



NACIONES UNIDAS.

C E P A L

COMISION ECONOMICA
PARA AMERICA LATINA
Y EL CARIBE

GERT ROSENTHAL
Secretario Ejecutivo

OSCAR ALTIMIR
Secretario Ejecutivo
Adjunto

REVISTA

de la

C E P A L

NUMERO 58

ABRIL 1996

SANTIAGO DE CHILE

GERT ROSENTHAL

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. 1916-P — Abril 1996

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 0251 - 0257 / ISBN 92-1-321433-2

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

SUMARIO

Anibal Pinto Santa Cruz	7
<i>Gert Rosenthal</i>	
Los paradigmas de la política social en América Latina	9
<i>Rolando Franco</i>	
Virtudes y limitaciones de los mapas censales de carencias críticas	23
<i>Rubén Kaztman</i>	
Centroamérica: inflación y estabilización en la crisis y poscrisis	33
<i>Hubert Escaith, Claudia Schatan</i>	
El Estado, la empresa y la restauración del paradigma neoclásico	51
<i>A. Barros de Castro</i>	
Globalización y pérdida de autonomía de las autoridades fiscales, bancarias y monetarias	63
<i>Juan Carlos Lerda</i>	
El contexto macroeconómico y la inversión: América Latina a partir de 1980	79
<i>Graciela Moguillansky</i>	
Los derechos de propiedad y el mercado de la tierra rural en América Latina	95
<i>Frank Vogelgesang</i>	
México: Plan y coyuntura	115
<i>David Ibarra</i>	
Comercio exterior y medio ambiente: experiencias en tres sectores exportadores chilenos	129
<i>Imme Scholz</i>	
El desafío competitivo para la industria brasileña	145
<i>João Carlos Ferraz, David Kupfer, Lia Hagenauer</i>	
Indicadores de la política fiscal: diseño y aplicaciones para Chile	175
<i>Ricardo Martner</i>	
La CEPAL y la sociología del desarrollo	191
<i>Enzo Faletto</i>	
Orientaciones para los colaboradores de la Revista de la CEPAL	205


Aníbal Pinto Santa Cruz

El 3 de enero falleció Aníbal Pinto Santa Cruz, desde 1986 Director de esta Revista. El hecho nos invade de profundo pesar, y deja un hondo vacío en la institución.

La Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe se benefició por muchos años del brillo intelectual y la calidad humana de Don Aníbal, quien por varios años se desempeñó como Director de la División de Desarrollo Económico. Más que eso, fue una de las personalidades que le dio una clara identidad institucional a la Secretaría de la CEPAL. A la profundidad y lucidez de sus análisis sobre Chile y su proceso de desarrollo, unía una auténtica vocación latinoamericana, que lo llevó a realizar sólidos y valiosos aportes al progreso de las ideas en nuestra región. Pertenecía por derecho propio al selecto grupo de aquellos pensadores que mediante nuevas categorías y conceptos abren a los demás una visión enriquecida de la realidad. No es sorprendente, por lo tanto, que en toda la región existan discípulos y ex alumnos suyos.

Persona de gran generosidad intelectual e impaciencia ante el saber convencional y las intolerancias de cualquier lado del espectro académico o político, Aníbal Pinto recibió el reconocimiento de la comunidad académica internacional, expresado en el Premio Iberoamericano de Economía "Raúl Prebisch", el Doctorado Honoris Causa de la Universidad de Campinas, en Brasil, y el Premio Nacional de Humanidades y Ciencias Sociales de Chile, 1995. En meses recientes, recibió dos distinciones adicionales: la primera, de sus colegas de la CEPAL, que le rindieron un homenaje con ocasión del quincuagésimo aniversario de las Naciones Unidas; la segunda, al presentarse una recopilación de sus escritos publicada por la Universidad Nacional Autónoma de México en un acto que se llevó a cabo en la Feria del Libro de Santiago, en diciembre pasado.

La CEPAL ha tenido la infinita suerte de contar entre sus cuadros con grandes personalidades que han dejado un legado de valores, principios e ideas-fuerza; si se quiere, forjadores de instituciones. Es más, si hay algo que distingue a la CEPAL del resto de las entidades de las Naciones Unidas, es ese hecho. Entre los nombres que más resonarán, sin duda figurará el de Aníbal Pinto. Por eso, y por sus excepcionales cualidades humanas, lo recordaremos con afecto y admiración.



