por último, el argumento a favor de la protección tiende a hacer caso omiso de su corolario: los sesgos contrarios a la exportación que ponen en desventaja a las nuevas industrias que deben ingresar a los mercados competitivos. Por estas razones, no habría que esperar a la creación del mercado único para reducir rápidamente el arancel externo común.

El segundo argumento es que un mercado único y consolidado de factores de producción ofrece horizontes más vastos a la hora de producir. Se ha llegado a un consenso amplio para reducir los obstáculos que dificultan el flujo de capital y de ciertas categorías de mano de obra calificada en el mercado único, pero la legislación nacional para poner en práctica estas decisiones se ha aprobado con lentitud. Ambas actividades seguramente traerán consigo beneficios a largo plazo para la región y no quedarán contrarrestadas ni limitadas por el aumento esperado de la inversión extrarregional que se obtendrá con la ampliación del mercado. Es probable que este beneficio se deje sentir aunque los aranceles sigan siendo altos, de modo que no es en absoluto incompatible con la ampliación del mercado.

El tercer argumento en favor de profundizar la integración de la CARICOM es que se lograría una mayor coordinación de las políticas externas. Una posibilidad sería la negociación conjunta para ingresar al ALCA como grupo. En cierto sentido, ello podría ser ventajoso para la CARICOM, dado que preservaría mejor la integridad del grupo<sup>13</sup> y permitiría que se resolvieran conjuntamente los problemas de interés común. También simplificaría las negociaciones, para todas las partes, si todos los países miembros de la CARICOM participaran como una sola entidad. Frente a estos beneficios hay que ponderar el riesgo de que el ritmo desigual de la reforma económica dentro de la CARICOM complique los preparativos que se están llevando a cabo en cada país con miras a las negociaciones, y comprometa las posibilidades de ingreso de todo el grupo, a menos que se logren rápidos progresos en los temas que puedan resultar más conflictivos, por ejemplo, el arancel externo común.

## IV

### Posibles costos de la apertura de los mercados

Los temores expresados por las economías más pequeñas y menos desarrolladas respecto de su integración en zonas económicas más amplias se pueden clasificar en dos grandes categorías: los de índole económica y los de índole política. En el plano político, las naciones temen la pérdida de soberanía que implica cualquier compromiso internacional que tenga repercusiones internas. Las naciones más pequeñas, que a me-

nudo acaban de independizarse, son las que tienen mayor recelo a este respecto, dado que están profundamente conscientes de su escaso poder de negociación. Sin embargo, a medida que proliferan las transaccio-

<sup>13</sup> Para continuar con toda la gama de actividades beneficiosas en esferas distintas del comercio que quedarán pendientes después del ingreso al ALCA.

nes internacionales, es prácticamente inevitable que todos los países experimenten cierta pérdida de soberanía. Una manera de responder al problema de la limitación del poder de negociación podría ser que las naciones más pequeñas negocien como un bloque regional, aunque esta estrategia también supone cierta pérdida de soberanía. Por otra parte, su pequeño tamaño podría ayudarles a obtener concesiones que las naciones más grandes no se atreverían a solicitar.

La cuestión política de la pérdida de soberanía también puede tener repercusiones económicas, aun en compromisos aparentemente sencillos. Por ejemplo, en un informe sobre el TLCN se indica que todo país que desee suscribir un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos debe comprometerse a mantener un entorno macroeconómico estable.<sup>14</sup> Esta exigencia conlleva un límite en la aplicación de las políticas anticíclicas que prefieren algunos gobiernos, aun cuando no se establezcan indicadores explícitos y estrictos como los estipulados en los criterios de convergencia de la UE. Asimismo, los acuerdos complementarios del TLCN, especialmente los que se refieren a las prácticas de trabajo y las normas ambientales, pueden aminorar el atractivo que ofrecen algunos países para la inversión y entrañar costos significativos para su aplicación en los países pequeños.

En el aspecto económico, a estos países les preocupan, sobre todo, las pérdidas que puede provocar la apertura de la industria nacional a la competencia extranjera y los costos de adaptación al mercado ampliado. Esta preocupación se advierte especialmente en los países del Caribe y Centroamérica que actualmente operan con acuerdos de mercado común. La literatura económica tradicional se ocupa más de los beneficios derivados de la apertura del mercado que de las pérdidas. Esos beneficios tienen su origen en una asignación más eficiente de los recursos, que genera una producción y un nivel de bienestar más altos. Aun así, los costos de la transición son reales y es preciso tenerlos presentes.

En general, se considera que las posibles pérdidas se limitan al corto plazo, dada la existencia de algunos factores de producción que son específicos: por ejemplo, trabajadores capacitados para desempeñar tareas especializadas o fábricas construidas para producir ciertos bienes. Los factores de producción específicos son los que están vinculados a un proceso de producción determinado, que puede dejar de ser com-

petitivo con la apertura de la economía, y cuya aplicación a otros usos no es fácil ni inmediata. Sin embargo, se supone que en el largo plazo todos los factores de producción acaban por ajustarse a las señales del mercado, es decir, son susceptibles de usos alternativos adecuados, que permiten llegar finalmente a una situación de equilibrio óptimo. En este argumento se reconoce que siempre habrá sectores relativamente competitivos, ya que en el marco de la teoría ricardiana de la ventaja comparativa, si bien es posible que un país sea menos competitivo en términos absolutos en todos los sectores, es imposible para cualquier país ser relativamente menos competitivo en todos ellos. Así pues, aunque en términos absolutos todos los sectores sean menos competitivos que los mejores del mundo, todos los agentes nacionales pueden, en potencia, salir beneficiados con el comercio, dado que los sectores que en términos relativos son más competitivos pueden generar los recursos necesarios para compensar las posibles pérdidas de los sectores relativamente menos competitivos a través de distintos mecanismos de transferencia.<sup>15</sup>

Al analizar los efectos comerciales de la integración económica, los economistas generalmente consideran tres categorías: creación de comercio, desviación del comercio y efectos globales del comercio. La creación de comercio consiste en establecer nuevas corrientes comerciales entre los países miembros de la nueva zona económica que desplazan a la costosa producción nacional anterior; la desviación del comercio se define como la sustitución de importaciones caras provenientes de los países miembros por importaciones baratas de terceros países. El efecto global del comercio es el resultado de los dos factores anteriores y representa el efecto comercial neto que produce la zona de comercio preferencial sobre sí misma y sobre el resto del mundo.<sup>16</sup> Desde el punto de vista del bienestar mundial, todo tipo de integración que no sea de carácter mundial es subóptima.

Hasta el momento son pocos los estudios realizados sobre los efectos concretos del TLCN en las economías más pequeñas. Según uno de ellos, las nuevas condiciones de mercado que se han ofrecido a los

<sup>14</sup> Véase *Report on the North American Free Trade Agreement*, volúmenes I y II (G.S.R. Associates, Puerto España, 1994).

<sup>15</sup> La clásica excepción a la regla es el famoso caso del "crecimiento pauperizante" (*immiserizing growth*), elaborado por Bhagwati en su trabajo de 1958. Hoy se considera en gran medida una posibilidad teórica. Véase Krugman y Obstfeld, 1988.

<sup>16</sup> Véase Markheim, 1994. En este estudio se calcula que el efecto comercial neto de la integración sobre las importaciones estadounidenses del Caribe entre 1987 y 1993 fue un aumento del 99.9%, es decir, que el incremento fue creado prácticamente en su totalidad por las preferencias de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe.



productores de textiles mexicanos no han repercutido negativamente en el sector textil centroamericano. En cambio sí se han producido efectos negativos derivados de la competencia entre los países centroamericanos en un sector orientado hacia las exportaciones con productos homogéneos y una alta elasticidad de sustitución. En este caso particular, el efecto neto del comercio fue nulo para las economías que estaban fuera del bloque comercial.<sup>17</sup>

En otro estudio, en el que se citan estimaciones de un informe del Banco Mundial, se pronostican pérdidas estáticas y dinámicas limitadas para los países de la CARICOM por no pertenecer al TLCN. Las pérdidas estáticas se concentraban en ciertos países y sectores, por ejemplo, Jamaica y los sectores de vestuario y calzado. Sin embargo, la mayor parte de los efectos del TLCN se advertían en las estimaciones dinámicas —es decir, las que incorporaban los efectos a largo plazo de un mercado mayor y la asignación más eficiente de los recursos—, al preverse que todos los países del Caribe excluidos de la zona de comercio unificada registrarían una clara reducción en sus tasas de crecimiento (Mc Intyre, 1994).

Como primera aproximación, podemos suponer que los sectores industriales menos competitivos que se desarrollaron en el marco de la estrategia de sustitución de las importaciones e imposición de altos aranceles serían los más afectados por la competencia externa en el corto a mediano plazo. Lo mismo podría decirse de los sectores agrícolas protegidos. Sin embargo, es probable que las estructuras arancelarias de protección se desmantelen gradualmente como consecuencia de las iniciativas del GATT/OMC.

Las conclusiones con respecto al sector de los servicios son algo menos claras. El sector turístico ya es relativamente abierto y competitivo, aunque algunos servicios auxiliares del sector podrían ser vulnerables a la competencia externa.<sup>18</sup> La apertura del sector financiero también podría significar el desplazamiento de algunas empresas nacionales, o al menos dar lugar a alguna forma de asociación con empresas ex-

tranjeras.<sup>19</sup> Los servicios de telecomunicaciones en la mayoría de los países son de propiedad extranjera o se explotan en régimen de empresa conjunta con compañías extranjeras. Sin embargo, es posible que, con la incorporación de nuevos partícipes a este sector —que tiene una marcada tendencia al monopolio, especialmente en los países pequeños— así como al sector de servicios financieros, aumente la eficiencia, y el cambio tecnológico sea más rápido. Por último, cabe señalar que la Ronda Uruguay de las negociaciones del GATT abarcó parcialmente los servicios y, en consecuencia, es probable que la OMC intensifique la liberalización de este sector.

Es posible que también se planteen otras inquietudes con respecto a: i) la importancia fiscal de los impuestos a la importación en algunos países de la región, dado que todo proceso de armonización que modifique significativamente los aranceles podría ocasionar dificultades presupuestarias a corto plazo, o hacer necesaria la aplicación de las consiguientes medidas de reforma tributaria; ii) la incompatibilidad con las estructuras preferenciales existentes, siendo el ejemplo más citado, aunque ni mucho menos el único, la incompatibilidad de la Convención de Lomé o la Iniciativa para la Cuenca del Caribe con una zona hemisférica de libre comercio, si bien una vez más esta estructura ya está en tela de juicio debido a la forma en que evoluciona la UE y a los compromisos del GATT/OMC ya mencionados; iii) los costos vinculados con la armonización de patentes y derechos de autor, que podrían suponer un aumento de las transferencias financieras al exterior y la pérdida de libertad para los agentes internos que deseen establecer nuevos negocios, aunque ésta también es una cuestión que se abordará a escala mundial, a través del GATT/OMC; y iv) el costo financiero y humano que conlleva la administración de toda organización de integración, aunque en el caso del ALCA se prevé que será relativamente moderado.<sup>20</sup>

<sup>17</sup> Esto significa que en el corto plazo probablemente dichos países podrían seguir siendo competitivos en el sector, pero una vez que uno de ellos entra en el área de comercio preferencial en forma unilateral, todos los que quedan fuera pierden. La estrategia óptima para ellos sería negociar e ingresar como bloque regional (Véase CEPAL, 1995).

<sup>18</sup> No obstante, es probable que la plena integración de Cuba en el sector turístico de la región ocasione cambios enormes en la participación en el mercado que le corresponde a cada país.

<sup>19</sup> En general se considera que las economías de escala son menos importantes en el sector financiero, en el que la existencia de una amplia red de sucursales y el conocimiento local de las condiciones del mercado interno actúan como una barrera para frenar la entrada de competidores externos de importancia. Sin embargo, las reducidas dimensiones de los mercados financieros internos indican que la inversión fija en la red es relativamente pequeña, mientras que el interés cada vez mayor en las operaciones en el extranjero podría reducir la importancia relativa del conocimiento del mercado interno.

<sup>20</sup> Por ejemplo, el presupuesto de la UE lo financian todos los Estados miembros con cargo a una porción de su impuesto sobre el valor agregado (IVA) y de sus derechos de importación, hasta un monto equivalente al 1.21% del PIB agregado de la Unión para 1993. La mayor parte de estos recursos se destina a la política agrícola común (PAC) y a los fondos estructurales.

En suma, algunas de las preocupaciones que tienen las naciones más pequeñas y menos desarrolladas respecto de las pérdidas a corto plazo que ocasionaría un proceso de integración hemisférica son legítimas, pero es preciso señalar que la mayoría de estas pérdidas se producirían en cualquier caso, ya que obedecen a factores históricos de carácter político, económico y

tecnológico que afectan a todos los países. Si bien lo más probable es que el ALCA acentúe estas tendencias, el verdadero problema con que se enfrentan los países más pequeños es cómo adoptar durante el período de transición programas que amortigüen las perturbaciones más intensas, y les permitan llevar a cabo las medidas necesarias para mejorar su eficacia dentro del grupo.

## V

### Propuestas de política

La Reunión Ministerial sobre Comercio celebrada en Denver, en su declaración final, reconoció los intereses especiales de los países pequeños y aceptó buscar "activamente los medios para proporcionar oportunidades tendientes a facilitar la integración de las economías más pequeñas y aumentar su nivel de desarrollo". Además, encomendó al grupo de trabajo correspondiente que identificara los factores que afectan a la participación de los países más pequeños en el proceso del ALCA.<sup>21</sup> Se examinarían los medios para facilitar su ajuste a tal proceso, la ampliación de su comercio y la inversión, y medidas para aumentar su capacidad negociadora. También se deberían identificar todos los demás aspectos de interés especial para las economías pequeñas, a fin de que pudieran ser considerados en las negociaciones.

Actualmente muchos de los países pequeños se benefician de acuerdos de comercio preferenciales que impulsan sus economías pero al mismo tiempo inhiben el proceso de ajuste necesario para su eficaz incorporación a un acuerdo de libre comercio más amplio. Este fenómeno se observa sobre todo en las exportaciones agrícolas tradicionales, como bananos y azúcar, pero también en algunos segmentos de la industria del vestuario y la mayoría de las manufacturas ligeras y los productos agroindustriales que se destinan al mercado regional. En casi todos los países más pequeños el efecto acumulativo de estas preferencias se traduce en una grave distorsión de sus estructuras de producción y consumo. No obstante, se ha hecho lo posible por llevar adelante el proceso de ajuste, incluso bajando el arancel externo común, con lo cual se han reducido

algunas de estas distorsiones. Sin embargo, en los casos en que las preferencias individuales cobran gran importancia en la economía, el panorama macroeconómico subyacente puede estar lo bastante distorsionado como para que los países retrasen la adopción de medidas encaminadas a ajustar los tipos de cambio reales y estimular la inversión en bienes exportables no protegidos. Al mismo tiempo, los efímeros beneficios derivados de la protección pueden ser tan grandes para la economía y la sociedad que las medidas de política se concentren en tratar de preservarlos en lugar de proceder al ajuste.

Una manera de romper este círculo vicioso es considerar por separado los beneficios financieros derivados, por ejemplo, de la protección del banano, y los de su producción. Esto sería posible si las preferencias, que tienen una vida finita, pudieran eliminarse progresivamente, por ejemplo en un período de cinco años, y el monto correspondiente a la preferencia reducida cada año se transfiriera a un fondo de inversión. Este fondo podría utilizarse para aumentar la eficiencia de la industria protegida o para invertir en otros bienes exportables. Dicha reducción de la preferencia alentaría a los sectores menos productivos a empezar a modificar de inmediato su producción, mientras que el menor volumen de ingresos de exportación provenientes de la preferencia podría invertirse en otros bienes exportables. Aun así, es posible que este mecanismo siguiera creando algunas distorsiones en la economía, de manera que habría que actuar con prudencia para garantizar que se seguirá adelante con las medidas de ajuste, prestar más atención al tipo de cambio real y propiciar de cualquier otra manera un clima de inversión propicio. En los casos en que la protección proviniera de un acuerdo interno (por ejemplo, un mecanismo de mercado común), se podría prestar al-

<sup>21</sup> Declaración conjunta final de la Reunión Ministerial sobre Comercio (Denver, Colorado, 30 de junio de 1995).

gún tipo de asistencia, incluso en materia de reforma tributaria si procede, que estaría condicionada a la reducción más rápida de las preferencias que se estimen excesivas.

En un plano más general, los niveles de protección podrían ser tan elevados y la capacidad de respuesta a los cambios tan débil en los países más pequeños, que para ajustarse éstos quizá necesiten un plazo más largo que los países más desarrollados o de mayor tamaño del hemisferio. Aun en esos casos, habrá que seleccionar beneficios que no obstaculicen el proceso de ajuste, sino que lo estimulen. En todos los casos deberá reducirse la protección, en forma escalonada pero bastante rápida, aunque con períodos prolongados para prestar asistencia suplementaria. Siempre es preferible que sea la asistencia y no las altas tasas preferenciales lo que se mantenga durante períodos prolongados, ya que la protección obstaculiza el ajuste y alienta un sesgo contrario a la exportación, mientras que los incentivos financieros pueden usarse para facilitar la transición. Además de los fondos de inversión, la asistencia podría tomar la forma de recursos destinados a mejorar la educación básica, la capacitación —especialmente de los jóvenes—, la capacidad de gestión y el espíritu empresarial, así como el readiestramiento y demás medios para ayudar a los trabajadores de los sectores desplazados a encontrar nuevos empleos.

Los países pequeños padecen de por sí limitaciones de oferta y, como se indicó anteriormente, en la mayoría de los casos los incentivos a la producción ofrecidos en el pasado han hecho que el producto resulte caro e inadecuado. Así pues, la primera prioridad debe ser la inversión de nuevos recursos en la producción de bienes transables. Sin embargo, en los casos en que se ha logrado una producción exportable o potencialmente exportable se necesitará asistencia inicial en materia de comercialización para aprovechar las ventajas de una nueva zona de comercio ampliada. Esta asistencia podría materializarse de distintas maneras, desde la representación —por parte de empresas comerciales del sector privado— de una gama de productos de países pequeños en los principales mercados, hasta medidas destinadas a estimular la inversión, incluso en forma de iniciativas conjuntas con fines de producción y comercialización.

Los problemas ambientales y los derechos de los trabajadores también revisten especial importancia para los países pequeños. Sin embargo, no deben utilizarse para imponer cargas desproporcionadas a su producción o erigir barreras a sus exportaciones. Las barre-

ras bajas al comercio y la eficiencia económica que seguramente brindará el ALCA ayudarán a muchos países pequeños a obtener los recursos y el acceso a la tecnología necesarios para mejorar el medio ambiente. Es probable también que estimulen la inversión y el empleo, promoviendo así los derechos de un gran porcentaje de la fuerza de trabajo que actualmente está desempleada, lo que contribuirá en gran medida a aumentar la equidad social. Pese a que la desregulación del mercado quizá no baste para alcanzar todas las metas relativas al medio ambiente y a los derechos de los trabajadores, es conveniente recurrir en la medida de lo posible a las instituciones multilaterales de más amplia cobertura encargadas especialmente de resolver estos asuntos.

Por último, una limitación importante que sufren los países pequeños es su escasa capacidad para llevar adelante eficazmente las negociaciones previas a la firma de un complejo tratado internacional. En ellos el sector público cuenta con pocos recursos y la fuerza de trabajo calificada es escasa, de manera que es posible que, al celebrar negociaciones minuciosas, sobre todo en grupos de trabajo simultáneos, queden sin defender algunos intereses o se dispersen demasiado los esfuerzos con la consiguiente pérdida de eficacia. Una solución de probada utilidad para este problema logístico es que los países pequeños se unan y formen equipos negociadores conjuntos y que, colectivamente, contraten consultores bajo los auspicios de alguna institución común. Otra solución puede ser alentar a los agentes privados a ayudar a definir —y, si procede, a defender— sus intereses.

Así pues, son varias las iniciativas que pueden adoptarse para mejorar la participación de los países pequeños en el ALCA; entre otras las siguientes, en su conjunto o combinadas de distintas formas:

i) Se podría introducir —o acelerar la aplicación— de políticas internas destinadas a aumentar la capacidad de reacción de las economías pequeñas, a fin de que éstas respondan mejor a los acontecimientos externos, y a contribuir a que las empresas nacionales sean más competitivas en los mercados extranjeros.

ii) Se podría armonizar o acelerar la armonización de políticas en el marco de los respectivos acuerdos de integración, para hacerlas más coherentes con los objetivos de política interna anteriormente mencionados.

iii) Dadas la vulnerabilidad y la relativa falta de preparación de algunos Estados pequeños para hacer frente a un fuerte aumento de la competencia, éstos

podrían tratar de negociar su ingreso en el mercado ampliado en forma escalonada, para que los productores locales dispongan de un período más largo de adaptación y reconversión. Estas concesiones deberían ser finitas y de duración limitada para que los países adopten con más urgencia las medidas pertinentes. También deberían tener un carácter gradual, de manera que pueda absorberse eficazmente su impacto y que las economías se fortalezcan progresivamente y puedan adaptarse a ellas.

iv) Habida cuenta de que algunos países pequeños aún dependen altamente del proteccionismo, se podría conseguir financiamiento, en el contexto de una eliminación gradual acelerada de las preferencias, para aumentar cuando sea posible la productividad de las exportaciones tradicionales o estimular la producción de otros bienes susceptibles de exportación.

v) Puesto que los países pequeños registran elevados costos unitarios en la provisión de infraestructura básica, incluidos los servicios públicos, se podría intentar conseguir recursos especiales para financiar actividades que aumenten la productividad de la economía en su conjunto (por ejemplo, modernizar la infraestructura económica y desarrollar la capacitación profesional y la educación básica).

vi) También se podría tratar de obtener de los países con mercados más grandes que ayuden a los países pequeños a aumentar la inversión en bienes exportables, propiciar empresas conjuntas o acuerdos de distribución de la producción, y crear mecanismos para comercializar sus exportaciones.

vii) En vista de las limitadas posibilidades de producción de los países pequeños, debería permitírseles cierta flexibilidad en cuanto a las normas de origen para fomentar la producción y el comercio de bienes y servicios.

viii) Los Estados pequeños también podrían beneficiarse si formaran un grupo negociador conjunto para definir sus intereses comunes más importantes y concordar respecto a ellos, planificar sus estrategias, preparar con cuidado su posición negociadora y participar conjuntamente en las negociaciones para defender sus intereses comunes.

ix) El sector privado debería participar plenamente en los preparativos y las negociaciones con miras al ALCA, dado que el resultado de las medidas que se apliquen para ampliar la oferta de bienes exportables —condición esencial para participar efectivamente en mercados más amplios— dependerá de su decidido apoyo y de su pericia para alcanzar el éxito.

## VI

### Resumen y conclusiones

Los países pequeños del Caribe enfrentan un riguroso proceso de ajuste como preparación para ingresar al ALCA. La tarea se complica porque ellos no están seguros de su propia capacidad de competir en los mercados mundiales, principalmente por la situación de desventaja en que los coloca su tamaño; y se dificulta aún más porque algunos países tendrán que adoptar medidas de política que se contraponen a prácticas aceptadas en los últimos 30 años. Finalmente, también frena el proceso el que los costos del ajuste probablemente se sentirán de inmediato, mientras que los beneficios seguramente tardarán más.

Tradicionalmente las economías del Caribe han estado estrechamente integradas con la economía mundial, y es lógico que así sea, por su pequeña magnitud y porque se ven obligadas a recurrir a las compras en el exterior para cubrir la mayoría de sus necesidades

nacionales. Las medidas de política que se han aplicado en el pasado para tratar de atenuar esta dependencia externa han resultado contraproducentes, ya que a tal punto han distorsionado las estructuras de producción y deteriorado el desempeño del sector de exportación, que en algunos casos la única forma de mantener el intercambio con otros países ha sido mediante acuerdos de comercio preferenciales. La creciente globalización a través del GATT/OMC hace pensar que los acuerdos preferenciales irán siendo eliminados. La aparición de fenómenos paralelos a escala regional, especialmente la formación de agrupaciones comerciales más numerosas, exige también que se eliminen dentro del grupo las barreras que obstaculizan el comercio de bienes y servicios, las corrientes financieras y la tecnología. En cualquier caso, las presiones para lograr la apertura de los mercados del Caribe serán

intensas. Por ese motivo, y en previsión de tales tendencias, varios países han iniciado un proceso de liberalización de los mercados.

Los preparativos para ingresar al ALCA son compatibles con las medidas que los países del Caribe deberán adoptar para integrarse eficientemente en los mercados mundiales más amplios. En el proceso que culminará con el ingreso al ALCA se espera que los países pequeños del Caribe puedan negociar un conjunto sistemático de medidas, calendarios y salvaguardias que les ayuden a llevar a cabo el ajuste. El acceso a un mercado más amplio claramente definido contribuirá seguramente a eliminar parte de la incertidumbre que sienten los posibles inversionistas con respecto a la política económica y los mercados, acelerando así el ritmo de la inversión necesaria para transformar estas economías. Este proceso brinda a los países pequeños la oportunidad de prepararse mejor en un entorno en el que el riesgo es algo menor.

Como los países más pequeños están peor preparados y, por lo tanto es más probable que tengan dificultades para aprovechar los posibles beneficios del ALCA, deberían hacer algunos arreglos de carácter transitorio que les ayuden a mitigar los efectos de corto plazo de su incorporación. Estos arreglos deberían centrarse en tres categorías de acciones: medidas de política interna, medidas para aumentar la producción de bienes exportables y estrategias de negociación

conjunta. Por lo que respecta a la primera categoría, los países deberían intentar establecer calendarios más flexibles, de manera que las políticas nacionales y, si procede, las políticas del respectivo grupo comercial, puedan adaptarse a las exigencias del ALCA. También deberían negociar la obtención de financiamiento especial en sustitución de las actuales preferencias de exportación, con miras a eliminarlas por completo. Para aumentar la producción de bienes exportables, debería crearse un fondo de desarrollo que permita aumentar la eficiencia de la economía en su conjunto, especialmente en esferas como la infraestructura y la capacitación. Los países pequeños también deberían solicitar asistencia para emprender iniciativas conjuntas, establecer acuerdos de distribución de la producción y desarrollar técnicas de comercialización; además, dadas sus limitadas posibilidades de producción y la importancia de obtener a tal efecto los insumos más eficientes desde el punto de vista de los costos, sería deseable que se les permitiera aplicar normas de origen más flexibles. Por último, deberían fortalecer su posición negociadora formando equipos de negociación conjuntos, en los que participen tanto quienes tengan un interés directo como todos los que, provenientes de los sectores productivos, puedan aportar su experiencia y sus conocimientos en ese campo.

(Traducido del inglés)

### Bibliografía

- Banco Mundial (1990): The Caribbean Common Market. Trade policies and regional integration in the 1990's, *World Bank Report*, N° 8381-CRG, Washington, D.C., 21 de diciembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1995): *Análisis preliminar de la relación entre el cambio arancelario y el comercio: impacto de la desgravación en el TLCAN en las exportaciones de los países del Istmo Centroamericano*, México D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México.
- De Vries, B. (1984): La política industrial en pequeñas economías en desarrollo: la determinación de una estrategia apropiada, *Finanzas y desarrollo*, vol. 21, N° 2, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI)/Banco Mundial, junio.
- Krugman, P y M. Obstfeld (1988): *International Economics: Theory and Policy*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- Lewis, D. (1994): Assessment and review of the Central American negotiations toward the NAFTA and their possible implications for CARICOM trade negotiation initiatives, *Report on the North American Free Trade Agreement*, Puerto España, G.S.R. Associates.
- Markheim, D. (1994): A note on predicting the trade effects of economic integration and other preferential trade agreements: An assessment, *Journal of Common Market Studies*, vol. 32, N° 1, Londres, Basil Blackwell Ltd., marzo.
- Mc Intyre, A. (1994): An analysis of quantitative estimates of the trade and investment impacts of NAFTA, *Report on the North American Free Trade Agreement*, vol. II, Puerto España, G.S.R. Associates.
- Sera Puche, J. (1992): Conclusión de la negociación del TLC, *El economista mexicano*, México, D.F., Colegio Nacional de Economistas, octubre-diciembre.



# La experiencia argentina: *¿desarrollo o sucesión* de burbujas?

A Fernando Fajnzylber

---

## Hugo Nochteff

*Investigador del CONICET  
y la Facultad Latinoamericana  
de Ciencias Sociales (FLACSO),  
Argentina*

En este artículo se supone que el desarrollo es impulsado endógenamente por los mecanismos de innovación, de los cuales la elite económica es un portador privilegiado en la medida en que cumpla con eficiencia la función de generar innovaciones, buscando cuasi rentas tecnológicas que la competencia creativa erosiona permanentemente. A fin de que ello ocurra, deben darse las condiciones necesarias para que la búsqueda de cuasi rentas tecnológicas predomine sobre la de otros tipos de beneficios. La interacción de la elite económica argentina con el sistema institucional le permitió la obtención de cuasi rentas no tecnológicas, fundamentalmente cuasi rentas de recursos naturales escasos combinadas con cuasi rentas de privilegio. Esta interacción —que significó una restricción central al desarrollo a lo largo de la historia económica argentina— se profundizó a partir de 1976 debido al debilitamiento de las instituciones y de gran parte de las organizaciones tras el golpe de Estado de ese año, y a las políticas neoconservadoras que se aplicaron en los años siguientes. En los años noventa, el deterioro institucional y las políticas económicas inspiradas en las recomendaciones neoconservadoras de no injerencia estatal (“*hands off*”) generalizada ampliaron las posibilidades de obtener cuasi rentas no tecnológicas y condujeron a una burbuja liderada por el endeudamiento externo y las privatizaciones. Antes de los procesos de privatización y desregulación, la existencia de oportunidades de lograr cuasi rentas que no provenían de avances tecnológicos y productivos habría desplazado a la innovación y la inversión. Y posteriormente esos procesos —en un contexto de fragilidad institucional y extrema debilidad del sistema de pesos y contrapesos— habrían favorecido que tal desplazamiento continuara en los años noventa.

*“Lo que no ha sido adecuadamente apreciado ... es la distinción entre diferentes tipos de reacción a los cambios de la condición. ... La interacción de las formas institucionales y la actividad empresarial ... es ... un tópico fundamental para la investigación futura.”*

Joseph A. Schumpeter

# I

## Introducción y síntesis

El presente artículo postula como tesis central que las políticas aplicadas en Argentina en los años noventa, inspiradas en el neoconservadurismo, condujeron a una burbuja liderada por el endeudamiento y las privatizaciones, y no al desarrollo. Esta tesis se basa en el examen del período y en un conjunto de hipótesis sobre la interacción entre las instituciones y la elite económica, entendida ésta como el conjunto de agentes económicos que en cada período tuvo una posición dominante sobre el comportamiento del resto de los agentes económicos y una mayor influencia sobre las instituciones (Véase Nochteff, 1993 y 1994).