Gert Rosenthal
Secretario Ejecutivo
de la CEPAL

Los paradigmas *de la política social* en América Latina

Rolando Franco

*Director,
División de Desarrollo
Social, CEPAL*

En los últimos años ha surgido en América Latina un nuevo modelo de desarrollo, cuya difusión fue facilitada por los cambios acaecidos en la economía mundial (globalización, innovación tecnológica) y sus repercusiones en la región. Se ha generado un consenso en torno a sus postulados económicos y también hay acuerdos —que se traducen lentamente en medidas concretas— sobre los roles asignados al Estado. En cuanto a las políticas sociales, con dificultad se va tomando conciencia de las limitaciones de la manera tradicional de llevarlas a cabo y de la necesidad de renovar los criterios para su diseño y puesta en práctica. Aquí se analizan, por un lado, las relaciones de cada modelo de desarrollo con el papel del Estado y con el componente social y, por otro, se describen dos paradigmas de política social (el dominante y el emergente) presentes hoy en América Latina, contrastándolos en diversas dimensiones: institucionalidad, lógica de la toma de decisiones, financiamiento, objetivo, criterios de prioridad y expansión, población beneficiaria, enfoque e indicador básico utilizado, trayendo a colación diversos programas sociales que muestran las innovaciones puestas en práctica en la región.

I

Modelos de desarrollo y políticas sociales

Cada modelo de desarrollo lleva implícita o explícita una concepción de la cuestión social. Así también sucede con los que han predominado en América Latina. Obviamente, los modelos constituyen simplificaciones estilizadas de los rasgos que caracterizaron a diversas etapas de desarrollo (cuadro 1), y no dan cuenta de todas las variaciones que pueden encontrarse en cada país como resultado de las soluciones políticas a los conflictos sociales que allí se dieron.

1. Crecimiento hacia afuera

Durante esta fase, los países latinoamericanos exportaban bienes primarios en troca de productos manufacturados. El Estado era de corte liberal clásico, por lo que sus funciones se reducían a la seguridad externa, al mantenimiento del orden interior y a la preocupación por asegurar las condiciones para el cumplimiento de los contratos.

La política social no formaba parte de las preocupaciones gubernamentales. "A través de la historia las personas han ido a maestros particulares y a escuelas privadas para conseguir educación y a doctores y hospitales privados cuando estaban enfermas" (Banco Mundial, 1995). Esto permitió que un presidente brasileño de la época, sostuviera que lo social era sólo una cuestión de policía (Cardoso, 1983).

Sin embargo, durante ese período fueron surgiendo otras "soluciones" para la "cuestión social". Así, en los países que recibieron fuerte inmigración europea hubo políticas sociales "privadas", impulsadas por los propios interesados organizados en cooperativas, lo que se conoció como mutualismo, orientadas principalmente a la protección de la salud. Asimismo, afloró la preocupación gubernamental frente al flujo migratorio internacional, que llevó a hacer hincapié en la educación básica, concebida como el canal fundamental para transmitir valores nacionales y un idioma común.¹ Se instauró así el principio del Estado docen-

¹ Era inimaginable plantear un Estado pluricultural, plurinacional o pluriétnico, como sucede actualmente en la región (por lo menos a nivel de discurso). Consecuentemente, tampoco cabía la promoción del bilingüismo o plurilingüismo, que se basa en reconocer un valor similar a los diferentes idiomas hablados en un país y considerar conveniente su conservación.

te, inspirado en una ideología laicista y liberal y organizado centralizadamente, que alcanzaría una dinámica expansión en aquellos países que fueron más estables políticamente, más avanzados en el proceso de urbanización y de formación de clases medias y que tuvieron un ingreso per cápita más elevado y un mayor grado de integración étnica y social (Romero-Lozano, 1993).

2. Sustitución de importaciones

En la fase de la sustitución de importaciones, cuyo inicio suele datarse en la crisis de 1929 —aunque comenzó con anterioridad en algunos países y mucho más tarde en otros—, el Estado asumió nuevos roles (regulador, interventor, planificador, empresarial y "social"), para contribuir al funcionamiento del nuevo modelo (de "desarrollo hacia adentro"), cuyo motor era el mercado interno.