El concepto de cuasi renta se usa aquí como instrumento para analizar el comportamiento de la economía. Se considera que:

i) En un análisis estático la cuasi renta es análoga a la renta diferencial ricardiana; en términos dinámicos, e introduciendo el cambio tecnológico, las rentas ricardianas terminan siendo cuasi rentas en los casos en que la renta de escasez de un factor natural disminuye por la innovación tecnológica.<sup>1</sup>

ii) Las rentas ricardianas suelen ser —al menos en parte— cuasi rentas, en la medida en que su percepción está sostenida por instituciones que crean rigideces de oferta (como ocurrió con las barreras a la posibilidad de transar las semillas de caucho en el Brasil, con las instituciones del mercado de tierras en Argentina, o con las cláusulas de la Carta Magna sobre obstáculos en los cauces de los ríos en Inglaterra).

iii) La cuasi renta que se obtiene más por innovación que por otras rigideces de oferta es una cuasi

renta típica del desarrollo en sentido schumpeteriano y se ve erosionada desde el inicio por la competencia y la imitación (así, su transitoriedad es endógena al propio funcionamiento de la economía).

iv) Estas características la distinguen de las cuasi rentas facilitadas por barreras institucionales al ingreso (reservas de mercado, privilegios de financiamiento, subsidios), las que llamaremos cuasi rentas de privilegio, incluyendo entre ellas a las que surgen de la escasez de factores naturales acompañada de instituciones restrictivas.

v) Las cuasi rentas de privilegio no son cuasi rentas de desarrollo. Además, su transitoriedad no es endógena al funcionamiento de la economía, sino que puede perpetuarse tanto como duren la escasez de factores naturales, las instituciones restrictivas (de allí el uso en este ensayo del concepto de “posiciones monopolísticas no transitorias”), o ambas cosas a la vez.

vi) Las cuasi rentas de privilegio alientan la formación de burbujas, porque elevan el valor de los activos por encima del equilibrio de largo plazo. Si bien no son “transitorias” en el sentido de verse erosionadas desde el inicio, en el largo plazo desaparecen porque la insuficiencia de innovación e inversión hace que sean desplazadas, ya sea porque las instituciones restrictivas no son suficientes para compensar el rezago y la baja productividad, o porque los segmentos de mercado que pueden preservarse con ellas se reducen hasta perder importancia para sus captadores (así sucede típicamente con las obtenidas por reservas de mercado en ramas dinámicas).<sup>2</sup>

□ Este artículo emanó de un proyecto de investigación patrocinado por la Fundación Volkswagen, que contó con la cooperación del Dr. Klaus Esser, del Instituto Alemán para el Desarrollo, y en el que trabajaron Daniel Azpiazu, Eduardo Basualdo, Adolfo Vispo y el autor, quien es responsable de los posibles errores.

<sup>1</sup> Véase un enfoque convergente, aunque mantiene el término renta, en Kaplinsky, 1995, p. 4.

<sup>2</sup> Sobre este tema, véase Napoleoni (1962, p. 1429 y siguientes), Schumpeter (1968); Kaplinsky (1995). La cuasi renta es análoga a un beneficio extraordinario (Ricardo, 1826). Se ha preferido el término cuasi renta para destacar la vinculación entre excedente presente y costo futuro en sentido marshalliano, y las barreras institucionales al ingreso.



En resumen, lo que se postula es que la economía está en proceso de desarrollo sólo si las cuasi rentas tecnológicas predominan sobre los demás tipos de cuasi rentas. En caso contrario, los períodos de expansión son considerados "burbujas" con respecto al desarrollo apoyado en la innovación.

En la sección II se presentan —muy estilizadas— las hipótesis sobre las restricciones a la innovación (y en esa medida al desarrollo) en la Argentina, y se sostiene que esas restricciones deberían ser consideradas no tanto ofertas inadecuadas sino más bien demandas escasas de innovación (y de políticas públicas que las promuevan). Esta escasa demanda habría sido causada por las formas en que interactúan las instituciones y organizaciones —especialmente las grandes empresas—, las que habrían permitido el logro de cuasi rentas no tecnológicas. Se argumenta que en las distintas etapas de la historia económica argentina, ni el sistema institucional ni las organizaciones habrían orientado a las elites económicas (en parte también distintas) hacia la búsqueda de cuasi rentas tecnológicas; por el contrario, la influencia de esas elites en las instituciones y organizaciones,<sup>3</sup> les habría facilitado la obtención de cuasi rentas de privilegio. Esto habría sucedido tanto en la etapa agropecuaria/exportadora, como en la de industrialización sustitutiva de las importaciones. En la primera las cuasi rentas de privilegio se obtuvieron mediante la explotación extensiva de recursos naturales, las finanzas, la especulación en activos fijos (especialmente tierras) y financieros, el comercio y la explotación de los privilegios monopólicos concedidos por el Estado; estas actividades desplazaron la búsqueda de cuasi rentas tecnológicas (Nun, 1995; Sábato, 1988). En la segunda, se lograron en virtud de la estructura de tarifas efectivas, las reservas de mercado, y los subsidios directos e indirectos (véase Nochteff, 1994, p. 79 y siguientes, así como la bibliografía allí citada).

La sección III analiza el período posterior a 1976. Este período se asemeja a una nueva burbuja de obtención de cuasi rentas no tecnológicas, liderada básicamente por el endeudamiento externo. En él se distinguen tres fases. La primera corresponde a la de endeudamiento 1977-1981, que desembocó en la crisis de la deuda externa. La segunda abarca el decenio regresivo de 1980, en el cual la elite económica obtuvo cuasi rentas de privilegio a través de las transferen-

cias de ingresos a su favor (vía subsidios, licuación de sus pasivos —en especial externos— y compras estatales), en que se constituyeron mercados oligopólicos de bienes internacionalmente transables y no transables, y que terminó en las recesiones e hiperinflaciones del bienio 1989-1990. La tercera y última fase considerada, la burbuja 1991-1995, estuvo liderada por una combinación de endeudamiento externo, privatizaciones y algunas desregulaciones, y en ella se consolidaron las cuasi rentas de privilegio y tomaron creciente importancia las del trabajo barato.<sup>4</sup> En esta sección se examinan también los principales efectos de largo plazo de lo sucedido en el conjunto del período —caracterizado por el predominio de los diagnósticos y recomendaciones neoconservadoras— y se argumenta con mayor detalle sobre el carácter regresivo para el desarrollo que tuvo la burbuja 1991-1995. Se supone que después de la liberalización del comercio el sector transable de la economía puede considerarse en general abierto y que, por lo tanto, el comercio exterior refleja adecuadamente los cambios en la estructura productiva; asimismo, se sostiene que las tendencias del comercio exterior dan importancia primordial a las ventajas comparativas, lo que indica un retroceso en términos de desarrollo y de competitividad (por lo menos de aquella compatible con niveles ascendentes de bienestar y empleo).<sup>5</sup>

Se sostiene también que las políticas neoconservadoras aplicadas desde 1976, y especialmente en los años 1976-1983 y 1991-1995, reforzaron el comportamiento de la elite económica. Esto porque debilitaron muchas de las instituciones y organizaciones

<sup>4</sup> Llach (1987) observa que las cuasi rentas del trabajo barato —que denomina "lewisianas" por su vinculación con la oferta excedente de trabajo a salarios constantes— no fueron importantes en la historia argentina. Sin embargo, la caída de salarios reales a partir de 1976, a la mitad del valor de los años anteriores, y el enorme aumento de la desocupación y la subocupación a partir de 1992, cambiaron radicalmente el mercado de trabajo (Cortés, 1985; Minujin, 1993; Barbeito y Lo Vuolo, 1993), dando lugar a la obtención de rentas del trabajo barato. Las cuasi rentas "lewisianas" habrían aumentado durante la fase depresiva de la burbuja de 1991-1995. De acuerdo a las encuestas oficiales, "el 76% de los desocupados que buscan empleo lo hacen sin interponer condicionante alguno, en términos de duración de la jornada laboral o de calificación del puesto de trabajo" (Marcó del Pont, 1995) —y en consecuencia de salario real horario—, lo cual es claramente lewisiano.

<sup>5</sup> Sobre la relación entre desarrollo, industrialización y perfil del comercio exterior, se han seguido en gran medida los enfoques de Klaus Esser sobre América Latina y los de Raphael Kaplinsky sobre los países menos desarrollados, que coinciden fuertemente con el análisis de la economía argentina que se hace en este artículo (Esser, 1991; Esser, Hillebrand, Messner y Meyer-Stamer, 1993; Kaplinsky, 1993 y 1995).

<sup>3</sup> Sobre la interacción de instituciones y organizaciones se ha seguido el enfoque de Burns y Dietz, 1995.

que tendían a limitar la influencia de esa elite sus posibilidades de obtener cuasi rentas políticas, y crearon reglas del juego que la favorecieron.<sup>6</sup> Estas cuasi rentas elevaron los precios de los activos (fijos y en especial monetarios) y los programas de gasto muy por encima de los niveles de equilibrio de largo plazo y de información perfecta. Dichos presupuestos de gasto podrían haber sido sustentables si se hubiese producido un proceso de desarrollo, pero ese proceso no se produjo porque las cuasi rentas, que no estuvieron asociadas a la innovación ni a la producción, desplazaron a la inversión; en consecuencia, el aumento de la riqueza y su posterior caída sólo fueron fases de una burbuja.

Al respecto se ha afirmado que las políticas neoconservadoras distorsionaron los precios (Fanelli, Kacef y Machinea, 1995) y las rentabilidades relativas en favor de los sectores oligopólicos de bienes no transables, con efectos adversos sobre la competitividad de la economía; en definitiva, a pesar de la liberalización comercial, la economía tendió a cerrarse, y la elite económica integrada por los conglomerados económicos locales y los vinculados a empresas transnacionales reforzaron su captación de cuasi rentas políticas. Así, debido a la debilidad de las instituciones y organizaciones, las reformas libremercadas inspiradas en el pensamiento neoconservador no traspasaron la fijación de precios y rentabilidades del Estado al mercado, sino a un grupo reducido de grandes agentes económicos (Azpiazu y Vispo, 1995; Azpiazu, Bang y Nochteff, 1995). El debilitamiento de las instituciones del Estado (*shock* institucional) tuvo que ver fundamentalmente con los principios neoconservadores de no injerencia estatal ("*hands off*").<sup>7</sup> No se tuvo en cuenta que el

desarrollo que "surge" desde el centro de la sociedad (el desarrollo endógeno) "es el mundo que supone de hecho la economía neoclásica, el que permite que sean válidas sus reglas de comportamiento y maximización. Pero es un producto histórico complejo, al que no se accede de la noche a la mañana" (Llach, 1987).

En Argentina no se había dado ese desarrollo que surge desde el centro de la sociedad, el desarrollo endógeno schumpeteriano. Por el contrario, los conglomerados locales más poderosos,<sup>8</sup> que pasan a controlar la mayor parte de los activos privatizados y que son representativos de la elite económica, obtienen sobre todo cuasi rentas de privilegio. Así, el remezón institucional que significa el neoconservantismo afecta a una economía totalmente distinta de la supuesta por la teoría neoclásica en la que se inspira esa corriente, ya que el cambio "no se da de la noche a la mañana". En consecuencia, las estrategias de los conglomerados locales son totalmente distintas de las que emplean las empresas líderes, tanto de los países desarrollados como de las economías de industrialización reciente (EIR).<sup>9</sup>

En este sentido, el caso argentino sería un ejemplo extremo de lo ocurrido en los países grandes de la región. Antes de los procesos de liberalización y desregulación, la posibilidad de obtener cuasi rentas no provenientes de avances tecnológicos y productivos habría desplazado a la inversión en los dos primeros períodos de expansión mencionados. Luego, esos procesos habrían contribuido a que ese desplazamiento continuara en el pasado reciente.

En la sección IV se procura identificar y describir brevemente aquellos rasgos —no todos— del proceso de privatización y desregulación iniciado en 1991 (Azpiazu y Basualdo, 1995) que —de acuerdo con lo expuesto en la sección III— contribuyeron a generar la burbuja de 1991-1995. En la sección V, por último, se resumen las conclusiones.

<sup>6</sup> Véase Azpiazu y Vispo, 1995; Azpiazu y Basualdo, 1995; Esser, 1991; Esser, Hillebrand, Messner y Meyer-Stamer, 1993; Basualdo, 1994.

<sup>7</sup> Se podría argumentar que las recomendaciones neoconservadoras (también llamadas neoliberales), y vinculadas por muchos autores al llamado Consenso de Washington, no se limitaban a las políticas seguidas en la Argentina. Sin embargo, como observa Platteau (1994, p. 534), la forma en que suele presentarse la receta implica o sugiere que el sistema de mercado puede suplantarse con éxito garantizado en cualquier suelo y en cualquier época. Esta despreocupación por las especificidades de las instituciones, de las organizaciones y de las agencias llevó —en muchos países de la región— a una forma de economía de libre mercado que ha dado pie a una despreocupada falta de regulación y orientación en todos los sectores de la economía (Esser, Hillebrand, Messner y Meyer-Stamer, 1993). En este sentido, puede afirmarse que el neoconservantismo fue el marco de inspiración de las políticas públicas de la Argentina, y de gran parte de la región (Krugman, 1995; Nochteff, 1993).

<sup>8</sup> La cúpula económica que creció a partir de 1976 (Azpiazu, Basualdo y Khavisse, 1987) y se consolidó en 1991-1995 (Azpiazu y Basualdo, 1995).

<sup>9</sup> Compárense las estrategias, especialmente de diversificación, analizadas por Basualdo (1994) con las estudiadas por Hikino y Amsden (1995).

## II

### Desarrollo y tecnología en Argentina: la expansión agropecuaria exportadora y la industrialización sustitutiva

*"...who made the discovery of the machine, or who first usefully applied it, would enjoy an additional advantage, by making great profits for a time but, in proportion as the machine [became]... of general use, the price of the commodity produced would, from the effect of competition, sink to its costs of production, when the capitalist would get the same money profits as before..."*

David Ricardo

#### 1. ¿Desarrollo o burbujas?

El desarrollo<sup>10</sup> es impulsado por las innovaciones<sup>11</sup> (y las inversiones asociadas a éstas) generadas por las empresas y los sistemas nacionales de innovación, de los cuales las primeras son parte y en los cuales la elite económica es un actor principal y decisivo (Dosi, Freeman, Nelson, Silverberg y Soete, 1988, parte II y V). Así, en gran medida, el desarrollo depende de que la elite económica cumpla eficientemente su función en el proceso que lleva a él.<sup>12</sup> Esa función es la de obtener cuasi rentas tecnológicas, las cuales, mediante la innovación, crean posiciones monopólicas que la imitación creativa, la competencia y la difusión tecno-

lógica erosionan permanentemente y convierten en necesariamente transitorias. En palabras de Javier Villanueva: cuando el monopolio de Schumpeter se crea, los perros de Walras comienzan a perseguirlo.

Para la elite económica, ésta es una "opción dura"<sup>13</sup> en términos de tecnología, riesgo, inversión y cambio social. Para la sociedad, es lo que Napoleoni (1962), siguiendo a Schumpeter, denomina "renta de desarrollo", la cual tiende a un proceso de crecimiento endógenamente impulsado, en el que cada ciclo deja capacidades para generar otro ciclo de desarrollo endógeno (sobre la relación dinámica entre los ciclos véase Kalecki, 1965, y su interpretación en Nochteff, 1994.<sup>14</sup>

La economía argentina (como la mayor parte de las latinoamericanas) no parece haber seguido este sendero de desarrollo, sino uno adaptativo, de imitación tardía (tradicional en el sentido de Freeman, 1982). Su desempeño es un resultado magro del ajust-

<sup>10</sup> El término desarrollo se usa aquí en sentido schumpeteriano, como contraposición a un proceso que tiende a un equilibrio estancado, salvo por factores exógenos a la economía misma (Schumpeter, 1968).

<sup>11</sup> En sentido amplio, que incluye la imitación creativa "baumoliana", el aprendizaje acelerado, los procesos de innovación de los usuarios, y las diferenciaciones de productos significativas para los beneficios y la estructura de los mercados (Schumpeter, 1968); Freeman, 1982).

<sup>12</sup> Para evitar las confusiones usuales sobre el concepto de "empresario schumpeteriano", cabe recordar que Schumpeter (1957, cap. II) aclara que "no se ocupa de los factores concretos del cambio sino de los métodos por los cuales actúan éstos", es decir del mecanismo de cambio. El "empresario es simplemente el portador de ese mecanismo", y la ganancia originada en la innovación (cuasi renta tecnológica en los términos usados aquí) está presente en todo proceso de desarrollo, aun en uno en que el empresario haya sido sustituido por cualquier otro agente que cumpla la misma función (Schumpeter, 1968, cap. IV).

<sup>13</sup> Sobre la distinción entre opción dura y opción blanda véase Esser, Hillebrand, Messner y Meyer-Stamer, 1993. En un sentido convergente, Kaplinsky (1995) distingue entre lo que él llama el *high road* y el *low road* en el desempeño económico, según el tipo de renta que se obtiene ("de recursos naturales", "de habilidad", "de recursos humanos").

<sup>14</sup> En la tradición de la dinámica económica evolucionista, estos conceptos están asociados más con la idea de desequilibrio sostenido que con la de alternancia entre períodos de desequilibrio/desarrollo y de equilibrio estacionario. Al respecto véase la dinámica cíclica expuesta por Kalecki (1965) y su comparación con el desarrollo schumpeteriano en Nochteff (1994).

te pasivo a estímulos exógenos u oportunidades externas creadas por otras economías. La elite económica argentina<sup>15</sup> se adaptó —y en buena medida forzó la adaptación de las instituciones— a esas oportunidades, y se mantuvo protegida de la competencia a través de posiciones monopólicas no innovadoras ni transitorias, sostenidas por políticas gubernamentales y barreras institucionales al ingreso, obteniendo así cuasi rentas de privilegio. Para la elite económica, ésta es una “opción blanda” en los términos descritos. Para la economía, no es un proceso de desarrollo, sino más bien una sucesión de períodos de auge, o burbujas,<sup>16</sup> más compatibles con el estancamiento de muy largo plazo (en comparación con las economías que se desarrollan) que con un sistema de instituciones, organizaciones y fuerzas productivas aptas para generar el desarrollo.

En los procesos de desarrollo, debido al predominio de la búsqueda de cuasi rentas tecnológicas, las políticas e instituciones promotoras de la ciencia, la innovación, la industrialización y la inversión tienen una enorme importancia en las agendas de los gobiernos, las elites económicas y el conjunto de la sociedad; y los esfuerzos en ciencia y tecnología están directamente vinculados a los patrones de producción, inversión y comercio exterior. En una economía como la argentina, de tipo adaptativo, imitativo tardío o “tradicional”, todas estas cuestiones son secundarias en esas agendas, y los esfuerzos científicos y tecnológicos están débilmente vinculados a dichos patrones. La obtención de cuasi rentas de privilegio (y de rentas ricardianas) es lo que hace que esta debilidad se deba menos a una oferta inadecuada de ciencia y tecnología que a una demanda efectiva insuficiente de ellas (Cereijido, 1990).<sup>17</sup> En síntesis, esta insuficiencia de demanda está directamente vinculada al comportamiento (la elección

y obtención de opciones blandas) de la elite económica, que guarda relación con la ineficacia de las instituciones para el crecimiento de largo plazo, y con la debilidad de los controles y contrapesos sociales y políticos que podrían influir en él, limitarlo o cambiarlo.<sup>18</sup>

## 2. Las opciones blandas: una visión retrospectiva

### a) *La expansión 1880-1914*

Como se sugirió más atrás, la primera opción blanda para la elite económica argentina fue el ciclo de expansión —o mejor, la burbuja— liderada por la exportación primaria y la expansión de la frontera agropecuaria. La combinación de las ventajas comparativas “naturales” con los cambios tecnológicos y económicos de las economías europeas; las imperfecciones de mercado (tal como la inexistencia de un mercado mundial de tierras); las barreras institucionales al ingreso (la legislación local de tierras y de arriendos, los sistemas de financiamiento de la adquisición de tierras y de producción agropecuaria), y los privilegios concedidos por el Estado, permitió que la elite económica de ese período obtuviera rentas ricardianas combinadas con cuasi rentas de privilegio y ampliadas por ellas. Así, se consolidó un sistema institucional y un tipo de comportamiento de la elite económica que parece haber perdurado pese a los cambios en la economía argentina e incluso en la composición de buena parte de dicha elite. Ese comportamiento puede caracterizarse por una gran capacidad de adaptación —de tipo especulativo— para aprovechar oportunidades de obtener cuasi rentas de privilegio, de ejercer una fortísima influencia sobre las instituciones y las políticas públicas —que hace posible la obtención de esas cuasi rentas—, y de rápida diversificación y cambio de actividad. Esta capacidad es la contracara de un bajo perfil en materia de inversión, innovación tecnológica, eficiencia productiva y especialización (Sábato, 1988).

### b) *La industrialización*

El estilo de industrialización argentino, especialmente a partir de la crisis de los años treinta que terminó con la primera gran burbuja, resultó en gran medida del comportamiento y de las actitudes de la elite económica tradicional (Nochteff, 1994, pp. 52-74), a

<sup>15</sup> Los temas examinados en esta sección se tratan en detalle en Nochteff, 1993 y 1994.

<sup>16</sup> En este artículo también se consideran burbujas algunos períodos largos i) cuando el aumento de la riqueza y el valor de los activos en uno de esos períodos es superior al sustentable por el aumento de la inversión, la productividad y la composición de la producción y del comercio exterior, y ii) cuando dejan sistemas institucionales y económicos muy poco eficientes para un proceso de desarrollo. Esto no significa ignorar que dentro de cada período pueden ocurrir burbujas en el sentido más usual del término.

<sup>17</sup> Con predominio de cuasi rentas de privilegio, la recomendación neoconservadora sobre ciencia y tecnología tiene un efecto especialmente perverso. Cuando se aconseja que el esfuerzo en este campo se oriente exclusivamente por la demanda empresaria, se yerra por asumir que las firmas tienen información tecnológica perfecta (Bessant, 1991); y si además la elite económica busca cuasi rentas no tecnológicas, el error se multiplica.

<sup>18</sup> Véase un estudio de caso sobre el fracaso de las políticas públicas en un contexto así, en Nochteff, 1995.

la que, especialmente después de los años cuarenta, se incorporaron las empresas transnacionales industriales, dando lugar a la industrialización sustitutiva de las importaciones liderada por estas empresas. Dicha industrialización constituyó la segunda gran opción blanda para la elite económica y llevó a una segunda "gran burbuja" de la economía argentina, que acentuó sus características de adaptación y de imitación tardía, y creó nuevas restricciones al desarrollo.

La industrialización sustitutiva de las importaciones condujo a una estructura de productividades heterogénea o enfermedad holandesa evolutiva,<sup>19</sup> debido al camino por el cual se optó —la "opción proteccionista"—, en gran medida por la influencia de algunas fracciones de la cúpula empresaria local y de las empresas transnacionales.<sup>20</sup>

En términos sumamente estilizados, las características principales de la enfermedad holandesa evolutiva son las siguientes:

i) Hay una diferencia importante entre los costos marginales del sector primario y del sector industrial<sup>21</sup> (en realidad, entre los de los sectores con ventajas comparativas "naturales" y aquéllos con ventajas comparativas construidas por el hombre). Los costos marginales no aumentan de modo continuo desde algunos sectores primarios a otros, y luego desde unos sectores industriales a otros, sino de modo discreto (hay uno

o más "escalones" en los costos marginales comparados).

ii) El tipo de cambio tiende a colocarse (en parte debido a las políticas económicas que se aplican) en torno a lo que puede llamarse la paridad de costos del sector primario.

Debido a esos dos hechos, los costos y precios monetarios del sector industrial fueron más altos que los internacionales, y las actividades industriales crecieron porque trabajaban con un tipo de cambio exclusivamente para importaciones cercano a la paridad de costos de la industria, formado por subsidios arancelarios y no arancelarios.

Como el tipo de cambio de exportación no se ubicaba en torno a la paridad de costos del sector industrial (las tarifas efectivas de exportación no eran equivalentes a las de importación),<sup>22</sup> los sectores industriales no exportaban (en términos muy estilizados). La economía estaba formada básicamente por dos sectores: el productor y exportador de bienes transables (el primario) y el productor de bienes no transables que demandaba divisas (el industrial más el terciario).

Estos comportamientos tienen efectos muy amplios. En primer lugar, impulsan una economía cerrada, es decir, una economía en la que el sector productor de bienes transables es pequeño. Esto lleva a que la mayor parte de la economía eluda la competencia internacional, facilitando así que los grandes agentes económicos obtengan cuasi rentas de privilegio, amparados en posiciones monopólicas no transitorias.

En segundo lugar, la oferta de divisas por las exportaciones del sector primario sólo permite el equilibrio en condiciones de estancamiento y alto desempleo. En términos simplificados, si se pretende que el sector no transable (industrial más terciario) crezca más que las exportaciones primarias se cae en una restricción externa. Si la restricción se cubre temporalmente con endeudamiento, se aumenta aún más la demanda de divisas futuras (servicios de la deuda) para —a igualdad de otras condiciones— el mismo nivel de exportaciones, lo que empeora el problema. Esto llevó a la economía a un funcionamiento de "arranque y parada" (Diamand, 1988; Heymann, 1984).

En tercer lugar, el desempeño microeconómico en el sector industrial depende fuertemente de las políticas cambiarias y comerciales. En general, los cambios

<sup>19</sup> El nombre de enfermedad holandesa evolutiva ha sido usado por Schydrowsky (1993), aunque el fenómeno fue analizado ya en los años sesenta por Oscar Braun y por Marcelo Diamand (que lo denominó "estructura productiva desequilibrada"). Posteriormente, ha sido estudiado por diversos economistas, como Mallon y Sorrouille (1976), Diamand (1988) y Heymann (1984), quien además presenta un modelo capaz de explicar con notable precisión los aspectos macroeconómicos de la burbuja 1991-1995.

<sup>20</sup> Nochteff (1994) analiza el juego de instituciones, actores, limitaciones y oportunidades que llevó a que la elite económica apoyara el sendero de la industrialización sustitutiva liderada por empresas transnacionales, al que se denomina "opción proteccionista", como distinta de las opciones "ortodoxa", "devaluatoria", e "industrial exportadora" o de "neutralidad ampliada". Esta última, sostiene, fue la seguida por las economías exitosas del Sudeste asiático.

<sup>21</sup> Es muy importante tener en cuenta que, para simplificar, se incluye en el sector primario a las actividades primarias e industriales ligadas muy directamente a ventajas comparativas dadas por recursos naturales, y en el sector industrial a las actividades productoras de bienes más diferenciados, en las que el trabajo muy calificado tiene alta incidencia en el costo y la competitividad está muy asociada a la capacidad propia de innovación (incluida la rápida imitación creativa). Así, en esta clasificación se hallarían en el sector primario las refinerías de petróleo, la producción de aceites vegetales para venta a granel y la de leches comunes, e incluso la petroquímica y la siderurgia básicas; y en el industrial la producción de bienes de capital, la química fina, la producción de quesos, leches y aceites comestibles de alto precio para exportación, la de aceros especiales y los servicios siderúrgicos.

<sup>22</sup> A diferencia de lo que ocurrió en las ER, en las cuales el llamado sistema de neutralidad ampliada tendió a aproximar la rentabilidad de las ventas al mercado interno con la de las exportaciones.

en la paridad y en la política comercial son mucho más importantes para las empresas que casi cualquier cambio tecnológico. Los esfuerzos tecnológicos no apuntan a alcanzar la frontera de las mejores prácticas, sino a ajustes relativamente menores de tecnologías existentes (y en general atrasadas) introducidas en gran parte a través de la importación de insumos y de bienes de capital (en buena parte usados o más o menos obsoletos). Los senderos de aprendizaje tienden a tomar la forma de esfuerzos tecnológicos para adecuarse a las limitaciones (de escala, de disponibilidad de insumos, de proveedores o de infraestructura) de una economía industrial cerrada, producidas por la misma enfermedad holandesa evolutiva, y no eliminan los "escalones" de costos marginales, reproduciendo así dicho mal.

En cuarto lugar, las políticas comerciales, cambiarias, de subsidios y de concesión de reservas y cuasi reservas de mercados, y en general todas las que permiten obtener, preservar o distribuir las cuasi rentas de privilegio y las rentas ricardianas, son centrales en la agenda de la elite económica, de los gobiernos y de la

sociedad. Así, las políticas orientadas a fomentar la innovación, el aprendizaje de las mejores prácticas, la inversión y el aumento de la productividad son desplazadas a posiciones muy secundarias.

Por último, no existe sinergia entre el sector primario y el industrial, se desaprovechan las ventajas comparativas dinámicas y también las estáticas, y el sector primario se rezaga y no avanza hacia productos más diferenciados, en comparación con otras economías (Esser, Hillebrand, Messner y Meyer-Stamer, 1993).

En resumen, la industrialización sustitutiva de las importaciones fue para la elite económica una suerte de "gran burbuja"<sup>23</sup> impulsada por la obtención de cuasi rentas no tecnológicas y resultante de la interacción entre el sistema institucional y la elite económica (y otras organizaciones y actores), antes que un proceso de desarrollo en sentido schumpeteriano. Por el contrario, la enfermedad holandesa evolutiva creó nuevas restricciones al desarrollo, de índole económica, tecnológica, institucional y organizacional.<sup>24</sup>

### III

## La corriente neoconservadora y la burbuja liderada por el endeudamiento

Aun con las limitaciones de la industrialización sustitutiva, durante el último período de ella (y especialmente entre 1964 y 1974) hubo un proceso de industrialización dinámico: en el decenio indicado el crecimiento del PIB per cápita fue el mayor del siglo y el de menor rezago en relación con otros países (Sorrueille y Lucángeli, 1980; Llach, 1987).<sup>25</sup> Ese dinamismo

se debió en gran parte a los procesos de aprendizaje, a la corrección parcial del sendero proteccionista y al empate sociopolítico que ponía límites a la elite económica y al crecimiento de la industria y el comercio mundiales (Nochteff, 1994). La crisis política y económica de 1975 y el golpe militar de 1976 rompieron ese empate y la elite económica recuperó el poder deteriorado parcialmente durante la industrialización sustitutiva.

#### 1. El neoconservadurismo y la gran burbuja en tres períodos

##### a) 1977-1981

A partir de ese momento, la elite económica forzó otro período de opciones fáciles y de obtención de cuasi rentas de privilegio. Desde el punto de vista del factor que lo lideró, el endeudamiento externo, este período puede considerarse una única "gran burbuja". Sin embargo, conviene distinguir tres etapas. Durante

<sup>23</sup> Porque —especialmente durante las fases de arranque— mantuvo los valores de las rentabilidades y los activos del sector no transable (industria más servicios) por encima de los de largo plazo. Como ya se dijo, esto comporta una estilización en la que una serie de burbujas se asimilan en una sola según los factores que las impulsan.

<sup>24</sup> Este fenómeno fue especialmente nítido en el período de industrialización sustitutiva de las importaciones anterior a las "correcciones parciales" de la década del sesenta (Nochteff, 1994). Por ello, la década de 1950 fue la de mayor atraso relativo, en términos de producto bruto por habitante, del período 1929-1983 (Llach, 1987).

<sup>25</sup> Sobre la industrialización sustitutiva en su conjunto y en este período en especial, véase Mallon y Sourrouille, 1976.

la primera, básicamente entre 1977 y 1981, la elite económica aprovechó la oportunidad dada por el aumento de la liquidez y la baja de las tasas de interés en el mundo. Durante este período, las cuasi rentas de privilegio se concentraron en la actividad financiera (Basualdo, 1987), y en sectores de bienes no transables protegidos en medio de una fuerte liberalización comercial. Por otra parte, comenzó a crecer la importancia de las cuasi rentas del trabajo barato.

#### b) 1982-1990

En una segunda fase, después de la crisis de la deuda externa que acabó con la primera burbuja (1977-1981), los conglomerados lograron mantener cuasi rentas de privilegio obteniendo transferencias de ingresos masivas a través de distintos tipos de subsidios (Azpiazu y Basualdo, 1987; FMI, 1986). Así, crecieron durante el decenio regresivo de los ochenta, y acumularon el capital y el poder económico que luego les permitió aprovechar la burbuja liderada por el endeudamiento externo y las privatizaciones en los años noventa. Por otra parte, este funcionamiento contribuyó de manera decisiva a la crisis fiscal que disparó las recesiones e hiperinflaciones de 1989-1990.

#### c) De 1991 en adelante

A partir de 1991, y al repetirse casi el fenómeno de alta liquidez y bajas tasas de interés en el mundo, resurgió la burbuja iniciada hacia 1976-1977. Esta vez las políticas neoconservadoras tuvieron mucho más peso, porque la combinación del endeudamiento externo con las privatizaciones, la desregulación y la liberalización comercial contribuyó a que pudieran obtenerse cuasi rentas no tecnológicas.

### 2. Una revisión del desempeño económico en el período posterior a 1976

El desempeño de la economía desde el quiebre de la industrialización sustitutiva puede medirse de manera sumaria del modo que sigue.<sup>26</sup>

El producto por habitante en 1995 fue 12.7% inferior al de 1974. La inversión bruta fija en 1995 fue el 18.6% del PIB, y un 3.6% inferior a 1974.

El salario medio real fue en 1993 un 51.2% infe-

rior al de 1974 y aunque no existen datos sobre su evolución posterior, se estima que en 1995 fue aún más bajo.

En lo que se refiere a la ocupación, entre 1974 y 1995 la tasa de desempleo abierto creció un 411.8% (de 3.4% a 17.4%) y la de subempleo visible pasó del 5.4% al 12.0%.

En cuanto a la distribución del ingreso, en 1995 la participación de los cuatro primeros deciles era un 28% inferior a la de veinte años antes; la de los cuatro deciles siguientes, un 11.6% inferior, y la de los dos deciles de mayores ingresos un 24.4% superior. El decil que más perdió en el período fue el de menores ingresos (41.9 %) y el que más ganó, el de ingresos más altos (43.5%). Si se considera el PIB por habitante, la pérdida absoluta del decil más pobre fue del 52% y la ganancia absoluta del decil más rico del 29%.

La pobreza creció del 4% al 20% (es decir, 600%) entre 1974 y 1992-1993.

El grado de apertura de la economía ( $X=M/PIB$ ) en 1995 fue de aproximadamente 15%, alrededor de 7% inferior al 16.2% de 1973. La relación  $X/PIB$  cayó un 16.7% (de 9.6% en 1973 a aproximadamente el 8% en 1995).

La vulnerabilidad externa (relación entre la deuda externa y las exportaciones) habría aumentado un 164.3%. En 1974 la deuda externa pública equivalía a 1.4 años de exportaciones; en 1995 la deuda externa pública financiera equivalía a 3.7 años de exportaciones (una relación 200% mayor que la del conjunto de los países en desarrollo).<sup>27</sup>

En resumen, la involución económica y social de la Argentina en el período posterior a 1976 fue, por decir lo menos, muy grave.<sup>28</sup>

### 3. Elementos para el análisis de la burbuja 1991-1995

Favorecida por la situación financiera mundial, la aplicación de políticas neoconservadoras de reducción del papel del Estado, la crisis económica, la extrema debilidad institucional —agravada por las hiperinfla-

<sup>27</sup> Las estimaciones sobre la deuda externa pública financiera en 1995 son muy variables. Se ha optado por seguir los cálculos de Machinea, 1996.

<sup>28</sup> La comparación "entre puntas" puede dejar alguna duda, pero cabe señalar que en todos los casos el ajuste a rectas por mínimos cuadrados de los datos anuales del período confirma que se trata de tendencias de largo plazo (Azpiazu y Nochteff, 1994a, gráficos 1 a 6).

<sup>26</sup> Los datos que se usan en este apartado y en el siguiente se elaboraron sobre la base de Azpiazu y Nochteff (1994a), FIDE (1996), FIEL (1996), Argentina, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (1995) y CEPAL (1995).

ciones y el deterioro de las organizaciones—,<sup>29</sup> la elite económica concentrada aprovechó una nueva burbuja, esta vez liderada por el endeudamiento externo, las privatizaciones y la desregulación, dentro de la cual extremó y consolidó la obtención de cuasi rentas de privilegio y lewisianas.

La combinación de las altas tasas de interés en pesos,<sup>30</sup> el tipo de cambio fijo y la liberalización financiera empujaron —como en la burbuja 1977-1981— el ingreso masivo de capitales. El grueso de estos capitales fue usado: i) para financiar las adquisiciones de empresas públicas por los conglomerados, de los cuales los vinculados al proceso de privatización contrajeron en 1990-1994 el 77% de la deuda externa privada (Basualdo, 1994); ii) para financiar un auge del consumo, especialmente del suntuario, como se puede presumir por la distribución del ingreso y la baja propensión al ahorro, inferior incluso a la propensión a la inversión, dada la fuerte entrada de capitales; en 1991-1994 la relación consumo/PIB fue del 82.1%, en tanto que la relación entre la inversión bruta y el PIB fue de sólo 17.4% (el valor máximo, en 1994, fue del 20%, y en 1995 la cifra cayó abruptamente).

La afluencia de capitales y la inflación en los bienes no transables —impulsada por el consumo y por las altas tarifas de los servicios públicos privatizados— apreciaron la moneda. Combinadas con una brusca liberalización comercial, erosionaron fuertemente la competitividad, y desplazaron las mejoras de los precios y de las rentabilidades relativas, así como la poca inversión, hacia el sector de bienes no transables (Faneli, Kacef y Machinea, 1995; Kacef, 1994; Coloma, 1993).

Tanto la inversión interna como la inversión extranjera directa (IED) se orientaron a compras y reestructuraciones de empresas y, en menor medida, a la construcción de plantas nuevas. Los principales destinos de la inversión fueron los servicios públicos privatizados y la producción para el mercado interno o, eventualmente, la complementación dentro del MERCOSUR. Las inversiones en nuevas plantas de bienes transables ocuparon un lugar secundario, concentrándose en la extracción y producción de bienes exportables poco diferenciados, básicamente productos mineros, gas y petróleo, productos agrícolas y manufacturas simples

de origen agropecuario (sobre la IED, véase Chudnovsky y López, 1994). En los sectores industriales que mejoraron más los precios y la productividad, la exportación siguió siendo básicamente anticíclica, el mercado se hizo oligopólico, y las inversiones —tanto las realizadas como las proyectadas— no parecen suficientes para mantener la competitividad (véase, por ejemplo, Azpiazu y Nochteff, 1994b).

La desregulación —en un contexto institucional y organizativo muy débil, sin legislación ni agencias antimonopolios efectivas, y durante un proceso de privatización en el cual se enajenaron algunas de las empresas más grandes— no trasladó la fijación de precios y rentabilidades y la asignación de recursos del Estado al mercado, sino principalmente a un grupo de conglomerados interrelacionados (Azpiazu y Basualdo, 1995). El marco institucional y organizacional de las privatizaciones no sólo no condujo a una mayor competencia, sino que de hecho trabó los mecanismos del mercado. (Véase Azpiazu y Nochteff, 1994a, pp. 157 a 221; Azpiazu y Basualdo, 1995).

Consecuentemente, la economía, a pesar de una liberalización cambiaria muy profunda (UNCTAD, 1995), tendió a cerrarse: la relación  $X+M/PIB$  en 1991-1995 estuvo en torno al 13% a 14%, una de las más bajas de la historia argentina: en el quinquenio anterior había sido de 15.8% (FIDE, 1996) y en 1969-1973, en plena sustitución de importaciones, de 16.8%.

En esta economía cerrada y oligopolizada, los conglomerados que forman el centro de la elite económica se desplazaron aún más hacia mercados monopólicos u oligopólicos de bienes no transables al amparo de la competencia externa e interna, aumentando y consolidando su capacidad de obtener cuasi rentas de privilegio y apartándose cada vez más de la estructura y el comportamiento de los conglomerados de economías dinámicas. En 1994, el último año de expansión de la burbuja, casi el 40% de las utilidades totales de las 20 firmas con mayor cuantía de utilidades se obtuvo en sectores monopólicos o duopólicos de servicios públicos privatizados no transables; otro 45% se obtuvo en actividades oligopólicas de explotación de recursos naturales no renovables (gas y petróleo) y sólo en torno del 13% en la industria (Gaggero, 1995).

En 1994, la burbuja “implotó”. El disparador fue el “efecto tequila” pero la causa principal fue la extrema fragilidad externa de la economía.<sup>31</sup> Esta se puede

<sup>29</sup> Estatales, sindicales, políticas y representativas del empresariado.

<sup>30</sup> El comportamiento monetario no fue totalmente endógeno: las políticas financieras y fiscales tendieron a elevar las tasas de interés.

<sup>31</sup> Para el análisis macroeconómico de la burbuja, véase Faneli, Kacef y Machinea (1995).



apreciar por: el creciente desequilibrio del comercio exterior (que pasó de un superávit de 8 274 millones de dólares a un déficit de 5 752 millones entre 1990 y 1994); la caída de la relación X/PIB (del 11.9% en 1990 al 5.7% en 1994); el aumento del déficit de cuenta corriente (se multiplicó por 40 entre 1991 y 1994); la elevadísima relación entre la deuda externa y las exportaciones, y el aumento de la deuda pública externa neta en un monto equivalente al 109.5% de las exportaciones de 1994 (Poli y Peirano, 1996), a pesar del Plan Brady y de que en el período ingresaron 27 000 millones de dólares por privatizaciones. (Según Machinea, 1996, “es como si una empresa hubiese aumentado su deuda al tiempo que vendía sus activos”).

Una burbuja en un sistema de tipo de cambio fijo con convertibilidad que se asemeja al patrón oro, no explota sino que “implota”. Hasta ahora, el indicador más confiable de la “implosión” es la tasa de desempleo. Durante el crecimiento de la burbuja, la expulsión de mano de obra de los sectores de bienes transables y de las empresas públicas privatizadas fue encubierta por el surgimiento de trabajadores por cuenta propia que utilizaron sus indemnizaciones por despido para financiar actividades inviables, y muy parcialmente compensada por el auge del sector de bienes no transables: el desempleo abierto pasó del 6.9% en 1991 al 10.7% en 1994. Cuando se produjo la “implosión”, la mano de obra expulsada del sector no transable se sumó a la del transable y al agotamiento de los fondos provenientes de las indemnizaciones; la cifra llegó a 18.6% en 1995, es decir, subió 73.8% en un año (Kacef, 1994), en situación de plena flexibilidad laboral y de oferta de trabajo con salarios y condiciones decrecientes (Marcó del Pont, 1995).

Todo lo anterior confirma tres puntos: i) las políticas económicas inspiradas en el neoconservantismo, unidas a la fragilidad institucional, a la debilidad de los controles y contrapesos políticos y sociales, y al comportamiento de la elite económica, condujeron a una burbuja y no a un proceso de desarrollo; ii) la elite económica presionó la burbuja para obtener cuasi rentas de privilegio, cuasi rentas lewisianas (especialmente a partir de 1994) y, en parte, rentas de recursos naturales no renovables (las cuales, en los términos de este artículo, y dada la importancia de las concesiones estatales en estas actividades, son en parte cuasi rentas de privilegio).

En consecuencia, las políticas y los esfuerzos para obtener cuasi rentas de desarrollo están aun más relegados que antes. Uno de los indicadores de la importancia que se les asigna es el gasto en ciencia y tecno-

logía. La participación de éste en el gasto público cayó de un escasísimo 0.27% (1980-1987) a un 0.24% en los años noventa, y su participación en el PIB se ha reducido sistemáticamente desde 1992. En 1994, el gasto total en investigación científica y tecnológica era un 0.29% del producto, un porcentaje 10 veces menor que el de los países desarrollados, y entre 4 y 7 veces menor que en el de las EIR asiáticas (Chudnovsky y López, 1995).

#### 4. Burbuja, cuasi rentas de privilegio y estructura productiva

En una economía cerrada y con baja competitividad,<sup>32</sup> las exportaciones tienden a seguir un comportamiento anticíclico: con la implosión las exportaciones crecieron un 46% en el primer trimestre de 1995. Como podía esperarse, el aumento no está vinculado a una mayor penetración en economías abiertas y desarrolladas,<sup>33</sup> sino que fue inducido por la caída de la demanda interna —que impulsó aumentos de las unidades exportadas—, el alza de precios de los productos básicos y la recuperación de la economía brasileña combinada con la apreciación del real. Casi un 52% del aumento de las exportaciones totales y un 75% del de las industriales fueron al MERCOSUR, fundamentalmente a Brasil (Porta, 1995).

Sin datos disponibles sobre el PIB por ramas, y después de la liberalización comercial, la estructura del comercio es un buen reflejo del desempeño tecnoproductivo: i) la balanza comercial sólo tuvo superávit cuando se produjo la “implosión” y se dieron condiciones exógenas favorables (y frágiles), y ii) se asignó gran prioridad al aprovechamiento de las ventajas comparativas.

Mientras otros países de la región están entrando en la “segunda fase exportadora” de economía abierta (Díaz, 1995), la Argentina tendió a retroceder hacia una economía más cerrada y una “primera fase exportadora”. Según Beckerman y Sirlin (1996) las ventajas comparativas reveladas (VCR) por el comercio exterior argentino indican que en el período éstas cayeron en las actividades manufactureras respecto de las primarias (especialmente aquéllas vinculadas a los recursos naturales no renovables); en las actividades

<sup>32</sup> Véase un análisis coincidente de la competitividad en Messner y Meyer-Stamer (1994).

<sup>33</sup> Al respecto, es importante señalar que hacia 1993-1994 la Argentina tenía sólo 30 empresas con certificados de calidad ISO 9000, en tanto que Brasil tenía 500.

manufactureras de origen industrial en relación con las de origen agropecuario,<sup>34</sup> y en las actividades de mediana y en especial de alta tecnología respecto de las actividades industriales tradicionales con insumos de uso difundido (no diferenciados) y de baja tecnología. A su vez, se redujeron las ventajas comparativas de las actividades manufactureras en relación directa (aunque no proporcional) con su utilización de trabajo calificado (Bisang, 1995).

En conjunto, los análisis del comercio exterior muestran una fuerte regresión tecnológica e industrial,<sup>35</sup> coherente con las tesis de este artículo y en especial con la del creciente desplazamiento de la elite económica hacia el sector de bienes no transables, y hacia la obtención de cuasi rentas de privilegio, lo que impone nuevas restricciones al desarrollo.

##### 5. Observaciones sobre el proceso de privatización y desregulación

El proceso de privatización y desregulación<sup>36</sup> tal como se llevó a cabo en Argentina fue una de las piezas claves de la aplicación de las políticas inspiradas en el pensamiento neoconservador, de la burbuja 1991-1995 y de la obtención de cuasi rentas de privilegio.<sup>37</sup>

Este proceso fue el principal en materia de reforma del Estado. En cambio, en los países de la Organi-

zación de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), las reformas se concentraron en un conjunto de medidas que incluían la introducción de mecanismos de mercado, el cambio de las funciones de los cuerpos centrales de administración y gestión y la descentralización, mucho más que en las privatizaciones (OCDE, 1993).

La rapidez y la amplitud del proceso fueron mucho mayores que las usuales en el mundo occidental: en cuatro años se privatizaron casi todas las empresas industriales y de servicios estatales.

Los criterios y las acciones gubernamentales exhibieron cambios y faltas de continuidad muy marcados que afectaron la capacidad de negociación estatal.

En general, la creación de marcos y organismos fue casi simultánea con las privatizaciones y en algunos casos posterior a ellas.

Las privatizaciones fueron utilizadas principalmente como parte de la política macroeconómica de corto plazo, en especial para compensar el desequilibrio fiscal y el de cuenta corriente, y para crear condiciones que permitieran mantener el tipo de cambio fijo, sacrificando los objetivos de largo plazo.

Hubo una continua y recurrente renegociación de las normas bajo las cuales se privatizó, en gran parte de los casos para ganar la confianza de las grandes empresas. Esto elevó los costos sociales, debido a los beneficios que el Estado concedió después de reconocer que las empresas tenían derechos adquiridos y que los cambios podían afectar sus utilidades futuras.

La total despreocupación por difundir la propiedad —en contra de las experiencias y recomendaciones internacionales— impulsó una fuerte concentración económica, tanto dentro de las compañías privatizadas, en las que los compradores tienen asegurado el control, como en el conjunto de la economía. Un pequeño grupo de conglomerados se diversificó hacia actividades totalmente heterogéneas, y alcanzó una presencia decisiva en casi toda la gama de actividades privatizadas. Esta “diversificación heterogénea” obstaculiza la eficiencia microeconómica y la especialización tecnoproductiva.<sup>38</sup>

<sup>34</sup> Beckerman y Sirlin (1996) muestran que entre 1990 y 1994 las exportaciones de bienes primarios incrementaron un 60% su aporte positivo a las vcr, las manufacturas de origen agropecuario un 10%, y las exportaciones de energéticos pasaron de representar una proporción insignificante del comercio a un aporte relativo cercano al 12% de las vcr positivas. Mientras tanto, el aporte negativo de las manufacturas de origen industrial a las vcr creció 1.5 veces. Estos resultados se agravan porque las manufacturas de origen agropecuario no tienden a formar conglomeraciones tecnológico-productivas. Por ejemplo, mientras en el Brasil los subproductos de la extracción de aceites vegetales se han usado para el desarrollo de una industria avícola intensiva, Argentina los exporta como “residuos de la industria alimenticia” (uno de los principales rubros de exportación del país).

<sup>35</sup> En Cepeda (1995a y b) pueden verse resultados convergentes a partir de distintas metodologías.

<sup>36</sup> En esta sección se identifican algunos de los rasgos del proceso de privatización y desregulación que contribuyeron a la burbuja 1991-1995 y a la obtención de cuasi rentas de privilegio. En consecuencia, no es ni debe tomarse como un balance de dicho proceso. Así, aquí no se analiza la mejora sustancial en la prestación de servicios ni otros aspectos de la desregulación (por ejemplo, el aumento de la competencia en mercados como los de servicios profesionales o la reducción de costos de servicios como los portuarios). Tampoco se analiza el fuerte aumento de los precios de la mayor parte de los servicios públicos privatizados (Azpiazu, Bang y Nochteff, 1995).

<sup>37</sup> Esta sección está basada en Azpiazu y Vispo (1995); Azpiazu y Basualdo (1995), y Azpiazu, Bang y Nochteff (1995).

<sup>38</sup> Esta diversificación no se efectúa en torno a un núcleo tecnoproductivo en actividades de mediana y alta tecnología, generalmente en el sector transable (a diferencia de lo que ocurre en las economías desarrolladas) ni en un número reducido de núcleos de ese tipo (como suele suceder en las EIR). Por ejemplo, uno de los mayores conglomerados locales se ha diversificado, ampliándose desde la siderurgia hacia la distribución de electricidad, el transporte de gas, la distribución de gas, la explotación de petróleo, el servicio de telecomunicaciones, el transporte ferroviario, los servicios portuarios y las concesiones viales (Basualdo, 1994).

La debilidad regulatoria y las características mencionadas fueron factores decisivos para la consolidación de posiciones desde las cuales se pueden obtener cuasi rentas de privilegio. Los grandes conglomerados obtuvieron: i) un muy significativo aumento de los patrimonios que reforzó su capacidad de financiarse en el exterior a tasas muy inferiores a las internas; ii) condiciones bajo las cuales el riesgo es bajísimo o nulo; iii) amplios márgenes para la fijación de precios; iv) una gran libertad para aumentar sus costos, transfiriendo utilidades a empresas vinculadas (por ejemplo, en la compra de equipamiento o en la contratación de servicios), y v) una influencia significativa sobre los precios y las rentabilidades relativas de la economía. Un indicador de ello es la altísima participación de los servicios públicos y el complejo petrolero privatizados en las utilidades de las 20 empresas con mayor masa de ganancias.

Esta concentración del poder económico, así como la consolidación de reservas de mercado con cuasi rentas de privilegio, dificulta la emergencia de una nueva y más competitiva clase empresaria. Por otra parte, la concentración de la propiedad de las empresas privatizadas, reforzada por tenencias accionarias cruzadas y acuerdos empresariales, se suma a la debilidad de los marcos y las agencias regulatorias para incorporar rigideces y restricciones. Entre éstas cabe mencionar i) una inversión planeada inferior incluso al bajísimo nivel de los años ochenta; ii) el aumento del riesgo de cooptación de las agencias reguladoras, agravado por la creación de agencias específicas para cada servicio, con escasa o nula coordinación entre sí; iii) el reforzamiento de barreras a la entrada distintas de las tecnoproductivas; iv) la creciente asimetría en

la capacidad de negociación entre el Estado y los conglomerados, ya que éstos controlan los servicios públicos, pero el Estado sigue siendo el responsable del servicio en última instancia; v) la pérdida de capacidad de negociación del resto de los agentes privados frente a los conglomerados, y vi) una creciente opacidad de los mercados y el riesgo consecuente de prácticas de precios de transferencia. Un ejemplo de estos últimos problemas es la imposibilidad de acceso público a los contratos de provisión entre los transportadores, los distribuidores y los grandes usuarios de gas, o entre los generadores y los grandes usuarios de energía eléctrica (en muchos casos pertenecientes al mismo conglomerado).

En resumen, muchos de los rasgos que adoptó el proceso de privatización y desregulación argentino<sup>39</sup> llevaron, en última instancia, a mayores imperfecciones del mercado, a mayores divergencias entre beneficios privados y sociales, y a iguales o mayores distorsiones internas, y a la vez reforzaron la tendencia hacia una economía semicerrada, oligopólica y centrada en las cuasi rentas de privilegio.

De hecho, este proceso contribuyó de manera decisiva al cambio de rentabilidades relativas en contra de la de los bienes transables. Además, mientras los precios de otros bienes no transables que influyen sobre los costos de los transables pueden ser reducidos mediante la devaluación o la deflación, ninguna de estas dos medidas puede reducir significativamente los precios de los servicios públicos privatizados, debido a que éstos están implícita o explícitamente indexados por el tipo de cambio, o debido a su baja elasticidad, al carácter oligopólico de los mercados respectivos o a alguna combinación de estos factores.

## IV

### Algunas conclusiones

*"Economic history is overwhelmingly a story of economies that failed to produce a set of economic rules of the game that induce sustained economic growth."*

Douglas North

Las reformas estructurales y las políticas económicas aplicadas en Argentina desde 1991 llevaron a una

burbuja liderada por las formas que adoptaron el endeudamiento, las privatizaciones, la desregulación y la

<sup>39</sup> Estos rasgos diferencian al proceso de privatización y desregulación argentino de las experiencias de privatización exitosas, y en cambio lo asemejan muchas veces a las más negativas de Europa oriental (sobre éstas, véase OCDE, 1994).

liberalización comercial; esta burbuja reforzó en las elites económicas la búsqueda de cuasi rentas de privilegio, no vinculadas a la tecnología, la inversión y la competencia en los mercados externos, y condujo a una nueva regresión en la estructura económica<sup>40</sup> y en el comercio exterior, y a una economía tan cerrada como la del período de industrialización sustitutiva de las importaciones.

Las recomendaciones de lo que Ralph Dahrendorf llamó *el conservatism of unconcern* (conservadurismo de la despreocupación), recogidas en buena parte en los planteamientos neoconservadores, convergen con el comportamiento socioeconómico de la elite económica tradicional argentina (y de muchos países de la

región), creando nuevas restricciones a la transición hacia una economía más abierta, dinámica, innovadora y competitiva. Frente a ello, siguiendo la observación de Schumpeter (1968), es razonable pensar que la investigación y el debate académico y de políticas públicas debería atender cada vez más a los problemas que surgen en la interacción de las instituciones y el empresariado o, en general, de las instituciones, agencias y organizaciones propias de cada economía, ya que la construcción de instituciones eficientes y de un sistema de contrapesos y consensos entre actores sociales es una condición necesaria para el desarrollo (Nochteff, 1994).

### Bibliografía

- Argentina, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (1995): *Informe económico*, año 4, N° 15, Buenos Aires, Secretaría de Programación Económica, diciembre.
- Azpiazu, D. y E. Basualdo (1987): *Cara y contracara de los grupos económicos*, Buenos Aires, Cántaro.
- \_\_\_\_\_ (1995): Las privatizaciones en la Argentina. Concentración del poder económico e imperfecciones de mercado. La privatización en América Latina y el Caribe: algunas experiencias nacionales y sectoriales; N° 3, Caracas, Sistema Económico Latinoamericano (SELA) Reunión de Altos Funcionarios encargados de los Procesos de Privatización en América Latina y el Caribe.
- Azpiazu, D., E. Basualdo y M. Khavisse (1987): *El nuevo poder económico en la Argentina de los años ochenta*, Buenos Aires, Legasa.
- Azpiazu, D. y H. Nochteff (1994a): *El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadurismo y elite económica en la Argentina. Ensayos de economía política*, Buenos Aires, Tesis/Norma.
- \_\_\_\_\_ (1994b): *Industrial Performance and Transition of Economic Systems. The Argentine Steel Industry*, Buenos Aires, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Azpiazu, D. y A. Vispo (1995): Algunas enseñanzas de las privatizaciones en Argentina, *Revista de la CEPAL*, N° 54, LC/G.1845-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Azpiazu, D., J. H. Bang y H. Nochteff (1995): *Privatización, desregulación y precios relativos en la Argentina de los noventa*, Buenos Aires, FLACSO.
- Basualdo, E. (1987): *Deuda externa y poder económico en la Argentina*, Buenos Aires, Nueva América.
- \_\_\_\_\_ (1994): El impacto económico y social de las privatizaciones, *Realidad económica*, N° 123, Buenos Aires, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE).
- Barbeito, A. y R. Lo Vuolo (1993): *La nueva oscuridad de la política social*, Buenos Aires, Centro de Investigaciones en Políticas Públicas (CIEPP).
- Beckerman, M. y P. Sirlin (1996): Patrón de especialización y política comercial en la Argentina de los noventa, Buenos Aires, mimeo.
- Bessant, J. (1991): *Managing Advanced Manufacturing Technology. The Challenge of the Fifth Wave*, Manchester, Oxford, Reino Unido, NCC Blackwell.
- Bisang, R. (1995): Las exportaciones argentinas y el Plan de Convertibilidad, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Programa de Fomento de las Exportaciones/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/CEPAL, febrero, mimeo.
- Burns, T. y T. Dietz (1995): Human agency and evolutionary process, B. Wittrock (ed.), *Agency in Social Theory*, Londres, Sage.
- CEPAL (1995): *Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe*, LC/G. 1892-P, Santiago de Chile, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.E.95.II.G.18.
- Cepeda, H. (1995a): *Una visión sobre el desempeño exportador de 1994: el caso de las manufacturas de origen industrial*, Nota N° 51, Buenos Aires, Unión Industrial Argentina (UIA)/Instituto para el Desarrollo Industrial (IDI), agosto.
- \_\_\_\_\_ (1995b): *Una visión sobre el desempeño exportador de 1994: el caso de las manufacturas de origen agropecuario*, Nota N° 53, Buenos Aires, UIA/IDI, diciembre.
- Cerejido, M. (1990): *La nuca de Houssay*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Coloma, G. (1993): *Desempeño empresarial y contexto económico*, DT 12, Buenos Aires, UIA/IDI.
- Cortés, R. (1985): *Cambios en el mercado de trabajo urbano argentino, 1974-1983*, Buenos Aires, FLACSO.
- Chudnovsky, D. y A. López (1994): *Foreign Direct Investment in Argentina*, Buenos Aires, Centro de Investigaciones para la Transformación (CENIT)/IDCI.
- \_\_\_\_\_ (1995): *Política tecnológica en la Argentina: ¿Hay algo más que laissez-faire?*, Buenos Aires, CENIT.
- Diamand, M. (1988): *La estructura productiva desequilibrada y la doble brecha*, Cuaderno N° 3, Buenos Aires, Centro de Estudios de la Realidad Económica (CERE).
- Díaz, A. (1995): *La industria chilena entre 1970 y 1994: de la sustitución de importaciones a la segunda fase exportadora*, LC/R.1535, Santiago de Chile, CEPAL/Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID).

<sup>40</sup> Según Nochteff (1994), esta regresión continuó la iniciada a mediados de los años setenta.

- Dosi G., C. Freeman, R. Nelson, G. Silverberg y L. Soete (eds.) (1988): *Technical Change and Economic Theory*, Londres, Pinter Publishers, Ltd.
- Esser, K. (1991): *Development of a Competitive Strategy: A Challenge to the Countries of Latin America in the 1990's*, Berlín, Instituto Alemán para el Desarrollo.
- Esser, K., W. Hillebrand, D. Messner y J. Meyer-Stamer (1993): *International Competitiveness in Latin America and East Asia*, Londres, Frank Cass.
- Fanelli, J. M., O. Kacef y J. L. Machinea (1995): Precios relativos y competitividad industrial, Buenos Aires, UIA/IDI, mimeo.
- FIDE (Fondo de Inversiones para el Desarrollo Económico) (1996): *Anuario Estadístico*, Buenos Aires.
- FIEL (Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas) (1996): *Indicadores de coyuntura*, Buenos Aires, enero.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (1986): *Argentina: incentivos fiscales para el desarrollo*, Washington, D.C..
- Freeman, C. (1982): *The Economics of Industrial Innovation*, Londres, Francis Pinter.
- Gaggero, J. (1995): Empresas privatizadas y crisis de la regulación, *Perspectiva*, año 7, N° 8, Buenos Aires.
- Heymann, D. (1984): Precios relativos, riqueza y producción, *Ensayos económicos*, N° 29, Buenos Aires, Banco Central de la República Argentina, marzo.
- Hikino, T. y A.H. Amsden (1995): La industrialización tardía en perspectiva histórica, *Desarrollo económico*, vol. 35, N° 137, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES), abril-junio.
- Kacef, O. (1994): *Algunas consideraciones sobre la composición de la inversión*, Nota N° 43, Buenos Aires, UIA/IDI.
- Kalecki, M. (1965): *Theory of Economic Dynamics. An Essay on Cyclical and Long-run Changes in a Capitalist Economy*, Nueva York, George Allen & Unwin.
- Kaplinsky, R. (1993): Export processing zones in the Dominican Republic: Transforming manufactures into commodities, *World Development*, vol. 21, N° 11, Oxford, Reino Unido, Pergamon Press Ltd.
- \_\_\_\_\_ (1995): The new competition and human resources: How disadvantaged are low income LDCs?, trabajo preparado para la Conference on Globalization and Learning, Oxford, Reino Unido, University of Sussex, Institute for Development Studies (IDS), 23 de septiembre.
- Krugman, P. (1995): Dutch tulips and emerging markets, *Foreign Affairs*, vol. 74, N° 4, Nueva York, Council on Foreign Relations, Inc., julio-agosto.
- Llach, J.J. (1987): Reconstrucción o estancamiento, tesis de grado, Buenos Aires, Asociación de Bancos Argentinos (ADEBA), mimeo.
- Machinea, J. L. (1996): ¿Es tan alta nuestra deuda?, *Clarín*, Buenos Aires, 5 de marzo.
- Mallon, R. y J. V. Sourrouille (1976): *La política económica en una sociedad conflictiva. El caso argentino*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Marcó del Pont, M. (1995): Responsabilidades de la política económica en el aumento del desempleo, *Minutas*, Buenos Aires, Movimiento Industrial Nacional (MIN), julio-diciembre.
- Messner, D. y J. Meyer-Stamer (1994): Systemic competitiveness. Lessons from Latin America and beyond. Perspectives for Eastern Europe, *The European Journal of Development Research*, vol. 6, N° 1, Londres, Frank Cass.
- Minujin, A. (ed.) (1993): *Desigualdad y exclusión. Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo*, Buenos Aires, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)/Editorial Losada.
- Napoleoni, C. (1962): Rentas de escasez, en Napoleoni, C. (ed.), *Diccionario de economía política*, Madrid, Castilla.
- Nochteff, H. (1993): *Constraints on the Transition to a Dynamic Economic System in Latin America. An Approach to some Socio-Economic Conditionants for Development: the Argentine Case*, Buenos Aires, FLACSO.
- \_\_\_\_\_ (1994): Los senderos perdidos del desarrollo. Elite económica y restricciones al desarrollo en la Argentina, D. Azpiazu y H. Nochteff, *El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadurismo y elite económica en la Argentina. Ensayos de economía política*, Buenos Aires, Tesis/ Norma.
- \_\_\_\_\_ (1995): The transition of the Argentine economic system. A report of research findings, Addendum, Berlín, mimeo.
- North, D. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press.
- Nun, J. (1995): Argentina: Science, technology and public policies, M.I. Bastos y Ch. Cooper (eds.), *Politics of Technology in Latin America*, Londres y Nueva York, Routledge.
- OCDE (1993): (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos): *Public Management Developments*, París.
- \_\_\_\_\_ (1994): *Trends and Policies in Privatization*, vol II, N° 1, París.
- Platteau, J.P. (1994): Behind the market stage where real societies exist. Part I: The role of public and private institutions, *The Journal of Development Studies*, vol. 30, N° 3, Londres, Frank Cass & Co. Ltd., abril.
- Poli, F. y M. Peirano (1996): A propósito del endeudamiento externo, *Informe industrial*, año XVIII, N° 149, Buenos Aires, marzo.
- Porta, F. (1995): Argentina: cuatro años con tipo de cambio fijo. ¿Ajuste estructural o ajuste recesivo?, *Revista de ciencias sociales*, N° 3, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, noviembre.
- Ricardo, D. (1826): *Principles of Political Economy and Taxation*, Londres, Penguin Books.
- Sábato, J. F. (1988): *La clase dominante en la Argentina moderna. Formación y características*, Buenos Aires, Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración (CISEA)/Grupo Editor Latinoamericano (GEL).
- Schumpeter, J.A. (1957): *Teoría del desenvolvimiento económico*, México D.F., FCE.
- \_\_\_\_\_ (1968): La respuesta creadora en la historia económica, *Ensayos*, Barcelona, Oikos-Tau (artículo aparecido en el *Journal of Economic History* en noviembre de 1947).
- Schydrowsky, D. (1993): *Foreign Exchange Regimes for Dutch Disease Prone LDCs*, Washington, D.C., The American University, mimeo.
- Sourrouille, J. V. y J. Lucángeli (1980): Apuntes sobre la historia reciente de la industria argentina, *Boletín informativo Techint*, N° 129, Buenos Aires.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1995): *Informe sobre comercio y desarrollo 1995*, Nueva York.