CUADRO 1

Modelos de desarrollo y política social

Crecimiento hacia afuera

Motor:	Mercado externo
Producto básico:	Bienes primarios
Tipo de Estado:	Liberal clásico
Enfasis social:	Cuestión de "policía" (FHC) Autoprotección (privada) "Crear la nación"

Sustitución de importaciones

Motor:	Mercado interno
Producto básico:	Bienes manufacturados
Tipo de Estado:	Interventor, empresario, "social"
Enfasis social:	Protección al trabajador asalariado (grupos organizados, reivindicativos) Ligazón político-social con el mercado de trabajo Crear "clase media": asegurar capacidad de compra de bienes producidos localmente

Posterior al ajuste

Motor:	Mercado externo
Producto básico:	Bienes competitivos, que incorporan progreso técnico (basados en recursos naturales, en muchos casos)
Tipo de Estado:	Regulador, "neosocial"
Enfasis social:	Inversión en capital humano

Fuente: Elaboración propia.

En el ejercicio de esas nuevas responsabilidades, al disminuir las barreras naturales —fruto de la crisis y las guerras—, el gobierno estableció aranceles para defender a la industria nacional de la competencia externa. También llevó a cabo actividades que no resultaban atractivas para los empresarios privados, pero que constituían condiciones necesarias para llevar a cabo otras actividades productivas (construcción de infraestructura, provisión de energía eléctrica, etc.).

La etapa “fácil” de la sustitución de importaciones permitió elaborar localmente una amplia gama de bienes caracterizados por sus limitadas exigencias tecnológicas. En ese contexto, la política social persiguió la protección del trabajador asalariado, respondiendo a las presiones derivadas de la creciente organización sindical, facilitada por la concentración obrera y por la importancia creciente de la industria. A la fase de sustitución “difícil” sólo pudieron acceder aquellos países cuyo mercado interno tenía un tamaño interesante para las empresas multinacionales, las que eran portadoras de la tecnología que permitiría fabricar bienes de mayor complejidad. En un caso, esas ventajas comparativas dieron lugar a la constitución de una “tríada” de actores sociales empresariales (nacional, transnacional y estatal), que pudo profundizar el llamado capitalismo “asociado” (Cardoso, 1973). En otros, se buscó ampliar el espacio económico mediante acuerdos de integración regional, algunos de los cuales, en sus primeras etapas, lograron atraer inversión extranjera y asegurar una elevada tasa de crecimiento económico.

En este período la política social contribuyó a crear o consolidar una clase media,² por cuanto era necesario sostener la capacidad de demandar esos nuevos bienes manufacturados nacionales de alto costo, como los vehículos automotores. Probablemente se contribuyó así a agravar la ya desigual distribución del ingreso.

Pero el modelo comenzó a exhibir crecientes dificultades, lo que llevó a los grupos que veían menguados sus beneficios a presionar para apoyar sus intereses. Esto llevó al deterioro de la convivencia y de la vida política y facilitó el surgimiento de gobiernos autoritarios, que algunos interpretaron como la vía para profundizar el capitalismo (O'Donnell, 1973).

² “El modelo de desarrollo durante el período de posguerra —se ha dicho— fue exitoso en la construcción de nuevas estructuras económicas, en subir el nivel de vida de la clase media, en la formación de nuevos estratos sociales y en la industrialización y urbanización de la región” (Ibarra, 1985).

Las debilidades intrínsecas del funcionamiento de las economías latinoamericanas fueron encubiertas mediante la aplicación de políticas poco respetuosas de la ortodoxia fiscal, que condujeron a grandes desequilibrios macroeconómicos y a fenómenos hiperinflacionarios. Se recurrió también con exceso al endeudamiento externo, facilitado por la abundancia de petrodólares en el sistema financiero internacional; esto más tarde conduciría a la crisis de la deuda, cuya eclosión se produjo con la cesación de pagos de México en 1982.³

3. El modelo posterior al ajuste

Durante la llamada “década perdida” (que en lo económico no lo fue para todos los países, y que resultó “ganada” para muchos por el restablecimiento de la democracia), comenzó a diseminarse un nuevo modelo, cuyos principales criterios económicos son: i) alcanzar o respetar los equilibrios macroeconómicos; ii) reducir la tasa de inflación; iii) retirar al Estado de ciertas áreas, en las que serían más eficientes los actores privados; iv) aumentar las exportaciones, porque el motor del crecimiento de estas economías se sitúa nuevamente en el mercado internacional; v) elevar la competitividad de los productores nacionales, incluso eliminando la protección arancelaria; y vi) modernizar el aparato público, para que use de modo más eficiente los recursos, sobre todo financieros, y sea más eficaz en el logro de sus objetivos.