# Posibilidades y límites

## *de la reforma en la gestión*

# de la salud en Chile

---

**Ana Sojo**

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

En un marco de expansión del gasto y de mejoras de la equidad, e inserta en un sistema de salud dual, esta reforma de la gestión de la salud pública en Chile pretende consolidar una ventaja de costos respecto del sector privado. Se ha acentuado la distinción entre la función reguladora, la financiera y la proveedora en el sector público y se ha fomentado una relativa oposición de intereses entre ellas, en aras de generar cuasimercados. Los "compromisos de gestión" establecidos entre el Ministerio de Salud y los Servicios de Salud rompen con la lógica de una asignación de recursos guiada por los presupuestos históricos, y hacen de los resultados el elemento determinante del financiamiento. En esos compromisos se establece anualmente el tipo de servicios que se han de brindar, la asignación y transferencia de recursos, así como los indicadores de desempeño, en una perspectiva integral que incluye las áreas programática, financiera, de recursos humanos y de inversiones, y ordena las múltiples relaciones que se dan entre el Ministerio y los Servicios de Salud. El otro eje de la reforma es el incremento de la productividad de los recursos humanos, para lo cual se pretende modificar las modalidades de contratación y remuneración vigentes. La dualidad del modelo de salud acota de manera significativa la regulación, desde lo financiero, de elementos que le son endógenos, como el ausentismo y el incumplimiento de las jornadas médicas. Los cambios entran también en tensión con los marcos presupuestarios vigentes, que inhiben una gestión descentralizada de los recursos. La medición de desempeño ha hecho hincapié en la eficiencia microeconómica más que en la eficacia: para evaluar la calidad, sentido último de la reforma de gestión, están pendientes estandarizaciones de desempeño que permitan medir la calidad del servicio prestado.

## I

## Los puntos de partida: un preámbulo necesario

No toda modernización o reforma del Estado se inscribe en el campo de la gestión, que abarca las acciones encaminadas primordialmente a elevar la eficacia y eficiencia de las organizaciones públicas, pero desde el ángulo de la ejecución, es decir, el de cómo lograrlo, y no el de qué lograr. La eficiencia organizativa puede servir a muy diversos fines, ya que adquiere sentido en relación con otros valores que guían a las instituciones (Prats i Catalá, 1992, p. 32). Los cambios de gestión son, en palabras de Paul Romer, una experimentación limitada en la búsqueda, dentro de posibilidades virtualmente ilimitadas, de formas de hacer cada vez mejor las cosas.

En Chile, la modernización de la organización estatal, sus recursos humanos y estilos de gestión se ha rezagado apreciablemente. Durante el régimen militar, al ser considerado el Estado ineficiente, burocrático y anacrónico, las políticas se abocaron fundamentalmente a reducirlo. Las condiciones de empleo y las remuneraciones conspiraron contra una modernización de la gestión, y las empresas y la administración estatales sufrieron atrasos tecnológicos y falta de inversión (Marcel, 1995).

Por su parte, el gasto social en salud experimentó importantes recortes, mientras ingentes recursos se destinaron a privatizar el sistema previsional y a consolidar las instituciones de salud previsional (ISAPRES). La expansión de la atención primaria se dio en contra del nivel terciario, y la prioridad asignada a la atención maternoinfantil redundó en menoscabo de la atención de adultos y de tercera edad y de las respectivas acciones preventivas, causando desequilibrios en el sistema de salud y disminuyendo la eficiencia técnica y económica del uso de insumos (Banco Mundial, 1992).

Las principales deficiencias de la gestión pública de salud en Chile se han atribuido a cuatro problemas estructurales, propios de una cultura organizacional centrada en las políticas, procesos y métodos, antes que en los resultados: i) los objetivos de gestión de los organismos públicos son ambiguos; ii) la responsabilidad individual de los funcionarios es escasa, ya que las responsabilidades están diluidas y mediatizadas desde las autoridades superiores hasta el personal ope-

rativo; iii) no existe una red de obligaciones y relaciones recíprocas frente al usuario, ya que el sector público es unilateral y autorreferente, y iv) no se evalúa seriamente la gestión (Marcel, 1995, pp. 11 y 12). Las particularidades del quehacer público y la necesidad de brindar respuestas concretas implica temporalidades propias y heterogeneidad en este ámbito de reformas (Lahera, 1993, p. 33).

Los gobiernos de la Concertación han estimulado una modernización gradualista de la gestión pública, que constituye el marco de la reforma en el sector salud. Si bien ésta ha sido relativamente autónoma en varios aspectos, en el caso del proyecto de reforma de la ley 15076 ha habido una gran influencia interinstitucional.<sup>1</sup> El apoyo político ha sido fuerte y las iniciativas se han visto favorecidas por la presencia de profesionales formados en diversos programas de administración en el área de la salud.<sup>2</sup>

Los cambios apuntan a introducir criterios de economía de la salud que contribuyan a construir mercados, dotando a los agentes de un conjunto de normas que exigen: identificar oferentes y demandantes, asignándoles ciertos derechos de propiedad<sup>3</sup> sobre los activos y sobre los ingresos derivados de la explotación de estos activos; definir arreglos contractuales para motivar a los agentes a desplegar interacciones que conduzcan a situaciones socialmente deseables; establecer condiciones para que los precios actúen como señales que ayuden a tomar decisiones a los agentes; y cautelar que se cumplan los contratos y se respeten los derechos de propiedad (Lenz y Fresard, 1995, p. 11).

<sup>1</sup> Entrevista efectuada al Sr. César Oyarzo, Director del Fondo Nacional de Salud (FONASA), el 5 de septiembre de 1995.

<sup>2</sup> Opiniones expresadas por el Ministro de Salud, Sr. Carlos Massad, en entrevista realizada el 21 de noviembre de 1995. Como un ejemplo de apoyo, señala la solución al problema causado por el reciente impedimento de la Contraloría para pagar bonificaciones de desempeño al sector administrativo; la ley necesaria fue aprobada en un plazo brevísimo y sólo con un voto en contra, lo cual no tiene precedentes.

<sup>3</sup> Propiedad entendida como relación económica que permite disponer de los recursos, y no como propiedad jurídica, ya que se trata de instituciones públicas.



## II

### La reforma de gestión como imperativo

La reducción del gasto social acaecida desde los años ochenta en América Latina constituyó básicamente un ajuste financiero que postergó modificaciones estructurales de la prestación de servicios; unido a deficiencias arrastradas, ha puesto claros límites a la disponibilidad y calidad de los servicios sociales. Para mejorar la calidad y pertinencia de ellos, elevar la equidad y garantizar coberturas adecuadas, conservando los equilibrios macroeconómicos como condición indispensable para el crecimiento, urge incrementar su productividad mediante reformas de gestión. Ello, en el marco de diversas holguras fiscales y de diversas prioridades macroeconómicas del gasto social, sea que los recursos se eleven, se mantengan o disminuyan.<sup>4</sup>

En Chile la reforma de la gestión en el sector salud se da en un contexto expansivo del gasto y se esgrime como inevitable, por la baja eficiencia del sector público en el marco del sistema dual imperante y la fragilidad del control de las remuneraciones como su principal fuente de competitividad. Al no estar la ineficiencia ubicada en un sitio preciso, o envuelta en algún "nítido paquete", sino en la forma como se hacen las cosas a lo largo y ancho de las instituciones (Osborne y Gaebler, 1992, p. 23), importa entender cuáles condiciones de inicios de la década han hecho categórica la necesidad de un cambio de rumbo.

#### 1. Débil integración institucional

En este ámbito, diversos problemas aquejaban al sector salud a inicios de los años noventa. La ausencia de coordinación y complementación entre los niveles de atención desplazaba las presiones hacia los servicios de emergencia hospitalarios y limitaba el apoyo de la atención primaria. No se había desarrollado la atención ambulatoria especializada: los servicios ambulatorios primarios y terciarios eran limitados, y tenían problemas de cobertura. Prevalecía cierta concentración geográfica de médicos, se observaba un desequilibrio entre médicos generales y especialistas a favor de los

últimos, y había pocas enfermeras (Banco Mundial, 1992).

El Ministerio de Salud, por tener funciones operativas y ejecutoras, coartaba las funciones de los Servicios de Salud; éstos consultaban recurrentemente a diferentes dependencias del Ministerio que, sin coordinación, generaban demandas duplicadas y traslapadas. El Ministerio no supervisaba adecuadamente los Servicios de Salud, los que a su vez tampoco lo hacían respecto de la atención primaria municipalizada, debido a la escasez de personal y a su inadecuada calificación (Banco Mundial, 1992).

No existía un sistema o cultura de coordinación que garantizara la coherencia de las acciones. Estaba arraigado un comportamiento centralista, acompañado de desconfianza hacia los niveles directivos de los servicios, o bien de aversión al riesgo por parte de estos últimos, lo que originaba múltiples consultas para tomar decisiones (Vignolo, Lucero y Vergara, 1993, p. 58).

Por otra parte, la privatización bajo el régimen militar instauró un sistema de salud dual en razón de la propiedad y de la propia lógica de su diseño, que promueve el traslado del subsistema público al privado de quienes tienen mayores ingresos. Los dos subsistemas obedecen a lógicas diversas y no compiten entre sí: el seguro público es de reparto y favorece la solidaridad, y el privado opera mediante cuentas y riesgos individuales. En el primero están los pobres y hacia él migran las personas de alto riesgo de salud; en el otro están las personas de mayores ingresos y bajo riesgo. Esto inhibe una cobertura universal de la población y el uso eficiente de los recursos e impide una relación complementaria de la atención pública y privada (Oyarzo, 1995, punto II).<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Por todas estas consideraciones, es inadecuado atribuir la creciente importancia que adquieren los indicadores de desempeño de los sectores sociales a un presunto aumento del porcentaje del gasto público destinado a los sectores sociales (Newman, 1995, pp. 2 y 3).

<sup>5</sup> En Colombia se impulsó una reforma de salud inspirada en la experiencia de privatización chilena, pero con modificaciones interesantes que promueven la competencia entre los subsistemas público y privado. Según Iván Jaramillo (en CEPAL, 1995), se distingue entre empresas promotoras de salud, encargadas del financiamiento, y empresas proveedoras de los servicios. Hay dos regímenes: el contributivo, que se nutre de las contribuciones obreras y patronales, y el régimen subsidiado, que apunta al 40% más pobre. Existe además un sistema de compensación entre las entidades privadas; mediante un cálculo per cápita se establece el monto del superávit que va a un fondo de compensación y garantía. Hay di-

## 2. Menoscabo de los recursos humanos y competitividad

La ley 15 076 fue una pieza fundamental de la reforma de salud de los años cincuenta. Numerosas modificaciones parciales tergiversaron su sentido original, generaron incentivos negativos en materia de recursos humanos, e introdujeron altos grados de inflexibilidad que contribuyeron a instaurar el binomio "malas rentas con estabilidad" e impidieron aplicar mecanismos serios de evaluación del rendimiento.<sup>6</sup>

Al iniciarse la década de 1990 no existían sistemas para evaluar el cumplimiento de objetivos, el logro de estándares de calidad y la capacidad de gestión local, ni tampoco incentivos vinculados con la calidad del desempeño y con los resultados. El sistema de remuneraciones no refleja adecuadamente los diversos grados de complejidad, responsabilidad, participación y compromiso asociados con las diferentes tareas.

En el caso de los hospitales públicos, el escalafón funcionario tiene como marco el servicio de salud y no el hospital, lo que impide una adecuada calificación. Los únicos incentivos son el ascenso en la planta del escalafón funcionario correspondiente, y la antigüedad. El 95% de los funcionarios está calificado en lista I, de mérito, a pesar de un ausentismo laboral que varía entre el 20 y el 25%. De allí que, "...Al menos, los excelentes no se diferencian de los buenos y, por excelentes que sean, deben esperar años para llegar al mejor grado de escalafón" (Montt y Artaza, en Cámara de Diputados de Chile, 1995, p. 112).

No existía, además, una apropiada distinción de profesiones en los escalafones. El Colegio de Enfermeras aduce que los escalafones deben estar separados por profesión, ya que cubren indistintamente a enfermeras, matronas, asistentes sociales, etc. (Corral, en Cámara de Diputados de Chile, 1995, p. 134).

Las plantas funcionarias de los hospitales en los respectivos Servicios de Salud se definen rígidamente,

con lo cual es imposible flexibilizar la jornada de trabajo o contar con un acopio de horas flexible para contratar diferentes estamentos de personal en jornadas parciales, mecanismo útil para conseguir personal escaso, como enfermeras y tecnólogos médicos (Montt y Artaza, en Cámara de Diputados de Chile, 1995, p. 114; Acevedo *ibid.*, p. 107; Corral, *ibid.*, p. 136).

Las diferencias excesivas entre las remuneraciones del sector público y las del mercado impiden mantener y atraer a los profesionales de mayor calificación, creatividad y eficacia. La inflexibilidad hace imposible adaptar el recurso humano a cambios fundamentales, como la mejora de la calidad de vida, los cambios del perfil epidemiológico, los avances científico-tecnológicos y las nuevas demandas de la población.

Siendo el sector salud un gran empleador —sin considerar la atención primaria, ocupa cerca de 68 000 funcionarios— no cuenta con expertos en relaciones humanas y laborales (Massad, en Cámara de Diputados de Chile, 1995, p. 93).

Existe por lo tanto en el sistema público un círculo vicioso entre fuentes espurias de competitividad, bajo nivel de rendimiento, gran ausentismo laboral, inflexibilidad, y bajo nivel de remuneraciones como factor principal para aminorar los costos. Tal encadenamiento enfrenta claros límites ante la competencia del sistema privado y el potencial incremento de salarios: en los últimos años el fuerte control de las remuneraciones ha demostrado no ser un factor competitivo estable, y se vislumbran alzas. La reforma de la gestión del sector público de salud, por lo tanto, es crucial: resulta inevitable para poder mantener la ventaja de costos (Oyarzo, en Cámara de Diputados de Chile, 1995, pp. 96 y 97).<sup>7</sup>

## 3. Financiamiento ineficiente y asimétrico

En la fijación de precios y en el patrón de utilización de servicios de salud se propiciaban distorsiones, la

versos mecanismos de control de los costos: se ha establecido un monto de \$150 por persona, el pago por diagnóstico atendido, y un listado de medicamentos genéricos y obligatorios. Para velar por la equidad y evitar engaños al consumidor se ha creado un plan obligatorio de salud y también mecanismos para evitar la selección adversa a las mujeres, los enfermos crónicos y catastróficos, y los de la tercera edad, mediante una asignación de recursos per cápita ajustado a los grupos de edad. El seguro de salud se plantea, por otra parte, como un beneficio privado e individual.

<sup>6</sup> Este diagnóstico y el del siguiente párrafo está contenido en las consideraciones sobre la reforma de la ley emitidas por una comisión bipartita integrada por el gobierno y el Colegio Médico de Chile, instaurada luego del acuerdo entre ambas instancias de diciembre de 1994 (PAL, 1995a).

<sup>7</sup> "Con incrementos de remuneraciones del orden del 25% en promedio, los costos de la atención en el sistema público quedan por sobre los del sistema privado. Algunos estudios realizados sobre los exámenes de laboratorio y otros han demostrado que, en el sistema público, su costo es superior a los que podría comprar el FONASA en el sistema privado. Las ventajas aún existen en aquellas áreas en que hay una alta densidad en salarios y, especialmente, en prestaciones como las de día-cama e intervenciones quirúrgicas, ya que en éstas los honorarios son notoriamente inferiores a los del sector privado. El problema se visualiza como grave a la luz de la presión que actualmente existe sobre las remuneraciones, por cuanto, una vez que se produzca un aumento, el sector público puede perder una de sus mayores ventajas" (Oyarzo, en Cámara de Diputados de Chile, 1995, p. 97).

transferencia de recursos no estaba vinculada a resultados, y había problemas en los mecanismos de financiamiento: el sistema de facturación por atenciones prestadas (FAP) en municipalidades originaba grandes déficit en las municipalidades pobres,<sup>8</sup> y no promovía la eficiencia de los costos unitarios ni un sistema de referencias adecuado. En los otros niveles de atención, el desajuste respecto de la inflación que mostraba el FAP y que debió ser compensado con transferencias suplementarias, acarreó una centralización de

decisiones sobre el gasto, realizadas en función del marco presupuestario global y sin negociaciones que vincularan los recursos a los resultados.<sup>9</sup>

Ambos mecanismos generaban incentivos negativos porque impulsaban a lo curativo, al reembolso del acto individual y no de la atención global, y desincentivaban tratamientos baratos o cuyos costos no eran cubiertos; además, tenían consecuencias adversas para el sistema de referencia de pacientes hacia y desde los hospitales (Banco Mundial, 1992).

### III

## Las reformas

Se orientan a incrementar la equidad del sistema, mejorar la calidad y consolidar una buena cobertura básica: en general, están condicionadas por cambios en la cultura organizacional, en las normas legales y en elementos de apoyo como la capacitación del personal y los sistemas de información.

#### 1. Institucionalidad armónica y descentralizada

Durante el régimen militar, por vez primera, se separaron funciones que tradicionalmente habían exhibido un alto grado de concentración y centralización. Se distinguieron tres, que serían ejecutadas por organismos diferentes: la normativa y de control se radicó en el Ministerio de Salud, la ejecutora en los Servicios de Salud y para la financiera se creó el Fondo Nacional de Salud (FONASA). Sin embargo, estos entes retuvieron funciones híbridas, porque la reorganización nacional dio cabida a ambigüedades respecto de las atribuciones y responsabilidades de los diversos organismos (Oyarzo y Galleguillos, 1995, p. 40).

Actualmente se trata de llegar a una efectiva diferenciación de funciones, promoviendo una oposición de intereses —por ejemplo, entre comprador y proveedor— que contribuya a maximizar la eficiencia; la concentración de cada uno en las capacidades adecuadas para cumplir su función debe especializar recursos en el proceso productivo (Oyarzo y Galleguillos, 1995, p. 32).

En aras de una organización armónica y sistémica, el Ministerio tendrá exclusivamente la función supervisora y la normativa, y no deberá tener funciones ejecutoras. Para ello se estructuró en tres divisiones (División de Programas de Salud, División de Planificación Estratégica y División de Programas de Apoyo a la Gestión) y un Departamento de Presupuesto y Administración, y se estableció un gabinete unificado del Ministro y del Subsecretario.<sup>10</sup> El Departamento de recursos financieros desapareció, siendo el FONASA el que tiene ahora la función financiera y compradora. La función proveedora y productora se concentra en los Servicios de Salud (gráfico 1).

El FONASA, que antes básicamente administraba la modalidad de libre elección y servía como ente recolector y pagador de los servicios de salud, asume ahora funciones de administración, control y compra del seguro público de salud de carácter solidario: establece contratos con prestadores públicos y privados para promover la eficiencia técnica y la asignación eficiente de los recursos; fiscaliza la correcta utilización del seguro por parte de beneficiarios y prestadores, a fin de minimizar la filtración de recursos públicos; supervisa la recaudación de cotizaciones para reducir al mínimo la evasión; provee directamente o por me-

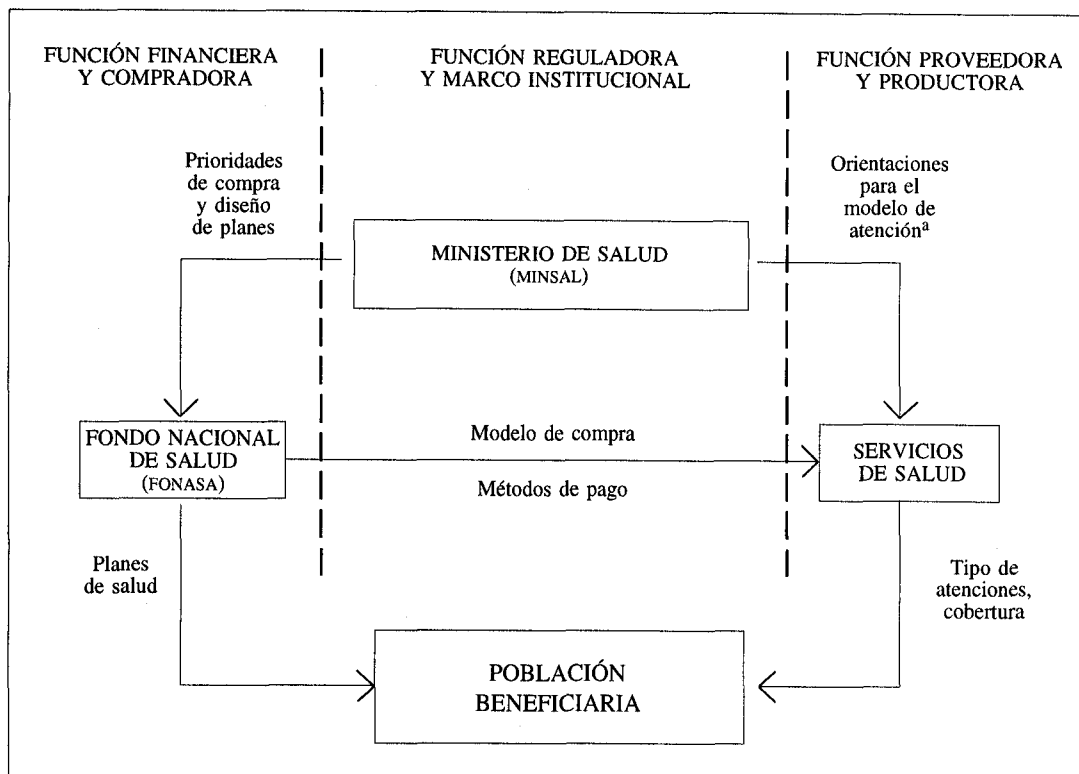
<sup>8</sup> Véase Fielbaum, 1991; Chile, Ministerio del Interior, 1990; Duarte, 1995.

<sup>9</sup> Es necesario además señalar que la cobertura financiera del FAP siempre fue parcial, ya que se aplicaba sólo a insumos intermedios —los gastos en bienes y servicios de consumo—, en tanto que lo correspondiente a remuneraciones, inversiones y subsidios por incapacidad laboral era asignado presupuestariamente sobre una base retrospectiva (Miranda, Loyola y Reyes, 1991, p. 10).

<sup>10</sup> Entrevista con el Jefe de la División de Programas de Apoyo a la Gestión, Sr. Cleofe Molina, el 14 de septiembre de 1995.

GRÁFICO 1

## Chile: descentralización funcional del sistema público de salud



Fuente: Elaboración propia a partir de Lenz y Fresard, 1995.

<sup>a</sup> Recursos humanos, inversión en infraestructura, equipamiento y tecnología.

dio de terceros un servicio de intermediación que facilite el acceso a los beneficios y la interacción de los prestadores con el sistema, y maneja la estructura de beneficios y copagos de acuerdo con las prioridades político-programáticas y dentro de un marco de equidad y eficiencia (Oyarzo y Galleguillos, 1995, p. 43).

El FONASA ha externalizado una serie de tareas, como las de informática, que permiten identificar y registrar adecuadamente a los beneficiarios a fin de evitar filtraciones y proveer información para la administración del seguro. Se han separado las cuentas de indigentes y cotizantes, medida importante para desmitificar el presunto subsidio a los indigentes, que fomenta la migración hacia las ISAPRES.<sup>11</sup> Conocer a los

propios beneficiarios y obtener de las ISAPRES el registro de los suyos ha permitido restringir los subsidios cruzados; el registro completo de los dependientes de los beneficiarios de las ISAPRES se tendrá en 1997.

Por otra parte, se ha establecido una nueva red de servicios ambulatorios especializados: los Centros de Especialidades Básicas, de referencia intercomunal desde los consultorios de atención primaria municipalizados, a cargo del Ministerio de Salud, y los Centros de Diagnóstico de Alta Complejidad adjuntos a hospitales, pero con autonomía administrativa. Se han rehabilitado los hospitales, con un fuerte componente de inversión, y se han provisto recursos para su adecuada operación y mantenimiento. En cuanto a la atención primaria, el cambio fundamental atañe, como veremos, al financiamiento per cápita.

La descentralización ocupa un lugar esencial entre los cambios y en el incremento de la equidad: la diversidad de los problemas de salud del país y las desigualdades propias de la transición epidemiológica

<sup>11</sup> Ello se basa en un cálculo —restar a las cotizaciones los gastos correspondientes a la modalidad de libre elección— que subestima las prestaciones efectivas. La Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), por el contrario, muestra un subsidio a los cotizantes. (Entrevista con el Sr. Oyarzo).

polarizada<sup>12</sup> incrementan la demanda y exigen flexibilidad de la oferta. Luego, la descentralización debe acercar las decisiones a las personas y adoptar cursos de acción adecuados a las características epidemiológicas y geodemográficas propias de cada región: es un proceso de distribución de poder, recursos, riesgos y oportunidades a los Servicios de Salud (Chile, Ministerio de Salud, 1994).

Aún deben traspasarse al nivel local actividades ejecutoras que sigue cumpliendo el Ministerio, con lo cual éste debiera reducirse. Se reitera la idea de profundizar la descentralización funcional, incrementando las capacidades de los Servicios de Salud, los que se transformarían, de administradores de la red pública, en entidades que regulan unidades asistenciales autónomas.<sup>13</sup> En ese contexto, es interesante señalar que el Colegio Médico promueve el nombramiento de los directores de servicio por concurso, y que las autoridades afirman no tener inconvenientes, siempre y cuando el concurso incluya requisitos en materia de gestión y administración y que los nombrados no sean inamovibles.<sup>14</sup>

Respecto del sector privado, se ha tratado de limitar la selección adversa de beneficiarios, de garantizar mayor transparencia y equidad a las relaciones contractuales entre las ISAPRES y sus afiliados, y de controlar los subsidios cruzados e implícitos brindados por el sector público (Chile, Ministerio de Salud, 1995c).

La persistente dualidad del sistema —la diversa lógica de sus subsistemas y la ausencia de competencia entre ambos— origina regulaciones que podrían tener que ampliarse y acarrear altos costos administrativos.<sup>15</sup> Los planteamientos sobre cambios de la morfo-

logía del sector de mayor raigambre se encuentran en un estado germinal: se destaca la reciente propuesta de un plan integral de salud que, con una solidaridad razonable y cobertura universal y obligatoria, garantice efectiva libertad de elegir el seguro de salud y el proveedor de atenciones en el campo público y privado, sin posibilidad de rechazo por parte de las instituciones aseguradoras (Oyarzo, 1995, ítem V).

Se ha planteado que satisfacer esta prestación universal implica un financiamiento mixto entre las cotizaciones individuales y el subsidio estatal para crear un fondo único que se reparta entre los distintos administradores del sistema, o bien, un sistema de compensaciones entre cotizaciones y costos per cápita del seguro. La cotización individual podría ligarse, no a las remuneraciones, sino al costo del seguro único (Massad, 1995, p.12).

Para hacerlo habría que determinar el organismo encargado de la función redistributiva, que ejercería como seguro de segundo piso para garantizar los montos por persona que financiaría el plan integral; los organismos que funcionarían como seguro de primer piso, otorgando directamente la cobertura de salud; el organismo encargado de la función reaseguradora para eventos catastróficos, y el organismo encargado de la regulación de la seguridad social de salud. También habría que evaluar el monto de la actual cotización obligatoria y su vinculación con el ingreso, y precisar el papel del aporte fiscal y de los copagos (Oyarzo, 1995).

En aras de un sistema de seguridad social integrado y solidario, que a la vez tenga estabilidad y sea viable en términos financieros, se transitaría de una lógica de seguro individual a una lógica de seguro colectivo, creando un centro de regulación de seguros eficaz. Esto no va en desmedro del sector privado y plantea a la red de asistencia actual un gran desafío en términos de aumentar su eficiencia. Asimismo, habría que crear mecanismos eficaces de contención de costos.<sup>16</sup>

## 2. Asignación de recursos por desempeño

Se ha afirmado que los problemas de gestión de salud en Chile no provienen esencialmente de limitaciones

<sup>12</sup> El término polarización epidemiológica remite a diferencias de distribución del bienestar en salud entre los diferentes grupos de la población en detrimento de los pobres. En los países donde esto tiene lugar, las eras epidemiológicas se traslapan. Por razones técnicas y de equidad, sus problemas deben enfrentarse en forma simultánea. Al respecto, véase Bobadilla y otros, 1990, pp. 19 y 20).

<sup>13</sup> Planteado por el Ministro de Salud, Sr. Carlos Massad, en *El Mercurio*, 1995, p. C15. Véase un antecedente de esta propuesta entregado por Héctor Sánchez en *El Mercurio*, 1991. Algunos han postulado taxativamente que "el eje central de la mejoría del sector debe ser la autonomía de los establecimientos manteniendo la propiedad estatal y los controles mixtos ya descritos" (Baeza, 1993, p. 53).

<sup>14</sup> Entrevistas respectivas al entonces Presidente del Colegio Médico, Dr. Vacarezza, el 7 de noviembre de 1995, y al Sr. Massad.

<sup>15</sup> Idea planteada por el Sr. Oyarzo en el seminario "La salud en el proceso de desarrollo chileno", organizado por el Ministerio de Salud, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Asociación de Isapres en octubre de 1995.

<sup>16</sup> Entrevista al Sr. Marcos Vergara, Jefe de la División de Planificación Estratégica del Ministerio de Salud (9 de noviembre de 1995). En el primer semestre de 1995 en la Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN) se realizaron talleres de salud a solicitud del Ministerio; en sus conclusiones se destaca también la referente al plan integral de salud (CIEPLAN, 1995).

administrativas e institucionales, sino de una cultura organizacional que no favorece ni requiere un proceso ordenado de consecución de objetivos y de evaluación de resultados, necesario para aquilatar la eficacia y eficiencia logradas (Marcel, 1993, p. 12).