Para superar la crisis y concretar estos criterios, los países latinoamericanos aplicaron políticas de estabilización y ajuste que tuvieron, en muchos casos, elevados costos sociales.

El comienzo de los años noventa ha mostrado resultados positivos de los reordenamientos económicos (reducción de la tasa de inflación, recuperación del crecimiento, etc.), acompañados en algunos casos de reducciones de la pobreza (CEPAL, 1994b), aunque es

³ Los años ochenta mostraron reducciones en el monto de los recursos destinados a programas sociales, y también un aumento de la pobreza. Sin embargo, debe recordarse que esos programas se encontraban en su cénit histórico y que no hay relación causal necesaria entre gasto social y pobreza. Esta tiene que ver, fundamentalmente, con los ciclos económicos. En el período mencionado, su aumento fue provocado, en unos casos, por la caída de la actividad económica y la consecuente disminución del empleo, no paliado por adecuadas medidas de compensación social; y, en otros, se debió a debacles económicas y desbordes populistas, y puede considerarse un “costo social del no ajuste” o de haberlo llevado a cabo a destiempo.

probable que al promediar la década varios países hayan retrocedido en este aspecto.⁴

Esta nueva fase del desarrollo presenta cambios radicales respecto de la experiencia anterior de la región en cuanto a la necesidad de incorporar la innovación tecnológica, lograr competitividad y enfrentar la competencia internacional. Hoy no puede sustentarse una estrategia de crecimiento basada sólo en la abundancia de mano de obra barata o en la sobreexplotación de recursos naturales (competitividad espuria). Se requiere incorporar progreso técnico al proceso productivo, con miras a elevar la productividad (CEPAL, 1992). Ello exige una fuerza laboral educada y flexible, que seguramente se verá obligada a cambiar de trabajo varias veces a lo largo de su vida de trabajo.

Pero al mismo tiempo, la competencia de terce-

ros países obliga a realizar esfuerzos por alcanzar y conservar segmentos del mercado. Ello exige, entre otras cosas, un Estado austero, que deberá renunciar a parte de sus ingresos, forzado por la necesidad de reducir la carga impositiva sobre las empresas para facilitarles que sean competitivas.

Surge así una contradicción entre la nueva importancia de lo social, que debe llevar al Estado —y a otros actores— a crear los prerrequisitos para el logro de la competitividad sistémica, lo que exige recursos crecientes, y la necesidad de reducir los ingresos públicos para hacer frente a la competencia global. Así se torna especialmente valioso analizar los criterios en que se basa el diseño e implementación de la política social y la búsqueda de paradigmas novedosos para realizar esa tarea.

II

Características de las políticas sociales en los paradigmas dominante y emergente

Es posible distinguir dos paradigmas de políticas sociales, uno originado en la fase de sustitución de importaciones, todavía vigente y dominante, y otro que se halla en ciernes, el emergente (cuadro 2).

1. Institucionalidad

a) *Responsabilidad estatal o pluralidad de sectores*

La política social tradicional consiste en los programas que realiza el Estado, el que financia, diseña, implementa, supervisa y, esporádicamente, evalúa. Vale decir, todas las funciones están unificadas en un mismo sujeto.

El paradigma emergente recoge los antecedentes que mostraban el agotamiento de esta concentración de responsabilidades en el aparato estatal y afirma que el Estado ya no hará las mismas cosas que en el pasado, ni de la misma manera. Será responsable parcialmente del financiamiento, en especial de los programas orientados a la población de menores recur-

sos; ejercerá actividades de promoción; tendrá que asumir también funciones de ejecución de los programas, según algunos sólo de manera subsidiaria, en reemplazo (en "subsidio") de otros actores sociales llamados en primer lugar a cumplir esas tareas.

Pero sostiene que las funciones de la política social pueden ser separadas y llevadas a cabo por otros subsectores: filantrópico o voluntario, comercial e informal (Bustelo, 1989).

La presencia de estos subsectores es evidente. Incluso, en algunos países de la región, las organizaciones no gubernamentales (ONG) manejan más recursos que el propio sector social estatal (Anaya, 1990).

La familia (sector informal), por su lado, ha sido siempre la principal prestadora de atenciones sociales, incluso la principal educadora, y muy paulatinamente fue siendo sustituida por el Estado y otros agentes sociales. Sin embargo, su papel continúa teniendo fundamental importancia, pese a lo cual no suele ser tomada en cuenta en el diseño de los programas sociales.⁵

⁴ Reducir el número de quienes no pueden satisfacer sus necesidades básicas resulta cada vez más difícil si no se acompaña de cambios en los criterios orientadores de la política social que permitan enfrentar el núcleo duro de la pobreza.

⁵ Véase en Mayorga (1995), el análisis de programas con los cuales se pretende fomentar la participación de la familia junto a la escuela para colaborar con el aprendizaje de los niños.

CUADRO 2

Paradigmas de la política social

	Dominante	Emergente
Institucionalidad	Monopolio estatal Financia Diseña Implementa Controla Funciones unificadas Centralismo	Pluralidad de subsectores Estatal Privado (comercial) Filantrópico (ONG) Informal (familia) Funciones separadas Descentralización
Proceso de decisión	Burocrático Estrategias macro "El Estado sabe" Asignación de recursos por vía administrativa Usuario sin elección	Por proyectos Asignación competitiva Licitaciones El usuario propone "La capacidad de innovación está diseminada en toda la sociedad y debe aprovecharse" (Fondos de inversión social)
Financiamiento <i>Fuente de los recursos</i>	Estatal	Cofinanciación "Lo que no cuesta, no vale" Recuperación de costos: "el que puede, debe pagar" Riesgo: marginar pobres
<i>Asignación de los recursos</i>	Subsidio a la oferta Falta de competencia	Subsidio a la demanda Creación de cuasimercados Competencia Libertad de elegir ¿Tiene el consumidor información suficiente?
Objetivo	Universalismo de la oferta Alto costo, bajo impacto Oferta homogénea disponible favorece a los informados y organizados	Universalidad de la satisfacción "Tratar desigualmente a quienes son desiguales socialmente"
Criterio de prioridad en la expansión del sistema	Ampliación progresiva de arriba hacia abajo Acceso segmentado "A menor gasto social, menos equidad"	Primero los más necesitados Instrumento: la focalización
Población beneficiaria	Clase media Grupos organizados	Pobres
Enfoque	Centrado en los medios Infraestructura social Gasto corriente	Centrado en los fines Impacto: magnitud del beneficio que recibe la población objetivo, según los fines buscados
Indicador utilizado	Gasto público social	Relación costo-impacto

Fuente: Elaboración propia.

El sector comercial atiende a una clientela solvente. En tal sentido, parecería escasa su vinculación con la equidad y la atención de los pobres. Sin embargo, su participación puede darse por dos vías. En primer lugar, porque si aquel grupo no pudiera satisfacer sus necesidades mediante un pago, lo haría presionando para que los programas públicos atendieran sus necesidades. La existencia de este subsector privado, entonces, permitiría concentrar los recursos estatales en atender a los menos favorecidos. Por otro lado, el sector comercial puede cumplir —seguramente con eficiencia— algunas funciones en la prestación de servicios sociales, mediante el procedimiento de la terciarización.

En diversos países de la región se están llevando a cabo reformas que transfieren al sector privado responsabilidades en la ejecución de ciertas etapas de la implementación de políticas sociales. Así sucede en el caso de la salud previsional, donde si bien la legislación puede fijar contribuciones obligatorias a los asalariados, permite que éstos elijan aquellas instituciones —públicas o privadas— que administrarán esos recursos y las que prestarán la atención de salud en caso necesario, como sucede en Chile, Argentina, Colombia y Perú; en materia de pensiones, un sistema regulatorio público, que establece el ahorro obligatorio, permite también que sean empresas privadas las que administren los fondos de pensiones (en Chile, Argentina y Perú y, últimamente, en Uruguay).⁶ En Chile, esta transferencia al sector privado ha permitido la creación de un mercado financiero exitoso y la acumulación por esas empresas de más de 20 000 millones de dólares que han influido en el aumento de la inversión del país (la que hoy llega a 25% del PIB).⁷

b) *Centralismo o descentralización*

El paradigma dominante se basa en un Estado fuertemente centralizado, mientras que el emergente tiende a privilegiar que las decisiones se tomen en el ámbito local, para lo cual promueve tanto la desconcentración como la descentralización.