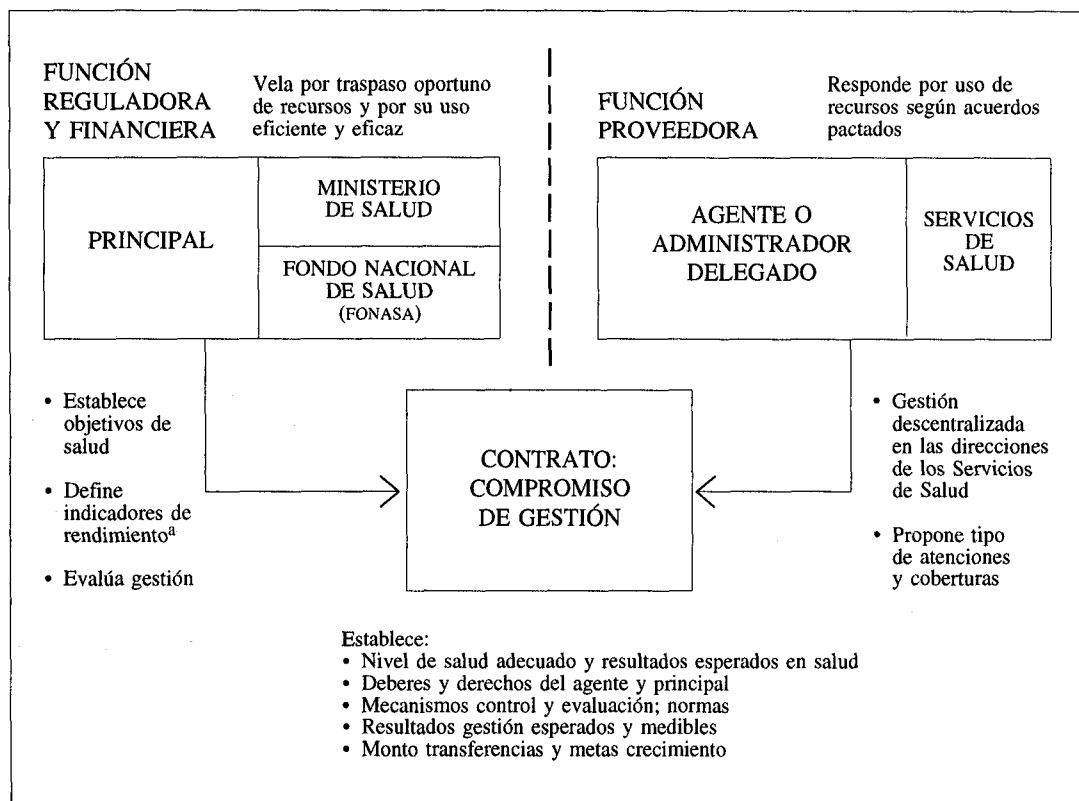
En sentido contrario, una nueva herramienta contractual tendiente a delegar autoridad y a permitir la evaluación y supervisión de lo delegado, transforma los resultados concretos de la gestión en el elemento determinante de la asignación de recursos. Se trata de los "compromisos de gestión", firmados entre el Ministerio y los directores de los Servicios de Salud, que delegan en estos últimos la gestión. A su vez, los Servicios de Salud negocian con los hospitales. El acuerdo anual establece los servicios que deberán brindar, la asignación y transferencia de recursos, las metas de crecimiento y los indicadores de desempeño para evaluar las metas acordadas, que por ahora son, fundamentalmente, índices de actividad (gráfico 2).

En la primera experiencia de 1995 se establecieron los siguientes indicadores, con igual ponderación: formulación de un plan de salud para 1996; cobertura del examen preventivo de salud de la población laboral; tasa de mortalidad perinatal; número de comunas con cobertura de vacunas inferiores a 90%; número de actividades de prevención específica de salud bucodental realizadas del total en niños de 0-5 años y de 6-9 años; prevalencia de malnutrición en la población infantil; instancias de participación interna y de participación comunitaria e intersectorialidad en el funcionamiento a fines de 1995 en los Servicios de Salud y en los establecimientos; y horas de pabellón utilizadas en relación con las horas de pabellón disponibles. Se fijaron los siguientes rangos de rendimiento: 5= muy satisfactorio; 4= satisfactorio; 3=regular; 2= insatisfactorio; 1= muy insatisfactorio.

Lo anterior representa una clara ruptura con la lógica de las asignaciones presupuestarias históricas.

GRÁFICO 2

## Chile: compromisos de gestión



Fuente: Elaboración propia a partir de documentación oficial y Lenz y Fresard, 1995.

<sup>a</sup> Indicadores financieros, de recursos humanos, de operación y de resultado en salud.

Si bien los recursos entregados por el FONASA durante la vigencia del compromiso 1995 equivalieron a las asignaciones históricas a los Servicios de Salud a la fecha, más recursos adicionales por criterios de equidad cuando correspondiera, en adelante todos los recursos estarán condicionados a la actividad desarrollada por dichos Servicios. El compromiso para un período no significa iguales recursos para los períodos siguientes.

La gama de objetivos generales<sup>17</sup> del compromiso de gestión es muy amplia: incentivar la eficacia, capacidad resolutoria y calidad técnica en la prestación de servicios, y la eficiencia y transparencia en el uso de los recursos; incorporar criterios de equidad al asignar recursos; mejorar la cobertura y estimular la satisfacción del usuario; y modificar la cultura administrativa, haciendo que el interés por los procesos se transforme en interés por los logros, asignando valor a la planificación y al análisis de resultados.

Con el compromiso de gestión se pretende establecer objetivos más claros, definir indicadores para el seguimiento de las atenciones, y evaluar la gestión de lo que se ha delegado. Se trata de una estrategia participativa y envuelve un juego de poder en su negociación: los Servicios de Salud definen conjuntamente con el Ministerio su misión y su identidad, y las necesidades financieras concomitantes, reflejando también las metas del Ministerio.

Lo anterior significa modificar, en varios planos, las relaciones interinstitucionales: así, hay que definir metas entre el nivel central y los respectivos Servicios de Salud para comprometer la asignación de recursos; coordinar y compatibilizar las áreas técnico-asistencial y la administrativo-financiera, y velar por la coherencia entre las actividades de los Servicios de Salud y las prioridades y políticas nacionales en el ámbito de la salud (Lenz y Fresard, 1995).

Los compromisos son integrales: incluyen las áreas programática, financiera, de recursos humanos y de inversiones. Se concibe el sistema de salud como un macroconglomerado que consta de veintisiete Servicios de Salud (conglomerados) y de cuatro instituciones autónomas. Involucra a todas las unidades del Ministerio, más el FONASA y los directores de los Servicios; el FONASA interviene como un comprador de acciones de salud, que supervisa el cumplimiento de metas de actividad.<sup>18</sup>

Asimismo, los compromisos de gestión cumplen un papel ordenador fundamental: sintetizan la multiplicidad de relaciones que se dan entre el Ministerio y los Servicios de Salud en un solo documento, que ordena y hace explícitas las reglas del juego. Tradicionalmente, los Servicios de Salud y cada instancia específica del nivel central generaban acuerdos bilaterales, formales e informales, lo cual acarrea descoordinación, duplicaciones y contraposiciones, e insumía importantes recursos en actividades de *lobby* (Lenz y Fresard, 1995, pp. 15, 16 y 37).

Se prevén ajustes de precios del arancel de transferencia por localización o por efectuar tareas de docencia. Además, considerando la política sanitaria del Ministerio de Salud, los Servicios deben proponer un plan de salud tendiente a facilitar el acceso a ella, especialmente a los más pobres; mejorar la gestión hospitalaria; reforzar las medidas de promoción, prevención y protección de la salud; impulsar la participación social, y mejorar las acciones de salud desde el ángulo ambiental.

Por otra parte, los compromisos de gestión se están utilizando también con los organismos autónomos: en 1995 el FONASA, el Instituto de Salud Pública, la Central Nacional de Abastecimiento y la Superintendencia de ISAPRES suscribieron compromisos de este tipo con el Ministerio. Además, quince "fuerzas de tarea" del Ministerio, al igual que las divisiones y el departamento que lo integran, suscribieron compromisos de acción. Estos se están utilizando también para la atención primaria municipalizada.

Lo pactado ha variado mucho de un servicio a otro: por ejemplo, en las metas de cobertura, o en la población beneficiaria del examen preventivo. El sistema está en una etapa inicial —en aprendizaje— de la evaluación que se ha realizado en forma trimestral. Aunque se halla en una suerte de marcha blanca, su uso se ha percibido como algo serio e irreversible y la evaluación debiera influir en eventuales remociones de directores de Servicios.

Se está reflexionando sobre la calidad y pertinencia de los indicadores: los que se han utilizado son propios de la pretransición epidemiológica y debieran reformularse para tener en cuenta características locales y regionales, considerando los planes de salud elaborados por los servicios.<sup>19</sup> Los planes locales de sa-

<sup>17</sup> Los objetivos generales se plantean en el Protocolo Compromisos de Gestión 1995.

<sup>18</sup> Entrevista citada con el Sr. Oyarzo.

<sup>19</sup> Entrevista citada al Sr. Molina, el 14 de septiembre de 1995, y entrevista efectuada al Sr. Mauricio Jelves, funcionario del Ministerio de Salud, el 25 de septiembre de 1995.

lud deberán convertirse en sus ejes articuladores, por su vocación de integralidad y para hacer frente al singular perfil epidemiológico y a los problemas emergentes.

En cuanto a semejanzas con reformas en otras latitudes, cabe destacar la experiencia del Reino Unido, particularmente en la modernización del sistema nacional de salud, una de las principales del sector público en los años ochenta. En esa época se crearon mercados internos, diferenciando y separando el papel de las autoridades distritales de salud, en tanto compradoras de servicios, de aquél de los hospitales como prestadores de servicios: unos y otros establecen entre sí acuerdos contractuales (Naschold, 1993, p. 49; Bartlett y Harrison, 1993).

### 3. Incremento de la productividad de los recursos humanos

Las reformas de gestión tienen fuertes componentes políticos; introducir nuevas formas de manejar los recursos humanos supone intensos conflictos y negociaciones, proceso que aún está en marcha.

En agosto de 1994 el llamado Informe de Caldera, elaborado por el Ministerio de Salud, desató un fuerte debate sobre la productividad de las horas médicas en los veintiséis Servicios de Salud del sistema nacional de Servicios de Salud. Dicho informe mostraba una notable caída de tres indicadores: los egresos, las atenciones médicas y las intervenciones quirúrgicas en el período 1989-1993. Mientras que las horas médicas contratadas se habían incrementado en más de un 66%, los egresos de pacientes por hora-médico habían declinado en 34%, las atenciones médicas por hora-médico se habían reducido en 34.8% y las intervenciones quirúrgicas por hora-médico en 45%.

El cálculo no introdujo ajustes que hubieran podido iluminar las causas y los factores intervinientes, así como su ponderación: por ejemplo, considerar el número de consultas que se debía atender por hora antes y después de la ampliación de las horas médicas, o, respecto de las intervenciones quirúrgicas, la posibilidad de que su reducción reflejara logros de eficiencia en otros niveles de intervención.

El gremio médico adujo que el informe no tenía en cuenta la mejora de la calidad de las prestaciones, dando como ejemplo la reducción de la mortalidad en Temuco, objetivo para el cual habían sido incrementadas las horas-médico; que la responsabilidad general de la situación de los hospitales se hacía recaer en los médicos, y que se sobredimensionaba el aumento

efectivo de las horas médicas (Vacarezza, en Cámara de Diputados de Chile, 1995, pp. 127-128).

Los médicos adujeron algunos elementos interesantes. Por ejemplo, señalaron la necesidad de estimar si el nivel primario había influido en la inelasticidad de la demanda; de distinguir subconjuntos en el numerador (por ejemplo, el aumento de la cirugía electiva vs. la disminución de la cirugía de urgencia); de desglosar horas por especialidades; de tener en cuenta el aumento de algunas horas profesionales —correspondientes a anestesiistas, hematólogos, radiólogos, neonatólogos— que elevan la calidad de la atención y disminuyen el riesgo, sin que se reflejen necesariamente en más egresos; y de examinar la reducción de afiliados al sistema nacional de Servicios de Salud como causa del descenso de la demanda. Señalaron también que la generalidad del indicador, unido a la heterogeneidad de la materia estudiada, podía conducir a conclusiones engañosas: un incremento de las intervenciones quirúrgicas, por ejemplo, incluso podría reflejar fallas de calidad o de la oportunidad de la atención médica previa, mientras que su disminución puede relacionarse parcialmente con el manejo ambulatorio de pacientes de acuerdo con nuevos procedimientos y tecnologías (Colegio Médico de Chile, 1994).

Asimismo, subrayaron la ausencia de normalización en los cálculos de la pauta de consultas, que disminuyó entre 1989 y 1993 de seis a cuatro pacientes por hora, y expresaron dudas sobre la calidad de los registros. Plantearon lo erróneo de identificar número de egresos con igual número de pacientes: la disminución de egresos puede reflejar mejoras de las políticas de admisión hospitalaria y de la calidad resolutive de las intervenciones. Utilizando los estándares vigentes para calcular las horas médicas necesarias, llegaron incluso a concluir que existía un déficit de 34 902 horas para realizar las tareas de acuerdo con estándares de calidad (Colegio Médico de Chile, 1994, p. 7).

CIEPLAN, por su parte, para obtener un diagnóstico más detallado y contribuir a una visión de consenso sobre el problema aplicó la misma metodología, desglosando por Servicios de Salud. Se estimó un déficit nacional de 30 000 horas —9.1% de la dotación efectiva—, menor que el señalado por los médicos. Pero lo revelador fue el contraste entre distintos Servicios de Salud: mientras que el de Valdivia tenía un déficit equivalente al 46% de su dotación, los de la región metropolitana, con excepción del Metropolitano Sur, exhibían un exceso de horas médicas que fluctuaba entre 7 y 34% de la dotación efectiva. Las cifras plantean varios interrogantes: ¿tiene esto que ver



con incumplimiento de las horas contratadas en la región metropolitana, con diferencias de productividad médica en las diferentes regiones, o con diferencias de calidad de las prestaciones en los diferentes Servicios? (Celedón, 1994).

El argumento de los médicos sobre la relación entre más horas médicas y mejoras de calidad se ha rebatido diciendo que las mejoras de equipamiento e infraestructura introducidas en el período deberían haberse reflejado en una elevación simultánea de la calidad y de la productividad de las horas médicas.<sup>20</sup>

El Informe de Caldera, en todo caso, da pie para reflexionar sobre la expansión irracional de las plantas<sup>21</sup> y en general sobre su inadecuada estructura. La disociación del crecimiento de las horas médicas respecto de la actividad, como fenómeno global, pone de relieve importantes problemas:<sup>22</sup> entre otros, contratación excesiva en áreas donde no se veló adecuadamente por la combinación de insumos necesaria; promoción de la calidad, pero vista como un acto individual; gran inflexibilidad en el manejo de los recursos humanos y de su contratación, que lleva a que todo cambio deba producirse por aumento; inadecuación de los recursos al nuevo perfil epidemiológico y a las nuevas técnicas y necesidad de establecer los 65 años como edad para pensionarse.<sup>23</sup>

La aspiración del gobierno de vincular parcialmente el incremento de remuneraciones ambicionado por los profesionales del sector a reformas de la ley 15 076 hizo este tema aún más polémico, y la medición de la productividad se convirtió en un punto neurálgico. El Colegio Médico rechazó taxativamente que las remuneraciones se ligaran con la productividad mé-

dica, "por cuanto no existe en el mundo ningún índice válido que permita medirla" (Vacarezza, en Cámara de Diputados de Chile, 1995, p. 125). Que las modificaciones en la gestión de los recursos humanos significan importantes costos de transición, se refleja claramente en diversas posiciones de los gremios.<sup>24</sup>

El ostensible componente político de la reforma permite reconocer problemas semejantes surgidos en otros países. En la reforma de los años ochenta en el Reino Unido fue difícil desarrollar indicadores cualitativos, a pesar de su importancia para mejorar la calidad. Los sindicatos de funcionarios opinaban que no se había dado a tales indicadores la misma prioridad que a los cuantitativos y de desempeño financiero, y el importante *Treasury and Civil Service Committee* señalaba la necesidad de difundir los objetivos y de optar por indicadores satisfactorios en consulta con los empleados y administradores (Hardy, Towhill y Wolf, 1990, p. 107).

La discusión sobre la productividad en Chile pone de relieve la necesidad de aclarar conceptos respecto a los indicadores de eficiencia. La productividad remite al uso eficiente de los recursos para restaurar la salud o para realizar intervenciones preventivas que impidan cuadros de morbilidad o mortalidad. Sin embargo, en ocasiones se identifica erróneamente la elevación de la productividad con un incremento abstracto de las prestaciones de salud o de las acciones médicas, o con una extensión de su duración.<sup>25</sup>

Por el contrario, el aumento de las prestaciones puede expresar reducciones de la productividad o baja productividad; así sucede cuando el modelo de financiamiento propicia sobreprestaciones de servicios que elevan innecesariamente los actos médicos destinados a lograr un efecto curativo y acarrear escaladas de costos. O cuando se incrementan las prestaciones utilizando insumos que fueron concebidos para fines técnicos más sofisticados, ineficiencia técnica que ocasiona de

<sup>20</sup> Entrevista a la Dra. Susana Pepper, Directora del Hospital San Borja Arriarán, efectuada el 18 de agosto de 1995: en el caso de las intervenciones quirúrgicas, por ejemplo, la tecnología más sofisticada disminuye notablemente el tiempo necesario para realizar algunas intervenciones, como la operación de vesícula. Por su parte, el Presidente del Colegio Médico, en la entrevista citada, afirma que la introducción de nuevas técnicas de intervención laparoscópica (por ej., para operar la vesícula) no reduce notoriamente el tiempo que se utiliza al operar y que la intervención requiere de dos o tres cirujanos.

<sup>21</sup> Fue la Dra. Pepper quien inicialmente llamó nuestra atención sobre este problema.

<sup>22</sup> Entrevista citada con el Sr. Oyarzo.

<sup>23</sup> Hay diversos ejemplos de estas irracionalidades. Servicios que cuentan con excelentes cardiocirujanos, pero no con un equipamiento adecuado. En otros, los internistas empiezan a ser redundantes. Pese a una notable disminución de partos en el país, en un hospital un 30% de los médicos son obstetras. Por otra parte, a pesar del nuevo perfil epidemiológico, escasean los "intensivistas" y los médicos en las Unidades de Tratamiento Intensivo (UTI). Esta información se obtuvo en la entrevista citada con el Sr. Oyarzo.

<sup>24</sup> Sin ambages se defiende en ocasiones la situación vigente. Es así como lo plantea la Federación Nacional de Trabajadores de la Salud (FENATS): "En lo tocante a los incentivos económicos o la vinculación de las remuneraciones con la productividad, ... la autoridad de salud no ha explicado de manera concreta cómo se efectuaría tal vinculación y ... sólo ha señalado que ello se ligaría con la calificación. Este planteamiento abstracto es rechazado por los trabajadores, especialmente porque en estos momentos el 92% de los funcionarios está calificado en lista 1, de acuerdo con la legislación vigente, ya que no se ha dictado un reglamento sectorial de calificaciones y se desconoce cómo se realizará ésta en el futuro *puesto que se ha dicho que el número de funcionarios calificados en lista 1 debe disminuir*" (FENATS, en Chile, Cámara de Diputados, 1995, p. 139; el subrayado es nuestro).

<sup>25</sup> Es el caso en el estudio de la oms/ops, 1994a, pp. 40, 45 y 46.

hecho una subutilización de la capacidad instalada y una baja de la productividad.<sup>26</sup>

La productividad del incremento de actos médicos destinados a prevenir o curar debe analizarse como una función de producción: es preciso considerar los costos que representa en el espectro de alternativas técnicas eficaces para cumplir con los objetivos de salud, el uso de la capacidad instalada, y la pertinencia de los insumos utilizados y de su combinación.

Tras el conflicto, dialogando sobre productividad<sup>27</sup> se llegó a acuerdos importantes en torno a "medir resultados en salud" para lograr eficiencia y equidad, negociar recursos y adaptarlos al perfil epidemiológico. Se estableció que los estándares de calidad, metodologías e instrumentos de medición, así como los indicadores de calidad para los compromisos de gestión, deberían ser convenidos *a priori* entre los involucrados y que en la evaluación de la productividad hay que considerar también la calidad del servicio y la satisfacción tanto de los actores involucrados en las actividades de salud como de los usuarios (OMS/OPS, 1994b).

Otras iniciativas contribuyeron al clima de negociación, como el apoyo al estatuto de atención primaria y el programa de mejoramiento del entorno laboral, cuyas prioridades se definen en cada hospital y que han cubierto desde mejoras del casino, hasta uniformes y vestidores. Con los sectores no profesionales se comenzó a experimentar con incentivos al desempeño. A un contingente importante de personal paramédico le fue acreditada su condición de técnicos, con lo cual reciben asignación profesional.<sup>28</sup>

Dos acuerdos bipartitos a los que se llegó en febrero y julio de 1995, en medio de conflictos, precedieron al informe sobre la ley 15 076 entregado en septiembre de ese año por una Comisión Mixta Ministerio de Salud-Colegios Profesionales.<sup>29</sup> Este informe definió las orientaciones de la reforma de esa ley y en él se basa el proyecto de ley presentado el 4 de octubre de 1995 por el Ministerio de Salud a la Cámara de

Diputados, para reformar las contrataciones, remuneraciones y otros aspectos de la relación laboral de los médicos cirujanos, cirujanos dentistas, farmacéuticos o químicos farmacéuticos y bioquímicos que se desempeñan en los servicios de salud y que no ocupen cargos de confianza exclusiva.<sup>30</sup> Sin embargo, subsisten discrepancias con los gremios médicos, que pese a estar de acuerdo con una acreditación por años de servicio, aducen que los concursos no garantizan la carrera funcionaria.<sup>31</sup>

El proyecto de ley flexibiliza significativamente la conformación de las plantas de los Servicios de Salud: la dotación de personal se determinaría mediante una asignación anual de horas cronológicas de trabajo semanal que realizaría el Ministerio de Salud. Se delegan decisiones en los directores de los Servicios: por ejemplo, ellos pueden adecuar la planta a nuevos requerimientos cuando se liberan horas porque cesa en sus funciones por cualquier causa un profesional adscrito al ciclo superior (véase el párrafo subsiguiente). Las causales de cese en el servicio también pueden ser determinadas por el director del Servicio respectivo.

La jornada ordinaria de trabajo se fija en un mínimo de 11 horas y un máximo de 44 horas semanales, distribuibles de lunes a sábado, a criterio de los directores; dentro de ese rango, el profesional podrá trabajar en más de un Servicio de Salud. Fuera de las horas contratadas, los profesionales podrán ejercer libremente la profesión.

En cuanto a la carrera funcionaria, a la antigüedad se suman el desempeño, el mérito y la eficacia. Se estructuran dos ciclos: el de formación, para los profesionales en fase de perfeccionamiento y desarrollo de sus competencias, y el superior, para quienes desempeñen funciones que les signifiquen aplicar sistemáticamente sus conocimientos y competencias, formar nuevos profesionales, o coordinar y supervisar equipos de trabajo. El ciclo superior tendría tres niveles, de nueve años cada uno: el ingreso a cada ciclo y la promoción de uno a otro de estos niveles sería por concurso. Cuando un profesional no califique para acceder al nivel siguiente, su contratación se podría extender hasta por tres años en el ciclo o nivel en que se encuentre, en las mismas condiciones contractuales y pudiendo participar en los concursos y disfrutar de la asignación de antigüedad.

<sup>26</sup> Véase un análisis del tema en Barnum y Kutzin, 1993, capítulo 3.

<sup>27</sup> En el taller sobre productividad, cobertura y calidad, realizado en Santiago de Chile del 20 al 22 de octubre de 1994, participaron representantes del Ministerio de Salud, del Colegio Médico de Chile, de las universidades, de la Federación de Colegios Profesionales, de la Sociedad Chilena de Salubridad y de otras instituciones. En agosto de 1995, el Consejo Regional Santiago del Colegio Médico organizó un seminario sobre gestión en salud.

<sup>28</sup> Entrevista al Sr. Molina.

<sup>29</sup> Véase una descripción detallada de las negociaciones políticas en PAL, 1995a y 1995b.

<sup>30</sup> Véase Gobierno de Chile, 1995. El análisis que aquí se hace del proyecto de reforma se basa fundamentalmente en PAL (1995b) y en nuestra lectura del proyecto de ley a la luz del presente trabajo.

<sup>31</sup> Declaraciones en *El Mercurio*, 1995, p. C15.

Se sabe que para desarrollar capacidades de gestión es fundamental contar con cuadros encargados de esta tarea y garantizar mecanismos adecuados para la selección, promoción y retribución de ellos. Esto se vería favorecido por el nuevo sistema de contrataciones, que contempla un espectro diverso de tareas y de responsabilidades: se distingue entre las funciones estrictamente médicas y aquéllas con "responsabilidad de gestión", que requieren habilidades para comprometer recursos humanos, físicos y financieros orientados al logro de los objetivos que establece el plan o programa del establecimiento asistencial. Las funciones con responsabilidad de gestión serían concursables cada cinco años y podrían ser desempeñadas por profesionales pertenecientes a los distintos ciclos y niveles que establece la ley, con una dedicación mínima de 22 horas de jornada semanal distribuidas a lo menos en cinco días de la semana.

Los Servicios de Salud deberán evaluar anualmente el desempeño funcionario con las calificaciones siguientes: distinción, normal, condicional y deficiente. Diversas bonificaciones se asocian a la calificación. Por lo tanto, hay remuneraciones permanentes y remuneraciones transitorias.

Las permanentes se definen como aquellas retribuciones pecuniarias fijas y continuas, asignadas a los profesionales conforme a los ciclos y niveles estipulados en sus contratos o nombramientos. Comprenden:

i) El sueldo base, que es la retribución de carácter fijo y por períodos iguales para todos los profesionales regidos por esta ley, y que constituye la base única de cálculo para las demás remuneraciones.

ii) La asignación de antigüedad, que se concede al profesional contratado o nombrado en los Servicios de Salud, por cada tres años de servicios efectivos, con un límite de 10 trienios.

iii) La asignación de experiencia calificada, que se concede en reconocimiento a una alta calificación y competencia de los profesionales. Se asigna al ciclo superior, en las siguientes proporciones: 40% al nivel 1, 82% al nivel 2 y 102% al nivel 3.

Se estimula así la permanencia de los funcionarios en el Servicio, pero asociada con concursos. La asignación de experiencia calificada, por su parte, también estimula la permanencia del personal de excelencia.

Por otra parte, hay una significativa incorporación de remuneraciones transitorias y de bonificaciones al desempeño individual para el 25% de los funcionarios que haya tenido el mejor desempeño. Las remuneraciones transitorias son discontinuas, variables, y se

obtienen en atención a las funciones, las condiciones de trabajo y las características del desempeño. Incluyen:

i) Asignación de responsabilidad: se otorga por horas desempeñadas en responsabilidades de gestión. El reglamento establecerá los niveles de complejidad de los establecimientos, las categorías de las responsabilidades de gestión, y las jefaturas funcionales, que serán definidas por el Servicio de Salud correspondiente. Esta asignación no podrá ser inferior a un 10% ni superior a un 130% del sueldo base, por las horas dedicadas a estas funciones.

ii) Asignación de estímulo: se otorga por horas de la jornada semanal desempeñadas en actividades, lugares o condiciones que el Servicio de salud correspondiente requiera para cumplir los planes y programas de salud. Se prevé que sea determinada centralizadamente, mediante un reglamento, por el Ministerio de Salud, y suscrita por el Ministerio de Hacienda, lo cual puede inhibir la flexibilidad de la gestión. Por el contrario, con orientaciones generales del Ministerio de Salud, cada director de Servicio debiera poder establecer mediante resolución fundada las causas y porcentajes específicos de la asignación.

iii) Bonificación por desempeño: se otorga anualmente en forma individual a los profesionales mejor calificados de cada establecimiento, y en forma colectiva a todos los profesionales de los establecimientos, o de sus unidades de trabajo, que cumplan las metas de desempeño institucional. La bonificación individual se pagará anualmente al 25% de profesionales que haya tenido el mejor desempeño en el año anterior: 10% para el 15% de profesionales mejor evaluados y 5% para el 10% que les siga en orden descendente de evaluación. La bonificación de desempeño colectivo institucional podrá abarcar el 100% de los profesionales de un establecimiento o unidad de trabajo, y puede ascender hasta un 10% del sueldo base. El reglamento establecerá las normas necesarias para la adecuada concesión de este beneficio.

Por otra parte, se podrá destinar hasta el 10% del presupuesto total de remuneraciones de los profesionales regidos por esta ley para contratar profesionales de alto nivel. Así se podría reclutar profesionales de excelencia con salarios competitivos; pero la eficacia de la medida puede verse limitada porque se prevé exclusivamente para acciones "ocasionales o puntuales", tal vez recogiendo presiones de los gremios médicos.

Como se ve, la estructura de la carrera funcionaria como el sistema de remuneraciones son compati-

bles tanto con la asignación de responsabilidades individuales en el proceso de generación del producto y con los incentivos al desempeño.

Es interesante el entrelazamiento que plantea el proyecto entre el desempeño individual y el desempeño institucional de los Servicios de Salud. El está presente en disposiciones como la bonificación al desempeño colectivo, o en la posibilidad de que una reducción del presupuesto del servicio conduzca a la salida de un funcionario, lo que puede ser fundamental para ajustar los recursos humanos a la demanda de servicios y evitar la sobreoferta o la escasez de ciertos recursos. Desde el punto de vista de los compromisos de gestión, esto último promueve la adecuación entre los recursos humanos y los acuerdos pactados.

El proyecto de ley también norma la capacitación a la cual pueden acceder los profesionales según las actividades previstas en los planes anuales de los Servicios de Salud, la que incluye programas de especialización hasta de tres años. El beneficiario debe retribuir al Servicio de Salud su trabajo por un tiempo igual al utilizado en el programa de capacitación.

En cuanto a causas del cese de funciones, a las tradicionales se agregan tres: cuando las horas que sirva el funcionario en el ciclo superior del Servicio correspondiente se supriman; cuando un funcionario no califique para pasar a un nivel superior; y por último, cuando por razones de buen servicio el director del Servicio disponga el cese de funciones de los profesionales que cumplan los requisitos para jubilar.

La propuesta de concursos en tres niveles es algo distinto a los acuerdos previos, que contemplaban sólo un concurso para acceder al estamento permanente conformado por los cargos de planta. De allí las discrepancias. Los médicos señalan que así no se garantiza una carrera funcionaria y que la medida significa eliminación de funcionarios: el concurso debería usarse sólo como vía de entrada, el ascenso debería ser por acreditación, y los que no asciendan deberían poder permanecer en el cargo. Impugnan la autonomía de los directores para modificar el destino de los cargos, por considerarla muy amplia, y señalan que debiera tomarse en cuenta la opinión de los jefes de los servicios clínicos y la de los directores de hospitales para garantizar un mayor criterio técnico. Afirman que es ilegal convertir la asignación de zona en un estímulo discrecional, siendo que ella está reconocida en todos los regímenes públicos de contratación.<sup>32</sup>

<sup>32</sup> Entrevista citada con el Dr. Vacarezza.

Las autoridades, por su lado, destacan que los concursos permiten determinar la estructura y racionalidad de las plantas, sabiendo cuántas personas se requieren en cada nivel. Por el contrario, la acreditación crearía una barrera técnica en ese sentido.<sup>33</sup>

Cabe preguntarse si las remuneraciones transitorias pudieran tergiversarse en el futuro, dando paso a deterioros incontenibles de los salarios. Será fundamental cautelar que los componentes flexibles de la remuneración al mérito actúen efectivamente como una gratificación individual, y no catapulten presiones reivindicativas igualitarias de los gremios,<sup>34</sup> lo cual, además de eliminar su propósito exclusivo, traería consigo una escalada de los costos. Es oportuno también reflexionar sobre la relación de los componentes salariales flexibles con los procedimientos de negociación salarial vigentes, y sobre si la instauración de remuneraciones flexibles debiera conducir a modificar las formas de negociación salarial. Se insertan aquí, por ejemplo, ideas<sup>35</sup> como la de sustituir la "triple" negociación actual —la negociación centralizada con el Ministerio de Hacienda, cuyo resultado es un "piso perdido" para las negociaciones sectoriales y las descentralizadas— por una negociación eminentemente descentralizada en cuyo marco se negocie con dicho Ministerio estrictamente el reajuste por inflación.

Planteamientos como éstos exigen liberalizar el sistema presupuestario, ya que suponen entregar a las autoridades sectoriales las decisiones sobre mejoras salariales vinculadas con el desempeño y con el incremento de la productividad de los servicios.

#### 4. Financiamiento vinculado con el desempeño y la equidad

Los mecanismos de financiamiento tradicionales están siendo sustituidos por otros que buscan elevar la eficiencia y la equidad en el uso de los recursos. La eficiencia, porque promueven la contención de costos, el fomento de la salud y las acciones preventivas. La equidad, porque debieran limitar el desfinanciamiento crónico que causaban los mecanismos tradicionales en los niveles de atención a los que accede la población de menores recursos.

<sup>33</sup> Entrevista citada con el Sr. Massad.

<sup>34</sup> Aunque no estaba relacionada con el mérito, sino con la realización de una función determinada, la negociación lograda hace algunos años para la atención de emergencia condujo más tarde a una espiral de reivindicaciones, y alzó notablemente el piso sobre el cual negociaban los profesionales, debido a la disparidad entre esa remuneración y la de otras funciones.

<sup>35</sup> Opinión del Sr. Oyarzo en entrevista citada.

El pago asociado al diagnóstico (PAD), que se introduciría a partir de julio de 1996, es un sistema de transferencia de recursos a los Servicios de Salud para la atención secundaria y terciaria en los hospitales, mediante un pago prospectivo por atención de un grupo de patologías; se paga por patología resuelta y no por prestación realizada. Un primer paso han sido los pagos prospectivos por prestación (PP), basados en un estudio de los costos de producción—incluidos todos los insumos excepto el capital— de 103 servicios secundarios y terciarios. Así, los pagos de servicios discretos se agrupan en pagos fijos por cada diagnóstico; se paga por tratamiento intrahospitalario completo de acuerdo con un cálculo del costo agregado de todos los servicios requeridos, para incentivar la provisión de servicios de salud de calidad y desincentivar la sobreprestación de servicios; esto además permitiría ajustar los aranceles para que cubran todos los insumos, excepto el de capital.

Tras hacer un estudio de las prestaciones más frecuentes y de las más caras, se tipificaron cuarenta pagos asociados a diagnóstico, de los cuales se seleccionaron veinte, ya que a dieciocho de ellos corresponde el 30% de los egresos hospitalarios; lo demás se sigue financiando por prestación individual. Con esto se pretende limitar los costos de administración del sistema.<sup>36</sup>

## IV

### Los límites del cambio

El modelo dual de salud acota significativamente la eficacia de estas reformas de gestión, que tratan de regular desde lo financiero elementos que le son endógenos, tales como el ausentismo y el incumplimiento de las jornadas médicas, y que están relacionados con diferencias de salarios entre el sector público y el privado. Las medidas de equilibrio parcial, sin embargo, difícilmente pueden evitar trasvasijos entre los dos subsistemas. Estos reducen la eficiencia y eficacia del sector público, ya que en un sistema dual generalmente el eslabón más débil es el que pierde, teniendo que adaptarse al otro.<sup>37</sup>

De allí la relevancia de superar la dualidad del modelo, por ejemplo, en favor de una lógica de segu-

Los pagos por prestación y los asociados a diagnósticos se pagarán prospectivamente en el marco de los compromisos de gestión. Las diferencias entre los servicios planificados y efectuados se revisarán al final de cada período. Inicialmente, sólo se considerarán los insumos que no corresponden a salarios, que seguirán siendo pagados por el gobierno hasta que se apruebe la nueva ley sobre personal de salud.

Por su parte, el sistema de facturación por atenciones prestadas ha sido sustituido por una modalidad de financiamiento per cápita, con el cual se pretende garantizar una canasta de prestaciones. El monto que se ha de transferir se establece prospectivamente para cubrir el costo de la norma de atención para cuatro categorías de atención primaria: atención infantil, materna y del adulto, e higiene oral. Para calcularlo, la población adscrita a cada servicio primario de salud se multiplica por la norma recomendada de frecuencia de servicios por usuario, considerando salarios, costos administrativos y otros como fármacos, y se divide por la población del área que sirve el establecimiento. Se pretende así mejorar la calidad de los servicios, estimular el fomento de la salud y de la prevención, y ampliar la cobertura en el marco de compromisos de gestión con las municipalidades.

ro colectivo, en cuyo caso la gestión también sería crucial para garantizar la competitividad del subsistema público. Pero la superación eficiente y equitativa del dualismo exige una colaboración creativa, por encima de intereses corporativos, que lleve a respuestas genuinas y concertadas. Al respecto será determinante la actitud de los sectores vinculados con las ISAPRES.

Por otra parte, las excesivas regulaciones legales y reglamentarias a las que deben ceñirse los Servicios de Salud son también obstáculos para mejorar su calidad y eficiencia. Entre ellas cabe citar normas presupuestarias rígidas y que requieren aprobación externa incluso para realizar pequeñas transacciones o cambios de destino del gasto,<sup>38</sup> o bien el prevaleciente centra-

<sup>36</sup> Entrevista citada con el Sr. Molina.

<sup>37</sup> Esta idea nos fue sugerida por Jorge Katz.

<sup>38</sup> Entrevista con el Sr. Andrew Edwards, consultor (Cooperación británica con el Gobierno de Chile), el 17 de noviembre de 1995.

lismo interministerial y una actitud de desconfianza del Ministerio de Hacienda que limita la gestión sectorial (Chile, Ministerio de Salud, s.f.). Se ha propuesto, por ejemplo, eliminar la forma discrecional con que se asignan los recursos que FONASA recibe del Ministerio de Hacienda, y establecer una asignación per cápita global asociada al cumplimiento de ciertos compromisos o a la provisión de un conjunto de planes de salud (Oyarzo y Galleguillos, 1995, p. 45).

Las reformas de gestión entran en pugna con los marcos legales vigentes. Conservando limitaciones del marco presupuestario que son razonables, es necesario lograr una mayor capacidad de gestión de los recursos: el desglose en partidas específicas impide adaptarlos a circunstancias que son, por definición, cambiantes. Los controles deberían ejercerse *ex post*, y el de la calidad de los gestores, sujetos a remoción, debiera ser el fundamental.<sup>39</sup>

El éxito de esta reforma, por lo tanto, estará vinculado no sólo con la superación de la actual morfología dual del sector salud y con la eficacia de los nuevos instrumentos de gestión y de manejo de los recursos humanos, sino también con profundas modificaciones del sistema presupuestario chileno. Ha habido algunas iniciativas sectoriales para flexibilizar y aumentar la discrecionalidad del uso de los recursos: por ejemplo, a partir de 1995 la transferencia de recursos a los Servicios de Salud para remuneraciones y bienes de consumo es global. Los pagos per cápita y asociados a diagnóstico son también más flexibles que en los sistemas anteriores (Chile, Ministerio de Salud, s.f.).

Por su parte, los indicadores de desempeño utilizados en Chile son primordialmente cuantitativos,<sup>40</sup> y se relacionan principalmente con los insumos y no con los productos, lo que hace imposible medir la calidad, sentido último de la reforma de gestión.<sup>41</sup> En el sector salud, el uso de índices de actividad ha enfatizado la eficiencia microeconómica más que la eficacia. Por lo tanto, es preciso establecer mediciones y estándares de desempeño que evalúen la calidad del servicio,<sup>42</sup> im-

portantes también porque obligan a determinar cuáles resultados se esperan en ese plano.<sup>43</sup>

Para que las reformas financieras y de gestión sean viables y profundas es esencial la modernización logística-operativa de entidades como los hospitales y, en general, la especialización de funciones de las instituciones en lo propio, externalizando aquéllas secundarias. Los logros de eficiencia se deben asociar con una ampliación de las competencias de los organismos involucrados y de la libertad de elección, lo que implica fortalecer el proceso descentralizador.

No existe una racionalidad económica o social, o algún determinismo, que conduzca inexorablemente a modernizar la gestión pública. Por el contrario, la fuerza impulsora parece hallarse en los procesos dinámicos de modernización política, según sugiere al menos la experiencia europea reciente. En su ausencia, el anclaje institucional de la reforma es débil, y orientaciones como la gestión por objetivos o por resultados pueden degenerar fácilmente en formalismo y letra muerta en manos de la burocracia (Naschold, 1995, pp. 12 y 13).

La reforma siempre estará en pugna con las voluntades políticas. En el caso de la salud, es muy relevante el poder del gremio médico. El corporativismo de los diversos actores involucrados en la reforma y afectados por ella subestimarán los imperativos que enfrenta el sector y puede erigir obstáculos. La colaboración creativa, en cambio, contribuirá a proporcionar respuestas genuinas y concertadas.

---

calidad relacionados con los diagnósticos y tratamientos médicos que afectan la morbilidad y la mortalidad. Se ha medido la morbilidad aguda y de largo plazo y el surgimiento de complicaciones. Las mejoras de calidad parecen relacionarse claramente no sólo con el tipo de tratamiento sino también con la enfermedad, ya que respecto a algunas de ellas no se observan progresos. Por otra parte, pareciera no existir una correlación entre logros de calidad e incrementos de costos: algunas enfermedades se tratan con mejor calidad y menores costos, otras con mejor calidad y costos más altos, y otras con altos costos y poco incremento de calidad. Otra conclusión remite a las dificultades de ciertos indicadores de medición de la productividad, tales como el número de visitas al médico y las admisiones, ya que no reflejan adecuadamente el tratamiento recibido: si el número de visitas y admisiones se incrementa sin un incremento correspondiente de los tratamientos otorgados, se subestima el decrecimiento de la productividad; por el contrario, si los tratamientos se han elevado sin un incremento correspondiente del número de visitas y admisiones, las medidas sobreestiman la declinación de la productividad (Eso, 1994, pp. 145 y 146).

<sup>43</sup> De allí que el establecimiento de estándares de desempeño modifica, de manera sutil pero importante, la pregunta central de la evaluación de impacto: en lugar de preguntarse cuáles han sido los efectos o el efecto, lo central es establecer si se han cumplido los estándares de desempeño (Newman, 1995, p. 6)

<sup>39</sup> Opiniones del Sr. Massad, en la entrevista citada. Los Servicios de Salud han expresado opiniones en el mismo sentido, con miras a promover una mayor descentralización de las decisiones y elevar la eficiencia. Al respecto véase Chile, Ministerio de Salud (s.f.).

<sup>40</sup> Véase Chile, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuesto (s.f.).

<sup>41</sup> Entrevista con el Sr. Edwards ya citada.

<sup>42</sup> En Suecia se ha tratado de vincular los cambios de productividad y de calidad ocurridos en el período 1960-1990, llegando a algunas conclusiones interesantes sobre la dificultad de medir cambios de

## Bibliografía

- Baeza, C. (1993): *La crisis de los sistemas de salud: problemas y desafíos para Chile en los 90*, Santiago de Chile, Corporación Tiempo 2000.
- Banco Mundial (1992): *Chile, Health Sector Reform Project, Staff Appraisal Report* (for official use only), Washington, D.C., octubre.
- Barnum, H. y J. Kutzin (1993): *Public Hospitals in Developing Countries. Resource Use, Cost, Financing*, Washington D.C., Banco Mundial.
- Bartlett W. y L. Harrison (1993): Quasi-markets and the national health service reforms, en J. Le Grand y W. Bartlett (eds.), *Quasi-Markets and Social Policy*, Londres, Macmillan.
- Bobadilla, J. L. y otros (1990): The epidemiologic transition and health priorities, Washington D.C., Health Sector Priorities Review, Banco Mundial, julio, *mimeo*.
- Cámara de Diputados de Chile (1995): Informe de la Comisión de Salud acerca del proyecto de acuerdo aprobado por la H. Cámara sobre problemas del sector salud y eventuales soluciones de los mismos, Legislatura 330a, extraordinaria, Sesión 59 del martes 18 de abril, Valparaíso, Chile, Publicación oficial.
- Celedón, C. (1994): Comentarios sobre la polémica entre el Ministerio de Salud Pública y el Colegio Médico, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN), septiembre, *mimeo*.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1995): Reunión de Expertos sobre eficiencia y equidad en las reformas sociales de los años noventa. Temario provisional, Santiago de Chile (22 a 24 agosto, 1995).
- Chile, Comisión Ministerial de Seguimiento y Capacitación de los Compromisos de Gestión (1995a): Plan de trabajo para el seguimiento y evaluación de los compromisos de gestión 1995, Santiago de Chile, *mimeo*.
- \_\_\_\_\_ (1995b): Compromisos de gestión 1995. Descripción del proceso de elaboración, Santiago de Chile, *mimeo*.
- Chile, Ministerio del Interior (1990): *Informe N° 1 del sector salud 1990*, Santiago de Chile, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, División de Desarrollo Social Comunal, Departamento Municipal.
- Chile, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuesto (s.f.): Guía para la construcción de indicadores de desempeño en los servicios públicos, Santiago de Chile, Alfabetas impresores.
- Chile, Ministerio de Salud (1994): Bases para un plan de fortalecimiento del sector público de salud. Propuesta, Santiago de Chile, octubre, *mimeo*.
- \_\_\_\_\_ (1995a): Protocolo Compromisos de gestión 1995, Santiago de Chile, *mimeo*.
- \_\_\_\_\_ (1995b): Compromisos de gestión 1995. Aspectos relevantes para el análisis y llenado del protocolo de compromiso, Santiago de Chile, *mimeo*.
- \_\_\_\_\_ (1995c): Análisis y propuesta subsidios cruzados, Documento de trabajo, fuerza de tarea, Santiago de Chile, Superintendencia de ISAPRE, Fondo Nacional de Salud (FONASA) y Ministerio de Salud, División de Programas de Apoyo a la Gestión (DIPAG), octubre, *mimeo*.
- \_\_\_\_\_ (s.f.): Propuesta de modelo de gestión descentralizada para el sistema público de salud, Informe final de fuerza de tarea, Superintendencia de ISAPRE, FONASA y DIPAG, Santiago de Chile, *mimeo*.
- CIEPLAN (Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina) (1995): Modelos alternativos de organización de la salud: Hacia un esquema solidario de salud, Talleres de Salud, Santiago de Chile, Ministerio de Salud, *mimeo*.
- Colegio Médico de Chile (1994): Productividad médica en el sistema nacional de servicios de salud. Controversia entre el Colegio Médico de Chile y el Ministerio de Salud, *mimeo*.
- Duarte, D. (1995): *Asignación de recursos per cápita en la atención primaria. La experiencia chilena*, Documento de trabajo No. 8, Santiago de Chile, Corporación de Promoción Universitaria (CPU), mayo.
- El Mercurio* (1991): Santiago de Chile, 8 de octubre.
- El Mercurio* (1995): Santiago de Chile, 7 de octubre.
- ESO (Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi) (1994): Abstract, *Kvalitets- och produktivitets- utvecklingen i sjukvården 1960-1992, Produktivitet i offentlig sektor*, Estocolmo, ESO, Finanzdepartementet.
- Fielbaum, G. (1991): Análisis del mecanismo de asignación de recursos para la atención primaria municipal, Santiago de Chile, enero, *mimeo*.
- Gobierno de Chile (1995): Proyecto de ley que fija nuevo estatuto para los médicos cirujanos, cirujanos dentistas, farmacéuticos o químicos farmacéuticos y bioquímicos que se desempeñan en los establecimientos asistenciales de los servicios de salud, Santiago de Chile.
- Hardy, V., B. Towhill y A. Wolf (1990): La responsabilisation comme stratégie de modernisation, *Revue Politiques et management public*, vol. 8, N° 3, septiembre.
- Lahera, E. (1993): Políticas públicas: un enfoque integral, E. Lahera (ed.), *Cómo mejorar la gestión pública*, Santiago de Chile, CIEPLAN/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/FORO 90.
- Lenz, R. y C. Fresard (1995): *Compromisos de gestión: algunos aspectos conceptuales y empíricos*, Documento de trabajo, N° 14, Santiago de Chile, CPU, julio.
- Marcel, M. (1993): Mitos y recetas en las reformas de la gestión pública, E. Lahera (ed.), *Cómo mejorar la gestión pública*, Santiago de Chile, CIEPLAN/FLACSO/FORO 90.
- \_\_\_\_\_ (1995): Modernización de la gestión pública en Chile. Antecedentes, orientaciones actuales y avances, trabajo presentado al seminario Experiencias Internacionales de Modernización de Gestión Pública y su Relevancia para Chile, Santiago de Chile, marzo, *mimeo*.
- Massad, C. (1995): *Principios orientadores para la reforma de salud*, Documento de trabajo, N° 15, Santiago de Chile, Corporación de Promoción Universitaria (CPU), agosto.
- Miranda, E., V. Loyola y O. Reyes (1991): Diagnóstico del sistema actual de asignación de recursos financieros, Estudio sobre asignación de recursos financieros al interior del sistema público de salud, Informe de avance, N° 2, Santiago de Chile, marzo, *mimeo*.
- Naschold F. (1993): *Modernisierung des Staates. Zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors*, Modernisierung des öffentlichen Sektors, Band 1, Berlín, Sigma Verlag.
- \_\_\_\_\_ (1995): *Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik. Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa*, Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 1, Berlín, Sigma Verlag.
- Newman, J. (1995): Performance standards in the social sectors, trabajo presentado al Seminario sobre Indicadores Sociales y de Gestión, Santa Fe de Bogotá, Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), octubre, *mimeo*.
- OMS/OPS (Organización Mundial de la Salud/Organización Panamericana de la Salud) (eds.) (1994a): Comentario respecto a la evaluación de productividad de los servicios de salud, *Taller Productividad, cobertura y calidad. Rumbo a la gestión social de la salud*, Santiago de Chile, noviembre.

- \_\_\_\_\_ (1994b): *Taller productividad, cobertura y calidad. Rumbo a la gestión social de la salud*, Santiago de Chile, noviembre.
- Osborne, D. y T. Gaebler (1992): *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, Mass., Estados Unidos, William Patric.
- Oyarzo, C. (1995): El financiamiento de la salud, trabajo presentado en el foro panel La salud en el Proceso de Desarrollo Chileno, Santiago de Chile, Ministerio de Salud/Organización Panamericana de la Salud/Asociación de ISAPRE de Chile, octubre, mimeo.
- Oyarzo, C. y S. Galleguillos (1995): Reforma del sistema de salud chileno: marco conceptual de la propuesta del Fondo Nacional de Salud, *Cuadernos de Economía*, año 32, N° 95, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Economía, abril.
- PAL (Programa de Asesoría Legislativa) (1994): La productividad en la salud pública, *Bitácora legislativa*, N° 127, Santiago de Chile, Corporación Tiempo 2000, agosto.
- \_\_\_\_\_ (1995a): El conflicto en salud: entre la modernización del sistema y la elevación de las remuneraciones, *Bitácora Legislativa* N° 148, Santiago de Chile, Corporación Tiempo 2000, abril.
- \_\_\_\_\_ (1995b): Proyecto de ley que fija nuevo estatuto para los médicos cirujanos, cirujanos dentistas, farmacéuticos o químicos farmacéuticos y bioquímicos que se desempeñan en los establecimientos asistenciales de los servicios de salud, *Bitácora Legislativa* N° 167, Santiago de Chile, Corporación Tiempo 2000, octubre.
- Prats i Catalá, J. (1992): La modernización administrativa en las democracias avanzadas: las políticas de los 80. Contenidos, marcos conceptuales y estrategias, reelaboración de trabajo presentado al Primer congreso de Administración Pública de la Comunidad Valenciana, Barcelona, España, febrero, mimeo.
- Vignolo, C., J. C. Lucero y C. Vergara (1993): Modernización de la gestión pública, E. Lahera (ed.), *Cómo mejorar la gestión pública*, Santiago de Chile, CIEPLAN/FLACSO/FORO 90.
- Taller Productividad, cobertura y calidad. Rumbo a la gestión social de la salud (1994), en OMS/OPS (editores), *Taller Productividad, cobertura y calidad*. Rumbo a la gestión social de la salud, Santiago de Chile, noviembre.



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

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

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

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

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

- **Se recomienda limitar las notas a las estrictamente necesarias** y restringir el número de cuadros y gráficos al indispensable, evitando su redundancia con el texto.

- Recomendación especial merece la bibliografía, que no debe extenderse innecesariamente. Se solicita consignar con exactitud, en cada caso, toda la información necesaria (nombre del o los autores, título completo y subtítulo cuando corresponda, editor, ciudad, mes y año de publicación y si se trata de una serie, indicar el título y el número del volumen o la parte correspondiente, etc.).

- La Dirección de la *Revista* se reserva el derecho de encargar la revisión y los cambios editoriales que requieran los artículos, incluyendo los títulos de éstos.

- Los autores recibirán una suscripción anual de cortesía, más 30 separatas de su artículo en español y 30 en inglés, cuando aparezca la publicación en uno y otro idioma.

## Publicaciones recientes de la CEPAL

### Publicaciones periódicas

**Anuario estadístico de América Latina y el Caribe**, edición 1995, LC/G.1908-P, CEPAL, número de venta S.96.II.G.1, Santiago de Chile, febrero de 1996, 775 páginas

La edición 1995 del *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe* contiene una selección actualizada a comienzos de diciembre de las principales series estadísticas disponibles sobre la evolución económica y social de los países de la región.

La primera parte comprende indicadores socioeconómicos derivados (tasas de crecimiento, proporciones o coeficientes), que representan una visión resumida de cada área de interés y que constituyen antecedentes para que la información pueda ser utilizada en análisis especializados.

En la segunda parte figuran las series históricas en números absolutos, lo que permite su utilización con una gran variedad de propósitos.

Aunque en la actualidad son 33 los países latinoamericanos y del Caribe miembros de la Comisión, los cuadros en que se presentan totales regionales por lo general consideran datos referentes a 25 países. Cabe señalar que las estadísticas de los países del Caribe son menos completas, razón por la cual la cobertura regional varía según el área temática que se aborda. Al respecto, se sigue haciendo esfuerzos por superar esta situación y se espera contar en el mediano plazo con información completa, al menos sobre los grandes esquemas estadísticos macroeconómicos, como las cuentas nacionales, la balanza de pagos y el comercio exterior.

Los indicadores de la primera parte del *Anuario* corresponden, en general, a los años 1970, 1980, 1982 y 1985, y al período comprendido entre 1990 y 1994. Cuando los datos no están suficientemente actualizados, se presenta el último año disponible de cada país. Algunos de los indicadores basados en información censal se consignan sólo en torno a los años en que se han efectuado los censos respectivos.

Las series estadísticas de la segunda parte, ya sean de origen nacional o se refieran a estimaciones regionales, presentan datos de los años 1970, 1980, 1982 y 1985, así como del período comprendido entre 1988 y 1994.

Dada la excelente acogida de los usuarios, así como el buen grado de aproximación alcanzado en versiones anteriores, se continúa publicando estimaciones preliminares del año de edición del *Anuario* (en este caso 1995). Se trata de un esfuerzo realizado en el último bimestre de cada año para informar a la región sobre la evolución macroeconómica del período.

**Estudio Económico de América Latina y el Caribe 1994-1995**, LC/G.1873-P, CEPAL, número de venta S.95.II.G.2, Santiago de Chile, septiembre de 1995, 348 páginas

La edición 1994-1995 del *Estudio Económico* presenta algunos

cambios importantes con respecto a las de años anteriores. Se publica en un volumen único, que contiene tanto el análisis regional como aquel por países. La parte regional ha sido reestructurada: el capítulo sobre la política económica incorpora el análisis fiscal y lo concerniente a las políticas monetarias y cambiarias. También incluye dos nuevas secciones: una sobre reformas estructurales y otra sobre el proceso de integración. El estudio se completa con los capítulos sobre nivel de actividad, inflación y empleo; sobre el sector externo, y sobre la evolución de las economías del Caribe.

### Otras publicaciones

**Plan de acción regional latinoamericano y del Caribe sobre población y desarrollo**, LC/G.1920 y LC/DEM/G.159, CELADE, Santiago de Chile, febrero de 1996, 62 páginas

El Plan de acción regional latinoamericano y del Caribe sobre población y desarrollo resume los principales cambios en la dinámica demográfica de la región ocurridos con posterioridad a la Conferencia Mundial de Población de las Naciones Unidas realizada en Bucarest, en 1974. Expone los objetivos y metas derivados del Consenso Latinoamericano y del Caribe sobre Población y Desarrollo con respecto a las relaciones entre población, desarrollo y medio ambiente, así como al avance de los derechos humanos y de la lucha contra la desigualdad en las condiciones de vida que se da entre grupos sociales, grupos étnicos, zonas geográficas, y hombres y mujeres. A este efecto, propone diversas acciones tendientes al cumplimiento de los propósitos generales planteados y establece mecanismos para el seguimiento de su evolución.

**La inversión extranjera en América Latina y el Caribe**. Informe 1995, LC/G.1890, CEPAL, Santiago de Chile, octubre de 1995, 115 páginas

Este informe sobre la inversión extranjera y las empresas transnacionales en América Latina y el Caribe analiza el proceso de reactivación de los flujos de inversión extranjera en la primera mitad de los años noventa e identifica los factores que más están incidiendo en su evolución, para determinar su sustentabilidad en el largo plazo y los problemas potenciales que deberán sortear los países de la región para asegurar su permanencia.

La publicación consta de cuatro secciones. En primer lugar, a modo de introducción, se presenta una serie de reflexiones sobre las características de los escenarios económicos regional y mundial en que se desenvuelve la inversión extranjera en sus diferentes modalidades, y su principal vehículo, la empresa transnacional. El propósito es esbozar una matriz conceptual de referencia que sirva de base al análisis que se presenta en las secciones siguientes del documento.

En segundo lugar se aborda el retorno de América Latina y el Caribe a los mercados internacionales de capital a partir de 1990. El examen se centra en las corrientes privadas de capital, haciendo expresa distinción entre flujos de deuda privada (créditos bancarios y de proveedores), inversión de cartera o portafolio (acciones, bonos, papeles comerciales, certificados de depósito y otras modalidades conexas), e inversión extranjera directa. Este análisis permite identificar las tendencias más recientes de las corrientes financieras, sus principales características y los factores que las determinan, así como destacar la creciente diversificación de los mecanismos de captación y la importancia relativa de cada componente en

las corrientes agregadas de capital extranjero. Lo anterior permite explorar el probable comportamiento de los flujos de capital hacia los países de la región en 1995 e identificar los principales problemas que los respectivos gobiernos deberán enfrentar para que continúe creciendo la captación regional de los mercados financieros internacionales, donde su participación disminuyó en 1994 con respecto al año precedente.

En tercer lugar se analizan los flujos de inversión extranjera directa ingresados a América Latina y el Caribe. Se examina su sostenido crecimiento durante los últimos años, así como la desaceleración de la participación regional en los flujos mundiales de inversión extranjera directa observada en 1994; se destaca al respecto que dicha participación disminuyó durante los años ochenta en favor de los países asiáticos en desarrollo, deterioro que no ha podido ser totalmente remediado en lo que va corrido de los años noventa. En el marco del análisis descrito se señala el papel desempeñado por los programas de conversión de deuda externa en capital y de privatización de empresas y activos estatales. Se intenta poner permanentemente en evidencia el clima económico que en la actualidad tiende a predominar en la región, así como las relaciones crecientes de cooperación e integración, resultado no sólo de la generalizada democratización lograda a fines de los años ochenta, sino también, y especialmente, de la vigencia de un nuevo estilo de desarrollo regional, caracterizado por el protagonismo de la empresa privada y la hegemonía del mercado. Pese a las dificultades estadísticas y metodológicas, el análisis de la inversión extranjera directa en la región culmina con un intento por precisar las principales tendencias según su origen geográfico y su distribución sectorial. Se incluye, además, una breve reseña de los aspectos más relevantes del actual dilema de las empresas transnacionales en la región: desinvertir o reestructurarse.

Finalmente, se examina la evolución de las políticas sobre inversión extranjera directa en la región, para lo cual se pasa revista a los principales cambios introducidos en los regímenes nacionales y a los diversos convenios internacionales suscritos en relación con las garantías y protección otorgadas a la inversión extranjera directa y el tratamiento más adecuado en situaciones de doble tributación. Además se revisan someramente los aspectos relacionados con la inversión extranjera directa incluidos en las diversas iniciativas de integración económica y comercial que actualmente están en marcha en la región.

**Productividad de los pobres rurales y urbanos, LC/G.1849-P, Cuadernos de la CEPAL, N° 72, CEPAL, número de venta S.95.II.G.14, Santiago de Chile, septiembre de 1995, 318 páginas**

Esta publicación reúne los estudios nacionales sobre políticas destinadas a elevar la productividad de los pobres rurales y urbanos, elaborados como contribución a los debates de la Tercera Conferencia Regional sobre Pobreza en América Latina y el Caribe, realizada en Santiago de Chile en noviembre de 1992.

Consta de dos partes. La primera de ellas, titulada "Fomento de la productividad de los pobres rurales", contiene cinco estudios correspondientes a Brasil, Colombia, Dominica, México y Perú, en los que se evalúan los avances de programas destinados a sectores de menores recursos en el ámbito rural, y un documento de síntesis presentado por la Secretaría de la CEPAL. La segunda parte, titulada "Pobres urbanos y productividad: algunos casos nacionales", incluye estudios nacionales de Chile, Colombia, Jamaica, El Salvador y Uruguay, y un documento de la Secretaría de la CEPAL que presenta las principales propuestas y conclusiones extraídas de los estudios nacionales del ámbito urbano.

La Conferencia indicada permitió efectuar una amplia evaluación de los esfuerzos en materia de políticas para la superación de la pobreza realizados por los países de la región en los dos años anteriores a ella. Esta evaluación incluyó un recuento selectivo de lo sucedido en el campo metodológico y de las políticas aplicadas en este lapso, así como un examen de experiencias regionales de focalización y de aumento de la productividad de los sectores afectados por la pobreza. (Los estudios nacionales relativos a focalización fueron publicados en la serie Cuadernos de la CEPAL, N° 71).

**América Latina y el Caribe: dinámica de la población y desarrollo, LC/G.1862-P, Cuadernos de la CEPAL, N° 74, CEPAL, número de venta: S.95.II.G.13, Santiago de Chile, agosto de 1995, 151 páginas.**

Este estudio reseña las tendencias demográficas de los países de la región y sus relaciones con el proceso de desarrollo económico y social. Destaca la heterogeneidad de situaciones entre los países, a los que agrupa según la etapa de transición demográfica en que se hallen. El grupo más numeroso de países, que concentra las tres cuartas partes de la población regional, se encuentra en plena transición demográfica y ha reducido notoriamente la mortalidad, la fecundidad y la tasa de crecimiento medio anual de su población. Estos cambios, que se asocian fundamentalmente a las transformaciones económicas y sociales experimentadas en los primeros decenios de la posguerra, han continuado produciéndose a pesar de la crisis de los años ochenta.

No todos los sectores de la sociedad se incorporaron a esta transición con la misma intensidad. Se observa que, en asociación con las inequidades sociales, en un mismo país coexisten subpoblaciones en ambos extremos de este proceso. Así, en algunos países hay sectores cuya fecundidad duplica la de los grupos más privilegiados y cuya mortalidad infantil puede ser cinco o más veces superior.

La migración internacional registra un cambio trascendente en la región, la que después de ser "receptora" hasta mediados de este siglo, en los últimos decenios exhibe una emigración cada vez más marcada. También se observa un importante incremento de los movimientos intrarregionales, algunos de ellos de tipo permanente y otros ligados a crisis socioeconómicas y políticas.

La distribución espacial de la población se caracteriza por la persistencia de tendencias concentradoras, combinadas con movimientos hacia zonas tradicionalmente despobladas. Si bien en este aspecto también la situación es heterogénea, el grado de urbanización ha ido en aumento —actualmente más de 70% de la población habita en ciudades—, pero a un ritmo que tiende a disminuir.

Finalmente, el estudio analiza las repercusiones de la dinámica de la población en las demandas de servicios sociales y sus implicaciones para las políticas correspondientes, y destaca el incipiente proceso de envejecimiento, que en la actualidad es visible principalmente en el peso relativo de las edades activas y reproductivas y que a mediano plazo afectará a las edades superiores, que son las que registran las más altas tasas de crecimiento.

**Innovación en tecnologías y sistemas de gestión ambientales en empresas líderes latinoamericanas, Estudios e Informes de la CEPAL, N° 94, CEPAL, número de venta: S.95.II.G.11, Santiago de Chile, julio de 1995, 206 páginas.**

Este estudio es el resultado de un ejercicio de cooperación entre la CEPAL y 10 empresas latinoamericanas que han desarrollado tec-

nologías ambientalmente racionales hasta la etapa de aplicación industrial o de introducción en el mercado. Básicamente, se entienden como tales las tecnologías de productos y de procesos que protegen la salud humana y el medio ambiente o usan los recursos naturales y fuentes de energía con mayor eficiencia que las convencionales. En la definición se incluyen también los sistemas de gestión ambiental desarrollados y aplicados en contextos empresariales.

El estudio plantea, entre otras cosas, que el medio ambiente y los recursos naturales son un campo propicio para el desarrollo de nuevas tecnologías y para la innovación tecnológica, oportunidades que también están al alcance de las empresas latinoamericanas. Señala asimismo que las actividades de desarrollo tecnológico son iniciadas por las empresas especialmente con el objeto de fortalecer su posición en el mercado, a nivel local o internacional.

El trabajo está dividido en seis capítulos. Después de una presentación sucinta de las 10 empresas que colaboraron en el proyecto, en el capítulo I se aclara el alcance de los conceptos de tecnología ambientalmente racional, de investigación y desarrollo tecnológicos y de cooperación tecnológica internacional, y se concluye con algunos antecedentes acerca de la forma en que la industria ha respondido a las políticas ambientales y programas de fomento a la innovación en materia de tecnologías ambientales en diversos países desarrollados.

En el capítulo II se reseñan y analizan los estudios de caso preparados por las 10 empresas examinadas. Se describen las principales características de estas empresas; se presentan las diversas tecnologías desarrolladas y se explica su importancia para el medio ambiente y el desarrollo sustentable; se exploran las motivaciones de las empresas para realizar actividades en los campos señalados y los rasgos fundamentales de su gestión tecnológica y ambiental en el marco de su estrategia de negocios, y se analizan las experiencias de cooperación tecnológica en los planos nacional e internacional. Concluye este capítulo con algunos comentarios de las empresas sobre la eficacia de las políticas nacionales de fomento tecnológico en sus respectivos países.

En los capítulos III, IV y V se presentan los informes preparados por las empresas, agrupados según las áreas tecnológicas a las que corresponden. Así, en el capítulo III figuran cuatro casos de desarrollo tecnológico en el campo del saneamiento básico y el tratamiento de residuos peligrosos; en el capítulo IV, otros cuatro casos referidos a tecnologías limpias para aplicaciones industriales, agrícolas y pesqueras, y en el capítulo V, dos casos de gestión sustentable de recursos naturales y de perfeccionamiento de tecnologías para la utilización de biomasa como fuente renovable de energía. Por último, en el capítulo VI se exponen algunas reflexiones finales sobre gestión empresarial y políticas públicas de apoyo al desarrollo, y aplicación y difusión de tecnologías racionales desde el punto de vista ambiental.

**Legislación modelo de conservación vial**, LC/L.899, CEPAL, Santiago de Chile, mayo de 1995, 114 páginas

Este estudio presenta en términos jurídicos los conceptos que sobre conservación vial fueron desarrollados en la CEPAL, con los cuales se pretende superar la tradicional postergación de dicha actividad y lograr que las vías públicas se mantengan en buenas condiciones de uso. Los planteamientos básicos al respecto se presentaron en la publicación *Caminos. Un nuevo enfoque para la gestión y conservación de redes viales* (LC/L.693, Rev. 1).

En el trabajo que comentamos aquí se pretende plasmar, en el contexto latinoamericano, una legislación que dé vida jurídica a

la forma propuesta de gestionar la conservación vial. Se trata de un ejemplo o prototipo, que deberá ser adaptado al país que desee aplicarlo, ya que no es posible conciliar en un solo cuerpo legal las muy diversas realidades de los distintos países de la región en sus aspectos políticos, económicos, sociales y jurídicos, sus estructuras internas, nomenclaturas usuales, técnicas legislativas, fronteras entre las potestades legislativa y reglamentaria, etc.

El primer capítulo resume los conceptos de conservación propuestos. Entre ellos se destacan: i) el financiamiento de la conservación vial mediante el cobro de cargos a los usuarios, teniendo esos cobros el carácter de pago por una prestación y no de impuesto, de modo similar a lo que ocurre con los servicios públicos; ii) la transferencia de la gestión de conservación desde órganos de la administración pública a entidades de ámbito empresarial, con estricta obligación de rendir cuenta pública de su cometido, y iii) el derecho de los usuarios de hacer valer sus intereses, sin perjuicio del rol del Estado en la defensa del interés público.

El segundo capítulo contiene el Estatuto de Conservación, redactado en forma de ley. Tiene cinco títulos, dedicados respectivamente a la conservación como una prestación a los usuarios de vías, su ejecución mediante contratos, el financiamiento con cargo a los usuarios, el ente encargado de la conservación y el proceso de transición. En numerosos aspectos se presentan ideas o disposiciones optativas, con la intención de ofrecer una gama más amplia de posibilidades, y se advierte acerca de la necesidad de adaptación a las realidades específicas.

El tercer y último capítulo explica las distintas alternativas que se consideraron al preparar el Estatuto, dando cuenta de las razones que llevaron a seleccionar las opciones que finalmente fueron incluidas.

**Comercio internacional y medio ambiente: la discusión actual**, LC/G.1860-P, Estudios e Informes de la CEPAL, N° 93, CEPAL, número de venta S.95.II.G.7, Santiago de Chile, abril de 1995, 112 páginas

A medida que se acentúa la relación entre economía y ecología en el marco de un proceso de internacionalización e integración económica mundial, se hace más evidente la necesidad de adaptar una estrategia de comercio internacional que incorpore la temática ambiental.

Este estudio incluye una amplia revisión de las publicaciones existentes sobre comercio internacional y medio ambiente, cuyos autores provienen en gran parte de los países desarrollados, donde la disponibilidad de tales publicaciones es mayor y mejor la elaboración de los conceptos considerados.

Por una parte, el trabajo se concentra en la identificación de los elementos que justifican o no justifican la aplicación de medidas comerciales restrictivas en los momentos oportunos, dentro de un ámbito dinámico y polémico. Por otra parte, contribuye al análisis de la compatibilidad entre las políticas comerciales y ambientales en el seno del GATT. Además, apoyándose en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, celebrado entre Estados Unidos, Canadá y México, aporta elementos de evaluación de las relaciones económicas comerciales entre países con desniveles en el marco normativo ambiental.

**América Latina y el Caribe: dirección del comercio exterior de los principales productos alimenticios y agrícolas según países de destino y procedencia. 1970-1973**, LC/G.1859-P, Cuadernos Estadísticos de la CEPAL, N° 22, CEPAL, número de venta S.95.II.G.12, Santiago de Chile, abril de 1995, 224 páginas

Este cuaderno estadístico contiene información sobre las exportaciones e importaciones de los principales productos alimenticios de 21 países de América Latina y el Caribe, según los países más importantes de destino y procedencia. Además, sobre la base de los datos a nivel de país, se consideran las siguientes agrupaciones: América Latina y el Caribe (21 países), Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), Mercado Común Centroamericano (MCCA) y Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

Las estadísticas que se presentan corresponden a los años 1970, 1975, 1980, 1985, 1990, 1991, 1992 y 1993. Han sido organizadas ajustándose a la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional Modificada (CUCI, Rev. 1), cuya sección 0 "Productos alimenticios y animales vivos", destinados principalmente a la alimentación, contempla un desglose sistemático de esta clase de bienes que se comercian internacionalmente.

Al comienzo se estudió la utilidad de presentar los datos de la sección 0 de la CUCI, Rev. 1 con su máxima desagregación de hasta cinco dígitos. Sin embargo, después de un ensayo experimental con datos de países de distinto tamaño económico, se comprobó que los 139 rubros que integran esta área del comercio, según todos los países de destino de las exportaciones y de procedencia de las importaciones, daban por resultado información demasiado voluminosa y de poca utilidad para los usuarios.

Por lo tanto, se exploró una alternativa que, junto con recoger un alto porcentaje del valor transado de este tipo de productos, indicara a la vez los principales de ellos y los respectivos países copartícipes del comercio. Así, se seleccionaron los diez productos alimenticios y agrícolas más importantes en función de su valor en el último año disponible; sin embargo, como en este caso el comercio de exportación e importación es bastante asimétrico en cuanto al número de países involucrados, se decidió considerar por el lado de las exportaciones los diez principales países de destino y por el de las importaciones los cinco principales países de procedencia, según su valor en cada año; esta decisión obedeció a que se observó un número de abastecedores mucho menor que de compradores.

Cabe hacer notar que al seleccionar los diez principales productos alimenticios y agrícolas de exportación e importación según su participación relativa en un año fijo, éstos son los mismos para cada país y agrupación en todos los años considerados; en cambio, los países copartícipes varían de un año a otro y por lo general superan lo fijado en ambas corrientes comerciales, aspecto que, por otra parte, revela la dirección en que se ha ido concentrando el comercio de los productos alimenticios y agrícolas.

La decisión de utilizar la CUCI, Rev. 1 como marco de referencia para organizar las estadísticas que aquí se presentan se adoptó principalmente porque se trata de una clasificación internacional ampliamente aceptada que permite mostrar la evolución del comercio en el largo plazo. En efecto, si bien existen otras dos revisiones de la CUCI (CUCI, Rev. 2 y CUCI, Rev. 3), ellas fueron adoptadas en la región a mediados de los años ochenta y a comienzos de los noventa, respectivamente, de modo que sólo ofrecen series bastante cortas.

Al adoptar la CUCI, Rev. 1 se pierde cierta precisión en la especificidad del producto comercializado, pero no así en su carácter esencial; en cuanto a la dirección geográfica del comercio, ésta queda definida por el país comprador o vendedor más importante.

**Imágenes sociales de la modernización y la transformación tecnológica, LC/G.1834-P, Estudios e Informes de la CEPAL, N° 95, CEPAL, Santiago de Chile, marzo de 1995, 198 páginas.**

Para lograr una transformación productiva con equidad se necesita

una decisiva capacidad de innovación, tanto de los gobiernos como de los diversos agentes que componen el tejido de una determinada sociedad. Estos pueden ser diferentes, y es materia de permanente discusión —tanto en la teoría sociológica como en la teoría económica— a quién corresponde el papel fundamental al respecto.

El estudio que se reseña aquí intenta ser una primera exploración en el sentido indicado. Se trata de saber si se está conformando algo así como una nueva ideología de la modernización y la transformación tecnológica, o más bien varias ideologías que pueden entrar en pugna. También pretende encontrar algunas indicaciones respecto a los posibles sostenedores de las distintas opciones, qué intereses expresan los actores del proceso de transformación tecnológica y de la nueva modernización, qué diferencias y coincidencias hay entre ellos y cuáles son los posibles puntos de conflicto o de acuerdo.

En un primer capítulo introductorio, el trabajo intenta situar el tema al interior de la sociología, y hace referencia a la manera como éste se ha tratado, especialmente en América Latina. En los capítulos siguientes los resultados concretos de la investigación se organizaron en función de las opiniones y actitudes de los empresarios, de los ingenieros y técnicos y de los obreros que se desempeñan como dirigentes sindicales de la empresa. Predomina en el informe una intención descriptiva por sobre una interpretativa, de modo que el texto abunda en citas de las opiniones de los entrevistados. Se espera que él pueda constituir una base para la reflexión y para la propuesta de investigaciones futuras más específicas y acotadas.

Como procedimiento, se eligió cinco países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Ecuador) que pudieran ser expresivos —ya que no son representativos— de la situación latinoamericana en lo que respecta al proceso de modernización y transformación tecnológica. En cada país se seleccionó como objeto de estudio a seis empresas, tratando de que estuvieran representadas empresas públicas o estatales, privadas nacionales y empresas de origen extranjero o multinacional. Se buscó también incorporar una variedad de actividades económicas, eligiendo empresas industriales, mineras, agrarias y de servicios (como telecomunicaciones, transportes y bancos).

En cada empresa se entrevistó, con una pauta que permitía un método más próximo a la llamada entrevista en profundidad, a empresarios o a un alto directivo, a un ingeniero o técnico y a un dirigente sindical de la empresa. Los grandes temas abordados guardaban relación con los elementos que determinan actitudes favorables o desfavorables a los procesos de modernización e innovación; al tipo de relaciones sociales e imágenes recíprocas entre los distintos actores de dicho proceso; a los efectos previsibles y deseados de las nuevas tecnologías en las modalidades que asume el trabajo; a las formas que se preconizan en la relación salarial; a la relación que se establece entre la incorporación de nuevas tecnologías y los procesos de modernización, y el logro de objetivos económicos y sociales, tanto al interior de la empresa como en la sociedad global. También se indagó sobre el papel que se asigna al Estado y al mercado, en función del tipo de desarrollo que implica la nueva tecnología.

Respecto de cada una de las entrevistas se hizo un análisis de contenido de carácter cualitativo, y se trató de perfilar tanto los temas que aparecían más importantes, como las opiniones y actitudes frente a ellos.

**Estructura del gasto de consumo de los hogares en América Latina, Cuadernos Estadísticos de la CEPAL, N° 21, CEPAL,**

número de venta S.95.II.G.3, Santiago de Chile, febrero de 1995, 274 páginas

Entre las encuestas que con diferentes propósitos se llevan a cabo en América Latina cabe destacar las de ingresos y gastos o de presupuestos familiares. Como se sabe, estas encuestas se han realizado en los países latinoamericanos con el objeto principal de actualizar la estructura de ponderaciones del índice de precios al consumidor. Normalmente cubren un período anual y el buen manejo de métodos e instrumentos de investigación permite recabar antecedentes de buena calidad. Sin embargo, dada su complejidad y alto costo, suelen levantarse con una frecuencia que oscila entre cinco y diez años y con coberturas geográficas restringidas.

Ahora bien, las múltiples demandas de información sobre la composición del consumo de diferentes grupos de ingreso, originadas en los trabajos de investigación y de proyección que se llevan a cabo en la CEPAL y en otros organismos internacionales y nacionales, han puesto de manifiesto la conveniencia de reunir en un documento, en forma sistemática y lo más homogénea posible, las estadísticas disponibles sobre la estructura del gasto de consumo de los hogares, según la finalidad del gasto y por grupos de ingreso, aun cuando en la mayoría de los países los resultados de estas encuestas hayan sido publicados en su oportunidad por los organismos que las ejecutaron. Así lo demuestra, por lo demás, la acogida que tuvo un esfuerzo de sistematización de este mismo tipo realizado anteriormente por la CEPAL, cuyos resultados figuran en el anexo de Cuaderno Estadístico analizado aquí.

Este Cuaderno Estadístico incluye las encuestas de presupuestos familiares levantadas en 13 países de la región en el período 1982-1992: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela.

Algunas de estas encuestas son de tipo nacional, otras abarcan la totalidad de las áreas urbanas del país, y la mayoría cubre sólo el área metropolitana de la ciudad capital o las ciudades principales. No siempre fue posible, sin embargo, disponer de información para todas las áreas cubiertas por la encuesta, o que ésta tuviera la desagregación deseada.

Además de indicarse la identificación oficial de cada encuesta y del organismo que la realizó, se entrega un resumen de sus principales características, tal como se registran en la correspondiente ficha técnica del Banco de Datos de Encuestas de Hogares que mantiene la División de Estadística y Proyecciones de la CEPAL. En cada caso se señala, asimismo, la fuente documental específica de la que se extrajeron los datos.

Los cuadros conservan las clasificaciones por finalidad del gasto utilizadas en cada encuesta, reducidas al nivel común de grupos y subgrupos de gasto. Cuando es posible, se presentan los resultados para grupos de hogares ordenados de acuerdo con el ingreso, o bien el gasto, de los hogares, total y/o per cápita. A su vez, los tramos de ingreso-gasto en que se clasifican los hogares corresponden a determinados grupos de percentiles de hogares (deciles, cuartiles o quintiles), o simplemente a ciertos valores publicados por el país, expresados en moneda nacional. Se complementa la información con datos sobre la distribución de los hogares, sobre el ingreso y el gasto medio por hogar y por persona, y sobre el tamaño medio de los hogares, que registran las encuestas.

Por último, en relación con la confiabilidad relativa de estas estadísticas, cabe advertir que en todos los casos los datos fueron sometidos a procesos de depuración y congruencia por los institutos que realizaron las encuestas, los que en general no incluyen el

análisis de posibles errores ajenos al muestreo. De allí que debe tenerse presente la existencia de probables sesgos de subestimación, tanto en los ingresos como en los gastos, que de ser variables a lo largo de la distribución afectarían la clasificación de los hogares. Estos errores podrían dar por resultado que una cierta proporción de los hogares en cada grupo de ingresos bajos y medios corresponda, en realidad, a hogares de ingresos significativamente mayores, con pautas de consumo bastante diferentes de las del resto del grupo, que afecten la estructura media del consumo calculada para el conjunto de ese grupo de hogares. No obstante, las estadísticas de consumo que aquí se presentan proporcionan un panorama lo más completo que se puede obtener a partir de información agregada, acerca de cómo se reasigna el presupuesto familiar a medida que aumenta el ingreso.

**Estudios sociodemográficos de pueblos indígenas, LC/DEM/G.146, Serie E, N° 40, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), Santiago de Chile, diciembre de 1994, 576 páginas**

La Confederación Indígena del Oriente Boliviano (CIDOB), el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) de Bolivia, el Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI), el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) organizaron el Seminario Taller "Investigación Sociodemográfica Contemporánea de Pueblos Indígenas", que tuvo lugar en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, entre el 18 y el 22 de octubre de 1993. El Seminario abordó diversos aspectos de las metodologías de recolección de información sobre los pueblos indígenas, así como sobre análisis de diferentes temas relevantes desde el punto de vista sociodemográfico, tales como la situación de la mujer y la salud materno-infantil, las migraciones indígenas hacia las ciudades, asuntos de población y desarrollo y propuestas organizativas y jurídicas para los pueblos indígenas.

La publicación que se reseña recoge los temas abordados y los trabajos expuestos en ese Seminario, agrupando los estudios seleccionados en seis partes. En la primera parte se presentan los relacionados con diferentes propuestas metodológicas para la identificación de la población indígena y de sus principales características en los censos de población o en los censos indígenas. En ellos se exponen y analizan las implicaciones del uso de los diferentes criterios que se utilizan en los censos (lengua hablada, autopercepción y ubicación geográfica, como los más usados).

En la segunda parte se incluyen trabajos vinculados con la aplicación de métodos antropológicos y no tradicionales en el estudio de la realidad sociodemográfica y cultural de los pueblos indígenas. El objetivo de esta metodología es de naturaleza principalmente cualitativa, pues se busca, más que generalizaciones estadísticas, detectar el encadenamiento de relaciones sustantivas entre diferentes aspectos de la realidad. En algunos de estos trabajos se han aplicado metodologías mixtas, que combinan diferentes niveles de análisis, y procedimientos novedosos para el estudio de la realidad de estas poblaciones. En las ponencias destaca la fuerte preocupación por la situación de la mujer, su salud reproductiva y las condiciones de vida de la madre y el niño.

En la tercera parte se incluyen trabajos que apuntan a conocer mejor las condiciones en que se desarrolla el proceso reproductivo y la situación de salud materno-infantil. Los trabajos sobre el tema de la presencia indígena en las ciudades se presentan en la cuarta parte, enfocando el proceso de migración rural-urbano y apuntando al conocimiento de sus principales características en materia de inserción laboral y situación de salud. En la quinta parte se

recogen, resultados de investigaciones demográficas, socioeconómicas y antropológicas —terminadas o en curso— útiles para conocer la situación de la población indígena de la región, algunas de las cuales se llevaron a cabo con el concurso de agencias internacionales. Asimismo, se exploran aspectos de la relación entre población y desarrollo en los pueblos indígenas, considerando su especificidad cultural y su situación socioeconómica. En la sexta parte se analizan las consecuencias de los procesos organizativos, de

desarrollo institucional, de presencia nacional e internacional de los pueblos indígenas, así como los procesos de afirmación política de la identidad en la definición de "población indígena" y su cristalización en los marcos legales y jurídicos.

El anexo I incluye las conclusiones del Seminario, en las que se volcaron los aspectos salientes de las deliberaciones, con la intención de rescatar lecciones útiles para futuras investigaciones relacionadas con los pueblos indígenas.







## 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 1994 son de US\$16 para la versión en español y de US\$18 para la versión en inglés. El precio por ejemplar suelto es de US\$10 para ambas versiones.

Los precios de suscripción por dos años (1994-1995) son de US\$30 para la versión española y de US\$34 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.		

(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,	786 pp.
1988,	782 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 *Africa 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 debtburden***, 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.

#### SERIES MONOGRÁFICAS

##### Cuadernos de la C E P A L

- 1 *América Latina: el nuevo escenario regional y mundial / Latin America: the new regional and world setting, (bilingüe)*, 1975, 2ª ed. 1985, 103 pp.
- 2 *Las evoluciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 2ª ed. 1984, 73 pp.
- 2 ***Regional appraisals of the international development strategy***, 1975, 2ª ed. 1985, 82 pp.
- 3 *Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina*, 1975, 2ª ed. 1984, 103 pp.

- 4 *Relaciones comerciales, crisis monetaria e integración económica en América Latina*, 1975, 85 pp.
- 5 *Síntesis de la segunda evaluación regional de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 72 pp.
- 6 *Dinero de valor constante. Concepto, problemas y experiencias*, por Jorge Rose, 1975, 2ª ed. 1984, 43 pp.
- 7 *La coyuntura internacional y el sector externo*, 1975, 2ª ed. 1983, 106 pp.
- 8 *La industrialización latinoamericana en los años setenta*, 1975, 2ª ed. 1984, 116 pp.
- 9 *Dos estudios sobre inflación 1972-1974. La inflación en los países centrales. América Latina y la inflación importada*, 1975, 2ª ed. 1984, 57 pp.
- s/n *Canada and the foreign firm*, D. Pollock, 1976, 43 pp.
- 10 *Reactivación del mercado común centroamericano*, 1976, 2ª ed. 1984, 149 pp.
- 11 *Integración y cooperación entre países en desarrollo en el ámbito agrícola*, por Germánico Salgado, 1976, 2ª ed. 1985, 62 pp.
- 12 *Temas del nuevo orden económico internacional*, 1976, 2ª ed. 1984, 85 pp.
- 13 *En torno a las ideas de la CEPAL: desarrollo, industrialización y comercio exterior*, 1977, 2ª ed. 1985, 57 pp.
- 14 *En torno a las ideas de la CEPAL: problemas de la industrialización en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 46 pp.
- 15 *Los recursos hidráulicos de América Latina. Informe regional*, 1977, 2ª ed. 1984, 75 pp.
- 15 ***The water resources of Latin America. Regional report***, 1977, 2ª ed. 1985, 79 pp.
- 16 *Desarrollo y cambio social en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 59 pp.
- 17 *Estrategia internacional de desarrollo y establecimiento de un nuevo orden económico internacional*, 1977, 3ª ed. 1984, 61 pp.
- 17 ***International development strategy and establishment of a new international economic order***, 1977, 3ª ed. 1985, 59 pp.
- 18 *Raíces históricas de las estructuras distributivas de América Latina*, por A. di Filippo, 1977, 2ª ed. 1983, 64 pp.
- 19 *Dos estudios sobre endeudamiento externo*, por C. Massad y R. Zahler, 1977, 2ª ed. 1986, 66 pp.
- s/n ***United States - Latin American trade and financial relations: some policy recommendations***, S. Weintraub, 1977, 44 pp.
- 20 *Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina*, 1978, 3ª ed. 1985, 134 pp.
- 21 *25 años en la agricultura de América Latina: rasgos principales 1950-1975*, 1978, 2ª ed. 1983, 124 pp.
- 22 *Notas sobre la familia como unidad socioeconómica*, por Carlos A. Borsotti, 1978, 2ª ed. 1984, 60 pp.
- 23 *La organización de la información para la evaluación del desarrollo*, por Juan Sourrouille, 1978, 2ª ed. 1984, 61 pp.
- 24 *Contabilidad nacional a precios constantes en América Latina*, 1978, 2ª ed. 1983, 60 pp.
- s/n ***Energy in Latin America: The Historical Record***, J. Mullen, 1978, 66 pp.
- 25 *Ecuador: desafíos y logros de la política económica en la fase de expansión petrolera*, 1979, 2ª ed. 1984, 153 pp.
- 26 *Las transformaciones rurales en América Latina: ¿desarrollo social o marginación?*, 1979, 2ª ed. 1984, 160 pp.
- 27 *La dimensión de la pobreza en América Latina*, por Oscar Altimir, 1979, 2ª ed. 1983, 89 pp.
- 28 *Organización institucional para el control y manejo de la deuda externa. El caso chileno*, por Rodolfo Hoffman, 1979, 35 pp.
- 29 *La política monetaria y el ajuste de la balanza de pagos: tres estudios*, 1979, 2ª ed. 1984, 61 pp.
- 29 ***Monetary policy and balance of payments adjustment: three studies***, 1979, 60 pp.
- 30 *América Latina: las evaluaciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo en los años setenta*, 1979, 2ª ed. 1982, 237 pp.
- 31 *Educación, imágenes y estilos de desarrollo*, por G. Rama, 1979, 2ª ed. 1982, 72 pp.
- 32 *Movimientos internacionales de capitales*, por R. H. Ariazu, 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 Hemán Santa Cruz, 1985, 77 pp.
- 51 *Hacia nuevas modalidades de cooperación económica entre América Latina y el Japón*, 1986, 233 pp.
- 51 ***Towards new forms of economic co-operation between Latin America and Japan***, 1987, 245 pp.
- 52 *Los conceptos básicos del transporte marítimo y la situación de la actividad en América Latina*, 1986, 112 pp.
- 52 ***Basic concepts of maritime transport and its present status in Latin America and the Caribbean***, 1987, 114 pp.
- 53 *Encuestas de ingresos y gastos. Conceptos y métodos en la experiencia latinoamericana*. 1986, 128 pp.
- 54 *Crisis económica y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento*, 1986, 123 pp.
- 54 ***The economic crisis: Policies for adjustment, stabilization and growth***, 1986, 125 pp.
- 55 *El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones*, 1987, 184 pp.
- 55 ***Latin American and Caribbean development: obstacles, requirements and options***, 1987, 184 pp.
- 56 *Los bancos transnacionales y el endeudamiento externo en la Argentina*, 1987, 112 pp.
- 57 *El proceso de desarrollo de la pequeña y mediana empresa y su papel en el sistema industrial: el caso de Italia*, 1988, 112 pp.
- 58 *La evolución de la economía de América Latina en 1986*, 1988, 99 pp.
- 58 ***The evolution of the Latin American Economy in 1986***, 1988, 95 pp.
- 59 ***Protectionism: regional negotiation and defence strategies***, 1988, 261 pp.
- 60 *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" "casillero vacío"*, por F. Fajnzylber, 1989, 2ª ed. 1990, 176 pp.
- 60 ***Industrialization in Latin America: from the "Black Box" to the "Empty Box"***, F. Fajnzylber, 1990, 172 pp.
- 61 *Hacia un desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe: restricciones y requisitos*, 1989, 94 pp.
- 61 ***Towards sustained development in Latin America and the Caribbean: restrictions and requisites***, 1989, 93 pp.
- 62 *La evolución de la economía de América Latina en 1987*, 1989, 87 pp.
- 62 ***The evolution of the Latin American economy in 1987***, 1989, 84 pp.
- 63 *Elementos para el diseño de políticas industriales y tecnológicas en América Latina*, 1990, 2ª ed. 1991, 172 pp.
- 64 *La industria de transporte regular internacional y la competitividad del comercio exterior de los países de América Latina y el Caribe*, 1989, 132 pp.
- 64 ***The international common-carrier transportation industry and the competitiveness of the foreign trade of the countries of Latin America and the Caribbean***, 1989, 116 pp.
- 65 *Cambios estructurales en los puertos y la competitividad del comercio exterior de América Latina y el Caribe*, 1991, 141 pp.
- 65 ***Structural Changes in Ports and the Competitiveness of Latin American and Caribbean Foreign Trade***, 1990, 126 pp.
- 66 ***The Caribbean: one and divisible***, 1993, 207 pp.
- 67 *La transferencia de recursos externos de América Latina en la posguerra*, 1991, 92 pp.
- 67 ***Postwar transfer of resources abroad by Latin America***, 1992, 90 pp.
- 68 *La reestructuración de empresas públicas: el caso de los puertos de América Latina y el Caribe*, 1992, 148 pp.
- 68 ***The restructuring of public-sector enterprises: the case of Latin American and Caribbean ports***, 1992, 129 pp.
- 69 *Las finanzas públicas de América Latina en la década de 1980*, 1993, 100 pp.
- 69 ***Public Finances in Latin America in the 1980s***, 1993, 96 pp.
- 70 *Canales, cadenas, corredores y competitividad: un enfoque sistémico y su aplicación a seis productos latinoamericanos de exportación*, 1993, 183 pp.

- 71 *Focalización y pobreza*, 1995, 249 pp.
- 72 *Productividad de los pobres rurales y urbanos*, 1995, 318 pp.
- 73 *El gasto social en América Latina: un examen cuantitativo y cualitativo*, 1995, 167 pp.
- 74 *América Latina y el Caribe: dinámica de la población y desarrollo*, 1995, 151 pp.

#### **Cuadernos Estadísticos de la CEPAL**

- 1 *América Latina: relación de precios del intercambio*, 1976, 2ª ed. 1984, 66 pp.
- 2 *Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina*, 1976, 2ª ed. 1984, 179 pp.
- 3 *Series históricas del crecimiento de América Latina*, 1978, 2ª ed. 1984, 206 pp.
- 4 *Estadísticas sobre la estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1978, 110 pp. (Agotado, reemplazado por N° 8)
- 5 *El balance de pagos de América Latina, 1950-1977*, 1979, 2ª ed. 1984, 164 pp.
- 6 *Distribución regional del producto interno bruto sectorial en los países de América Latina*, 1981, 2ª ed. 1985, 68 pp.
- 7 *Tablas de insumo-producto en América Latina*, 1983, 383 pp.
- 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.

#### **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 reimpresso.)
- 4 *Estilos de desarrollo, modernización y medio ambiente en la agricultura latinoamericana*, 1981, 4ª ed. 1984, 130 pp.
- 5 *El desarrollo de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 153 pp.
- 5 *Latin American development in the 1980s*, 1981, 2ª ed. 1982, 134 pp.
- 6 *Proyecciones del desarrollo latinoamericano en los años ochenta*, 1981, 3ª ed. 1985, 96 pp.
- 6 *Latin American development projections for the 1980s*, 1982, 2ª ed. 1983, 89 pp.
- 7 *Las relaciones económicas externas de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 180 pp.
- 8 *Integración y cooperación regionales en los años ochenta*, 1982, 2ª ed. 1982, 174 pp.
- 9 *Estrategias de desarrollo sectorial para los años ochenta: industria y agricultura*, 1981, 2ª ed. 1985, 100 pp.
- 10 *Dinámica del subempleo en América Latina. PREALC*, 1981, 2ª ed. 1985, 101 pp.
- 11 *Estilos de desarrollo de la industria manufacturera y medio ambiente en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1984, 178 pp.

- 12 *Relaciones económicas de América Latina con los países miembros del "Consejo de Asistencia Mutua Económica"*, 1982, 154 pp.
- 13 *Campesinado y desarrollo agrícola en Bolivia*, 1982, 175 pp.
- 14 *El sector externo: indicadores y análisis de sus fluctuaciones. El caso argentino*, 1982, 2ª ed. 1985, 216 pp.
- 15 *Ingeniería y consultoría en Brasil y el Grupo Andino*, 1982, 320 pp.
- 16 *Cinco estudios sobre la situación de la mujer en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1985, 178 pp.
- 16 **Five studies on the situation of women in Latin America**, 1983, 2ª ed. 1984, 188 pp.
- 17 *Cuentas nacionales y producto material en América Latina*, 1982, 129 pp.
- 18 *El financiamiento de las exportaciones en América Latina*, 1983, 212 pp.
- 19 *Medición del empleo y de los ingresos rurales*, 1982, 2ª ed. 1983, 173 pp.
- 19 **Measurement of employment and income in rural areas**, 1983, 184 pp.
- 20 *Efectos macroeconómicos de cambios en las barreras al comercio y al movimiento de capitales: un modelo de simulación*, 1982, 68 pp.
- 21 *La empresa pública en la economía: la experiencia argentina*, 1982, 2ª ed. 1985, 134 pp.
- 22 *Las empresas transnacionales en la economía de Chile, 1974-1980*, 1983, 178 pp.
- 23 *La gestión y la informática en las empresas ferroviarias de América Latina y España*, 1983, 195 pp.
- 24 *Establecimiento de empresas de reparación y mantenimiento de contenedores en América Latina y el Caribe*, 1983, 314 pp.
- 24 **Establishing container repair and maintenance enterprises in Latin America and the Caribbean**, 1983, 236 pp.
- 25 *Agua potable y saneamiento ambiental en América Latina, 1981-1990 / Drinking water supply and sanitation in Latin America, 1981-1990* (bilingüe), 1983, 140 pp.
- 26 *Los bancos transnacionales, el estado y el endeudamiento externo en Bolivia*, 1983, 282 pp.
- 27 *Política económica y procesos de desarrollo. La experiencia argentina entre 1976 y 1981*, 1983, 157 pp.
- 28 *Estilos de desarrollo, energía y medio ambiente: un estudio de caso exploratorio*, 1983, 129 pp.
- 29 *Empresas transnacionales en la industria de alimentos. El caso argentino: cereales y carne*, 1983, 93 pp.
- 30 *Industrialización en Centroamérica, 1960-1980*, 1983, 168 pp.
- 31 *Dos estudios sobre empresas transnacionales en Brasil*, 1983, 141 pp.
- 32 *La crisis económica internacional y su repercusión en América Latina*, 1983, 81 pp.
- 33 *La agricultura campesina en sus relaciones con la industria*, 1984, 120 pp.
- 34 *Cooperación económica entre Brasil y el Grupo Andino: el caso de los minerales y metales no ferrosos*, 1983, 148 pp.
- 35 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: la dependencia externa y sus efectos en una economía abierta*, 1984, 201 pp.
- 36 *El capital extranjero en la economía peruana*, 1984, 178 pp.
- 37 *Dos estudios sobre política arancelaria*, 1984, 96 pp.
- 38 *Estabilización y liberalización económica en el Cono Sur*, 1984, 193 pp.
- 39 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: el caso de Haití y el de la República Dominicana*, 1984, 255 pp.
- 40 *La industria siderúrgica latinoamericana: tendencias y potencial*, 1984, 280 pp.
- 41 *La presencia de las empresas transnacionales en la economía ecuatoriana*, 1984, 77 pp.
- 42 *Precios, salarios y empleo en la Argentina: estadísticas económicas de corto plazo*, 1984, 378 pp.
- 43 *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*, 1985, 348 pp.
- 44 **Market structure, firm size and Brazilian exports**, 1985, 104 pp.
- 45 *La planificación del transporte en países de América Latina*, 1985, 247 pp.
- 46 *La crisis en América Latina: su evaluación y perspectivas*, 1985, 119 pp.
- 47 *La juventud en América Latina y el Caribe*, 1985, 181 pp.
- 48 *Desarrollo de los recursos mineros de América Latina*, 1985, 145 pp.
- 48 **Development of the mining resources of Latin America**, 1989, 160 pp.
- 49 *Las relaciones económicas internacionales de América Latina y la cooperación regional*, 1985, 224 pp.
- 50 *América Latina y la economía mundial del algodón*, 1985, 122 pp.
- 51 *Comercio y cooperación entre países de América Latina y países miembros del CAME*, 1985, 90 pp.
- 52 **Trade relations between Brazil and the United States**, 1985, 148 pp.
- 53 *Los recursos hídricos de América Latina y el Caribe y su aprovechamiento*, 1985, 138 pp.
- 53 **The water resources of Latin America and the Caribbean and their utilization**, 1985, 135 pp.

- 54 *La pobreza en América Latina: dimensiones y políticas*, 1985, 155 pp.
- 55 *Políticas de promoción de exportaciones en algunos países de América Latina*, 1985, 207 pp.
- 56 *Las empresas transnacionales en la Argentina*, 1986, 222 pp.
- 57 *El desarrollo frutícola y forestal en Chile y sus derivaciones sociales*, 1986, 227 pp.
- 58 *El cultivo del algodón y la soya en el Paraguay y sus derivaciones sociales*, 1986, 141 pp.
- 59 *Expansión del cultivo de la caña de azúcar y de la ganadería en el nordeste del Brasil: un examen del papel de la política pública y de sus derivaciones económicas y sociales*, 1986, 164 pp.
- 60 *Las empresas transnacionales en el desarrollo colombiano*, 1986, 212 pp.
- 61 *Las empresas transnacionales en la economía del Paraguay*, 1987, 115 pp.
- 62 *Problemas de la industria latinoamericana en la fase crítica*, 1986, 113 pp.
- 63 *Relaciones económicas internacionales y cooperación regional de América Latina y el Caribe*, 1987, 272 pp.
- 63 ***International economic relations and regional co-operation in Latin America and the Caribbean***, 1987, 267 pp.
- 64 *Tres ensayos sobre inflación y políticas de estabilización*, 1986, 201 pp.
- 65 *La industria farmacéutica y farmoquímica: desarrollo histórico y posibilidades futuras. Argentina, Brasil y México*, 1987, 177 pp.
- 66 *Dos estudios sobre América Latina y el Caribe y la economía internacional*, 1987, 125 pp.
- 67 *Reestructuración de la industria automotriz mundial y perspectivas para América Latina*, 1987, 232 pp.
- 68 *Cooperación latinoamericana en servicios: antecedentes y perspectivas*, 1988, 155 pp.
- 69 *Desarrollo y transformación: estrategia para superar la pobreza*, 1988, 114 pp.
- 69 ***Development and change: strategies for vanquishing poverty***, 1988, 114 pp.
- 70 *La evolución económica del Japón y su impacto en América Latina*, 1988, 88 pp.
- 70 ***The economic evolution of Japan and its impact on Latin America***, 1990, 79 pp.
- 71 *La gestión de los recursos hídricos en América Latina y el Caribe*, 1989, 256 pp.
- 72 *La evolución del problema de la deuda externa en América Latina y el Caribe*, 1988, 77 pp.
- 72 ***The evolution of the external debt problem in Latin America and the Caribbean***, 1988, 69 pp.
- 73 *Agricultura, comercio exterior y cooperación internacional*, 1988, 83 pp.
- 73 ***Agriculture, external trade and international co-operation***, 1989, 79 pp.
- 74 *Reestructuración industrial y cambio tecnológico: consecuencias para América Latina*, 1989, 105 pp.
- 75 *El medio ambiente como factor de desarrollo*, 1989, 2ª ed. 1991, 123 pp.
- 76 *El comportamiento de los bancos transnacionales y la crisis internacional de endeudamiento*, 1989, 214 pp.
- 76 ***Transnational bank behaviour and the international debt crisis***, 1989, 198 pp.
- 77 *Los recursos hídricos de América Latina y del Caribe: planificación, desastres naturales y contaminación*, 1990, 266 pp.
- 77 ***The water resources of Latin America and the Caribbean - Planning hazards and pollution***, 1990, 252 pp.
- 78 *La apertura financiera en Chile y el comportamiento de los bancos transnacionales*, 1990, 132 pp.
- 79 *La industria de bienes de capital en América Latina y el Caribe: su desarrollo en un marco de cooperación regional*, 1991, 235 pp.
- 80 *Impacto ambiental de la contaminación hídrica producida por la Refinería Estatal Esmeraldas: análisis técnico-económico*, 1991, 189 pp.
- 81 *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*, 1991, 177 pp.
- 82 *América Latina y el Caribe: el manejo de la escasez de agua*, 1991, 148 pp.
- 83 *Reestructuración y desarrollo de la industria automotriz mexicana en los años ochenta: evolución y perspectivas*, 1992, 191 pp.
- 84 *La transformación de la producción en Chile: cuatro ensayos de interpretación*, 1993, 372 pp.
- 85 *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía de Chile (1974-1989). Proyectos de inversión y extrategias de las empresas transnacionales*, 1992, 257 pp.
- 86 *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía de Chile (1974-1989). El papel del capital extranjero y la estrategia nacional de desarrollo*, 1992, 163 pp.
- 87 *Análisis de cadenas agroindustriales en Ecuador y Perú*, 1993, 294 pp.
- 88 *El comercio de manufacturas de América Latina. Evolución y estructura 1962-1989*, 1993, 150 pp.
- 89 *El impacto económico y social de las migraciones en Centroamérica*, 1993, 78 pp.
- 90 *El papel de las empresas transnacionales en la reestructuración industrial de Colombia: una síntesis*, 1993, 131 pp.
- 91 *Las empresas transnacionales de una economía en transición: La experiencia argentina en los años ochenta*, 1995, 193 pp.
- 92 *Reestructuración y desarrollo productivo: desafío y potencial para los años noventa*, 1994, 108 pp.
- 93 *Comercio internacional y medio ambiente. La discusión actual*, 1995, 112 pp.

94 *Innovación en tecnologías y sistemas de gestión ambientales en empresas líderes latinoamericanas*, 1995, 206 pp.

**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.



# EL TRIMESTRE ECONOMICO



COMITÉ DICTAMINADOR: Alejandro Castañeda, Pablo Cotler, Raúl García, Raúl Livas, Lucía Segovia, Rodolfo de la Torre. CONSEJO EDITORIAL: Edmar L. Bacha, José Blanco, Gerardo Bueno, Enrique Cárdenas, Arturo Fernández, Ricardo Ffrench-Davis, Enrique Florescano, Roberto Frenkel, Ricardo Hausmann, Alejandro Hernández, Albert O. Hirschman, David Ibarra, Felipe Larrain, 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. LXIII (1)

México, Enero-Marzo de 1996

Núm. 249

## ARTÍCULOS

- Harold J. Lasky:** *El experimento de Roosevelt*  
**G. D. H. Cole:** *La confusión actual*  
**John Hicks:** *La teoría de la ocupación de Keynes*  
**John Darrell:** *Las consecuencias económicas de J. M. Keynes*  
**Eduardo Hornedo:** *El tipo de cambio y la moneda*  
**Víctor L. Urquidí:** *El progreso económico de México: Problemas y soluciones*  
**Robert Triffin:** *Banca central nacional y economía internacional*  
**Raúl Prebisch:** *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*  
**H. W. Singer:** *Comercio e inversión en países poco desarrollados. Distribución de las ganancias entre los países inversores y los deudores*  
**Felipe Pazos y Roque:** *Desarrollo económico y estabilidad financiera*  
**Juan F. Noyola Vázquez:** *La evolución del pensamiento económico en el último cuarto de siglo y su influencia en la América Latina*  
**Osvaldo Sunkel:** *La inflación chilena: Un enfoque heterodoxo*  
**Aldo Ferrer:** *Reflexiones acerca de la política de estabilización en la Argentina*  
**Aníbal Pinto S. C.:** *Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano*  
**Héctor Malavé Mata:** *Metodología del análisis estructural de la inflación*

## NÚMERO CONMEMORATIVO

EL TRIMESTRE ECONOMICO aparece en los meses de enero, abril, julio y octubre. La suscripción en México cuesta N\$100.00. Número suelto N\$35.00. Disquetes con el índice general (por autores y temático) de los números 1-244, N\$26.00 (4.49 dls.).

### Precio de suscripción por un año, 1996

	España, Centro y Sudamérica (dólares)	Resto del mundo (dólares)
Personal	35.00	42.00
Número suelto	12.00	18.00
Universidades, bibliotecas e instituciones	42.00	120.00
Número suelto	30.00	42.00

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. 36 Verano 1996 Número Especial

### Trabajos presentados en las Primeras Jornadas de Investigación en Economía

- *Presentación*, por JOSÉ MARÍA FANELLI Y BERNARDO KOSACOFF.
- ALFREDO CANAVESE Y PABLO GERCHUNOFF: Reformas estructurales, productividad y tipo de cambio.
- CARLOS RIVAS: Una alternativa para profundizar la convertibilidad.
- MARIO DAMILL, JOSÉ MARÍA FANELLI Y ROBERTO FRENKEL: De México a México: el desempeño de América Latina en los noventa.
- ROBERTO BOUZAS: El regionalismo en el hemisferio occidental: NAFTA, Mercosur y después.
- MARTA BEKERMAN Y PABLO SURLIN: Patrón de especialización y política comercial en la Argentina de los noventa.
- DANIEL CHUDNOVSKY Y MARTINA CHIDIAC: Apertura, reestructuración productiva y gestión ambiental. Las industrias básicas en la Argentina.
- ROBERTO BISANG, CARLOS BONVECCHI, BERNARDO KOSACOFF Y ADRIÁN RAMOS: La transformación industrial en los noventa. Un proceso con final abierto.
- CAROLA PESSINO: La anatomía del desempleo.
- MÓNICA PANADEIROS: Organización del seguro de salud en la Argentina. Análisis y propuesta de reforma.
- OMAR O. CHISARI Y PEDRO DAL BÓ: La evolución del régimen de capitalización del Sistema de Previsión Social y el desempeño de las AFJP. Un año de gestión.
- *Comentarios a los trabajos de:* Juan Luis Bour, Guillermo Rozenwurcel, Eduardo R. Conesa, Pablo Sanguinetti, Daniel Heymann, Roberto Lavagna, Arturo O'Connell, Osvaldo Kacef, Gabriel Yoguel, Enrique A. Bour, Martín González Rozada, Alberto Barbeito, Abel Viglione, Luis Beccaria, Alfredo Monza, Ricardo Carciofi, Oscar Cetrángolo y Eduardo Melinsky.

**DESARROLLO ECONOMICO - Revista de Ciencias Sociales** es una publicación trimestral editada por el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES). Suscripción anual: R. Argentina, \$ 60,00; Países limítrofes, U\$S 68; Resto de América, U\$S 74; Europa, U\$S 76; Asia, África y Oceanía, U\$S 80. Ejemplar simple: U\$S 15 (recargos según destino y por envíos vía aérea). Pedidos, correspondencia, etcétera, a:



Instituto de Desarrollo Económico y Social  
Aráoz 2838 ♦ 1425 Buenos Aires ♦ Argentina  
Teléfono: 804-4949 ♦ Fax: (541) 804-5856

## realidad económica 139

Revista de economía editada  
por el Instituto Argentino para  
el Desarrollo Económico  
16 de febrero  
al 31 de marzo de 1996

### Propuesta I

¿QUE HACEMOS CON LA POBREZA?  
Carlos M. Vilas

### Propuesta II

EL DESEMPLEO ES LA MEJOR LEY DE  
FLEXIBILIZACION LABORAL  
CTA - Congreso de los Trabajadores Argentinos

### Mercado de Trabajo

ENTRE LA INFORMALIDAD Y EL DESEMPLEO.  
UNA PERSPECTIVA DE LARGO PLAZO  
Héctor Palomino y Jorge Schvarzer

### Estado y Sociedad

LA REGION METROPOLITANA Y  
LOS SERVICIOS PUBLICOS  
Gustavo A. Calleja y Osvaldo Alvarez Guerrero

### Medio ambiente

HACIA NUEVOS PARADIGMAS  
Vicente Speranza

### Experiencias

DEGRADACION Y DESASTRES URBANOS  
Hilda Herzer y Raquel Gurevich

### Para la historia del país

LA ARGENTINA Y EL PASADO LIBERAL

### Debates

LA GLOBALIZACION: ¿UN PROCESO  
Y UNA IDEOLOGIA?  
Raúl Bernal-Meza

### Ensayo

PROMETEO EN EL LABERINTO: TEORIA CRITICA  
Y PODER MEDIATICO EN POLITICA ECONOMICA  
José Ramón García Menéndez

### Sector agropecuario

UN NUEVO ESCENARIO DE ACUMULACION  
Mario Lattuada

### Interpretaciones

LA PROBLEMATICA DE LA AGRICULTURA EN  
DOS EXPERIENCIAS SOCIALISTAS  
Graciela Iuorno y Alcira Trinchero

Suscripción vía aérea 1 año:  
América: US\$ 130  
Otros países: US\$ 160

Hipólito Yrigoyen 1116 - piso 4° - 1086  
Buenos Aires, Argentina  
Tel. y fax: 381-7380/9337

# CONTRIBUCIONES

## 1/96

Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung  
A.C. - Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el  
Desarrollo Latinoamericano CIEDLA

Director Secretaria de Redacción  
Hermann Schneider Laura Villarruel

Año XIII - Nº 1 (49) Enero-marzo de 1996

### EL DESAFÍO DE LA POLÍTICA AMBIENTAL

#### • Temas:

- Situación de la política ambiental en algunos países de América Latina, *Alberto E. Morán*  
Consideraciones acerca de la gestión ambiental en Bolivia, *Edgar Salas Rada*  
Análisis preliminar de la política ambiental de Venezuela, *Alberto Lizarralde*  
Eficacia de la política ambiental en América Latina. Desafíos, conceptos, problemas, *Norbert Hackenberg*  
La Agenda 21: Hacia una Ley Internacional del Ambiente, *Fabián M. Jaksic*  
Compatibilidad entre economía y ecología, *Paul Klemmer*

#### • Ensayos:

¿Una Europa fuerte con instituciones débiles?, *Gerd Langguth*

#### • Documentos y Hechos:

- Los cristiano-demócratas en el umbral del siglo XXI: perspectivas y tareas para el futuro, *Wolfgang Schäuble*  
Elecciones generales en Guatemala: 12.11.1995 / 07.01.1996, *Georg Schmid*

#### • Comentarios de libros

¿Un mundo feliz de medios de comunicación?, *Frank Priess*

Redacción Administración: CIEDLA,  
Leandro N. Alem 690 - 20º Piso. 1001 Buenos Aires,  
República Argentina, Teléfono: (00541) 313-3522  
Fax: (00541) 311-2902

## REVISTA HOMINES

PUERTO RICO

VOL. 17, NUM. 1 Y 2

*Retos del pensamiento crítico latinoamericano durante la década de los noventa*  
**Edgardo Lander**

*La crisis bancaria internacional y la deuda latinoamericana*  
**Claudio Katz**

*Hacia una sociología y teoría de la integración subordinada para América Latina y Norteamérica*  
**Aline Frambes-Buxeda**

*Feminismo: Encuentro y diversidad en organizaciones de mujeres latinoamericanas, 1985-1990*  
**Lola G. Luna**

*Análisis teórico del cambio social en la familia contemporánea puertorriqueña*  
**Angie Vázquez**

*Otro modo de ver: El documental desde la perspectiva feminista*  
**Yamila Azize Vargas**

*El impacto de la inmigración extranjera en el mercado laboral de Puerto Rico*  
**Jorge Duany**

Tarifas Suscripciones: Puerto Rico US\$ 15 / El Caribe, EE.UU., Centroamérica US\$ 22 / Suramérica, Europa, Africa, Asia US\$ 25 / Muestra 1 ejemplar US\$ 8.

*Puerto Rico en los 80: superexplotación del trabajo y acumulación extraordinaria*  
**Evelyn Rodríguez Ramos**

*La crisis del sistema político venezolano*  
**Francine Jácome**

*Algunos planteamientos en torno a la cooperación entre México, Brasil y Argentina respecto a la industria de bienes de capital y de la producción de tecnología*  
**Dieter Boris**

*U.S. Trade Policy and Caribbean Economic Recovery: Sorting out the Contradictions*  
**Carmen Diana Deere Edwin Meléndez**

*Movimiento de pobladores: Una alternativa para la participación popular. Una experiencia de República Dominicana*  
**Ana Selman Fernández**

*Presencia africana en las artes populares puertorriqueñas*  
**Marie Ramos Rosado**

**Aline Frambes-Buxeda, Directora**  
**REVISTA HOMINES, Universidad Interamericana de Puerto Rico**  
**Apartado 191293, Hato Rey, PUERTO RICO 00919**

colección  
estudios  
**CIEPLAN**

41

In Memoriam  
Aníbal Pinto Santa  
Cruz (1920-1996)

Empleo y  
participación  
en Chile

Antecedentes y  
resultados de la  
estrategia comercial  
del Gobierno Aylwin

Comercio y  
desarrollo industrial  
en Chile

Algunas reflexiones  
sobre la política de  
reconversión en la  
industria del carbón

#### DOCUMENTOS

Comentarios al  
libro "Políticas  
económicas y  
sociales en el  
Chile democrático"

Políticas económicas  
para la superación  
de la pobreza

Pablo García

Sebastián Sáez  
Juan Salazar  
Ricardo Vicuña

Ricardo Ffrench-  
Davis  
Raúl E. Sáez

Oscar Muñoz G.

José J. Brunner  
Andrés Bianchi

Joaquín Vial

Editado por CIEPLAN, Mac-Iver 125, 5º piso,  
Casilla 16496  
Correo 9, Santiago, Chile

ISSN: 0185-0458

# economía mexicana

NUEVA ÉPOCA

vol. IV, núm. 2, México,  
segundo semestre de 1995

## ARTÍCULOS

Leonardo Leiderman *Shifting Nominal Anchors:*  
Nissan Liviatan *The Experience of Mexico*  
y Alfredo Thorne

Antonio Ávalos *Comportamiento del tipo de*  
y Fausto Hernández *cambio real y desempeño*  
*económico en México*

David M. Gould *El papel de los derechos de*  
y William C. Gruben *propiedad intelectual en el*  
*crecimiento económico*

Gonzalo Castañeda *La demanda por crédito*  
*hipotecario en un sistema*  
*con índices duales*

Enrique Dávila, *Empleo rural y combate a*  
Santiago Levy *la pobreza: una propuesta*  
y Luis López Calva *de política*

## RESEÑA

Raúl Feliz *BID: hacia una economía*  
*menos volátil*

CENTRO DE INVESTIGACIÓN  
Y DOCENCIA ECONÓMICAS



## Problemas del Desarrollo 104

Revista Latinoamericana de Economía  
Publicación trimestral del  
Instituto de Investigaciones Económicas

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Vol. 27

enero-marzo 1996

### Presentación

#### OPINIONES Y COMENTARIOS

LA PRIVATIZACIÓN DE LA PETROQUÍMICA: HACIA LA  
CANCELACIÓN DEL PROYECTO NACIONAL DE DESARROLLO

#### ENSAYOS Y ARTÍCULOS

*Benito Rey Romay*

La petroquímica estatal: las falsas razones para su  
privatización

*Arturo Bonilla Sánchez*

México: crisis acrecentada y privatización. A propósito de  
la petroquímica

*Sergio Suárez Guevara*

Petroquímica básica: estratégica, integrada y nacional.  
¿Engaño o verdad?

*José Luis Calva*

Criterios recesivos de política económica para 1996 ¿Un  
México sin opciones de crecimiento?

*Theotônio Dos Santos*

El desarrollo latinoamericano: pasado, presente y futuro.  
Un homenaje a André Gunder Frank

*José C. Valenzuela Feijóo*

Sobre la propiedad: preliminares

*Mario Gabriel Vásquez Juárez*

La revolución industrial y los orígenes de la dependencia  
y el subdesarrollo en los países latinoamericanos

*Ma. Luisa González Martín*

Grupos sociales y medios de comunicación. Las  
organizaciones autónomas de la sociedad civil

*Elaine Levine*

Los mexicanos que emigran a Estados Unidos: costos y  
beneficios

#### Resúmenes / Abstracts / Resúmenes

#### HOMENAJE

#### TESTIMONIOS

#### LIBROS

#### ÍNDICE ANUAL 1995

Suscripciones y ventas: en librerías de la UNAM y en el Depto.  
de Ventas del IIEC: Torre II de Humanidades, 3er. piso, Ciudad  
Universitaria, México, D.F., 04510, Tel.: 623-0094. Colaboraciones:  
Depto. de la Revista: Torre II de Humanidades, 5º piso,  
Cubículo 515, Tel.: 623-01-05, Fax: 623-00-97, con Atención del  
Director: Dr. Salvador Rodríguez y Rodríguez, Correo electrónico:  
revprode@servidor.unam.mx

## REVISTA MEXICANA DE SOCIOLOGÍA

Director: *Ricardo Pozas Horcasitas*

Editora: *Sara Gordon Rapoport*

Órgano oficial del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad  
Nacional Autónoma de México, Torre II de Humanidades, 7º piso,

Cd. Universitaria, C.P. 04510

NÚM. 2 / ABRIL-JUNIO / 1996

### IDENTIDAD Y CULTURA POLÍTICA

*La libertad en el ensayo político de Octavio Paz*

RICARDO POZAS HORCASITAS

*Ritual, rumor y corrupción en la formación del  
espacio nacional en México*

CLAUDIO LOMNITZ

*La mirada de Europa y el "otro" indoamericano*

HERBERT FREY

### POLÍTICAS PÚBLICAS Y GRUPOS URBANOS

*Las políticas de lucha contra la pobreza en la  
periferia de Buenos Aires, 1984-1994*

MARIE-FRANCE PRÉVÔT SCHAPIRA

*El desalojo de los vendedores ambulantes: paralelismos  
históricos en la ciudad de México*

JOHN C. CROSS

*Mitos y creencias sobre la vida familiar*

VANIA SALLES Y RODOLFO TUIRÁN

### AGRICULTURA Y POBLACIÓN

*El pasado como prólogo: progreso agrícola  
y rural en México*

DONALD K. FREEBAIRN

Población y Desarrollo

ROBERTO CASTAÑÓN ROMO  
Y JAVIER SANDOVAL NAVARRETE

### SECCIÓN BIBLIOGRÁFICA

JOSÉ LUIS GONZÁLEZ • M. CARLOS M. VILAS



Informes y suscripciones: Departamento de ventas  
Teléfono: 623-02-34

# *cuadernos* *del claeH* **73-74**

## **EL PARLAMENTO: ABIERTO POR REFORMAS**

ÁGORA PARLAMENTARIA ■ Trámite de la ley de seguridad social.

EL PARLAMENTO VISTO DESDE LA PRESIDENCIA ■ entrevista con Julio María Sanguinetti ■ entrevista con Luis Alberto Lacalle.

PRESIDIR EL PARLAMENTO: LOS DOS LADOS DEL MOSTRADOR ■ entrevista con Enrique Tarigo.

LA REFORMA DEL PARLAMENTO ■ entrevista con Hugo Batalla ■ entrevista con Guillermo Stirling ■ Sylvia Tosar.

ADMINISTRAR EL PARLAMENTO ■ entrevista con Martín García Nin.

EXPERIENCIAS DE ASESORAMIENTO ■ Elizabeth Spehar y Alfredo Forti ■ Cristina Torres Parodi ■ Margarita Seminario.

IZQUIERDA Y PARLAMENTO ■ José Korzeniak.

DESDE EL CLAEH ■ Gerardo Caetano.

DESDE LA ACADEMIA ■ Óscar Botinelli ■ Marcos Novaro ■ Luciano Álvarez ■ Carlos Pareja ■ Pablo da Silveira ■ Carlos Cossi ■ Romeo Pérez Antón.

PRESUPUESTO Y PARLAMENTO ■ entrevista con Susana Dalmás.

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:** aéreo al exterior, incluido. **Pagos:** Cheque en dólares a nombre de CLAEH, Zelmara Michelini 1220, 11100 Montevideo, Uruguay.

# POBREZA URBANA DESARROLLO

11

## Género y desarrollo

11

Mujeres en América Latina: Acciones colectivas y búsqueda de representación política / Nuevas cuestiones en desarrollo: ONGs y Género / Género y políticas de desarrollo: la experiencia colombiana / La perspectiva de género en un programa con mujeres jefas de hogar / Género en la construcción de lo urbano / Ciudadanía y espacio público. Un análisis desde el género / Liderazgo de las mujeres en las luchas populares urbanas. El caso dominicano / Casas de la Mujer: un espacio promotor, en el marco del desarrollo local. Análisis de una experiencia / Estudios para la formulación de indicadores de género en el movimiento de derechos humanos de América Latina / Además: Perfiles institucionales / Noticias FICONG / HABITAT II / Comentarios de libros.

Argentina: \$ 8 / Limítrofes: US\$ 10 / Resto América Latina: US\$ 12 / Resto Mundo: US\$ 16.  
IIED-AL. Av. Corrientes 2835, Cpo. A, 6° B - (1193) Buenos Aires, Argentina.  
Tel. y Fax: (54-1) 961-3050

## \* PROYECCIONES

### REVISTA ANDINA EN COLOMBIA

Licencia de Mingobierno 4377 de 1983 - Tarifa Postal Reducida 507  
Teléfono 217776 Nit.: 8.275.771-1 - Apartado Aéreo 1084 Pasto-Nariño

Nº 25

1996

#### CONTENIDO

- Editorial: Crisis Política Vs. Crisis Económica
- Poesía: Frágil Desnuda
- Contenido
- Prosodia Deformada en la Poesía Negra / *Fernando Guerrero Farinango*
- La búsqueda de una causa o la dialéctica de la energía / *J. Alirio Narváez*
- Globalización: Mercado mundial único / *Oscar Villada Alzate*
- Encuesta a líderes / *Luis A. Gallardo*
- Bodas de Oro
- Comercio Exterior en Nariño / *Ernesto Guerrero Segura*
- Sistema Político y Conductas Divergentes / *Miguel Borja Alarcón*
- Línea de Investigación en Cuyes / *Alberto Caycedo Vallejo*.
- El Tratamiento Penitenciario / *Libardo O. Riascos G.*
- Universidad Cooperativa de Colombia

### كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استلم منها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى: الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف.

#### 如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

#### HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

#### COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

#### КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий. Нью-Йорк или Женева.

#### COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas  
Sección de Ventas - DC 2-0853  
Fax (212)963-3489  
Nueva York, NY, 10017  
Estados Unidos de América

Publicaciones de las Naciones Unidas  
Sección de Ventas, Fax: (22)917-0027  
Palais des Nations  
1211 Ginebra 10, Suiza

Unidad de Distribución  
CEPAL - Casilla 179-D  
Fax (562)208-1946  
Santiago de Chile

Publications of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) and those of the Latin American and the Caribbean Institute for Economic and Social Planning (ILPES) can be ordered from your local distributor or directly through:

United Nations Publications  
Sales Section, DC 2-0853  
Fax (212)963-3489  
New York, NY, 10017  
USA

United Nations Publications  
Sales Section, Fax (22)917-0027  
Palais des Nations  
1211 Geneva 10, Switzerland

Distribution Unit  
CEPAL - Casilla 179-D  
Fax (562)208-1946  
Santiago, Chile