⁶ No se trata, como suele decirse, de procesos de "privatización" de la seguridad social. Los privados participan en la administración de los fondos de capitalización individual, en un marco legal que otorga funciones muy importantes a los organismos públicos reguladores. Hay superintendencias que establecen minuciosas normas de funcionamiento e, incluso, el tipo, calidad y combinación de instrumentos financieros en que esas empresas administradoras pueden invertir.

⁷ Hay que tener en cuenta, empero, los "costos de la transición" desde un sistema de reparto a otro de capitalización privada. En Chile el pago de las pensiones generadas en el sistema preexistente absorbe 40% del gasto social.

Conviene recordar que la tendencia histórica latinoamericana ha sido centralizadora. En ello han influido, por un lado, razones de índole puramente económica, como la indivisibilidad de escala de ciertas decisiones y la retroalimentación entre la toma de decisiones centralizada y la concentración de la actividad económica (Boisier, 1976), así como el proceso de concentración de la población en grandes ciudades; y por otro, características políticas, como la matriz unitaria típica de la mayoría de los Estados de la región, el centralismo larvado que existe incluso en los que adoptaron estructuras federales, y las influencias culturales procedentes de países tradicionalmente centralizados, como Francia. También refuerza esa tendencia la debilidad de las instituciones locales y su falta de práctica en decidir sobre asuntos que les conciernen.

Las críticas al centralismo ponen de relieve que en este sistema se toman decisiones sin tener la información necesaria sobre las peculiaridades de cada zona y se opta por soluciones homogéneas ante realidades heterogéneas, lo que conduce a asignar los recursos de manera ineficiente y a no solucionar los problemas.

También se recuerda que el centralismo ha favorecido, en ocasiones, a un grupo dominante instalado en la capital, que utiliza recursos extraídos al resto del país. Se aduce, además, que la tendencia a aumentar las funciones estatales hace que cada vez sea mayor el número de decisiones importantes que se toman en la capital, lo que lleva a que provincias y regiones se encuentren sometidas, como se ha dicho, "al ritmo de una lejana e indiferente burocracia gubernativa", de tamaño creciente, ajena a las preocupaciones de los afectados, inaccesible y que ha generado sus propios intereses, que son o pueden ser contradictorios con los objetivos para los que fue creada.

Asimismo, se afirma que el centralismo inhibiría la participación, por cuanto la forma y el ámbito donde se toman las decisiones hace difícil que los ciudadanos influyan en ellas o que fiscalicen el manejo de asuntos que les interesan.

Las ventajas de la descentralización estarían en que ella puede generar un mayor consenso social, derivado de la participación, y un control de las burocracias, las cuales —como ha sostenido Tullock— se esconden en la maraña del centralismo. Asimismo, el tamaño más pequeño, tanto en territorio como en número de personas, facilitaría el cálculo de los costos y los beneficios de las acciones que se pretende llevar a cabo e, incluso, daría la posibilidad de experimentar con métodos alternativos para proveer el mismo ser-

vicio. Ello sería casi imposible de lograr con el centralismo, dada la enorme complejidad de operación de tal sistema (Weale, 1978).

Pero también hay argumentos contrarios a la descentralización. Algunos sostienen que la autonomía local en la prestación de servicios sociales provocaría una inaceptable variación en los estándares de provisión de los servicios entre diferentes zonas.

En cuanto a su eventual relación con la democracia, se argumenta que en no pocos casos las autoridades centrales o sus representantes han sido fundamentales para disolver formas de dominación oligárquica que subsistían en regiones más o menos aisladas. Un ejemplo sería el sistema educacional francés que, mediante la acción de maestros designados por el gobierno central y rotados cada cierto tiempo para que no se plegaran a los poderes locales, contribuyó a establecer un idioma común y valores sociales "modernos", y a consolidar el Estado-nación.

Es clásico sostener que las actividades de redistribución deben estar centralizadas para asegurar el equilibrio entre oferta y demanda, pues de otro modo pueden incentivarse migraciones de beneficiarios hacia donde se ofrezcan mayores beneficios y de contribuyentes hacia lugares donde la presión tributaria sea menor (Larrañaga, 1994).

Este argumento coincide con la opinión de que la principal razón de la desigualdad educacional en Estados Unidos está en la descentralización de su sistema educativo, que permite que los grupos corporativos puedan influir en el destino de los recursos para educación, favoreciendo sus intereses. El financiamiento de la educación de los pobres se ve así limitado: primero, porque la base impositiva varía con la riqueza de la comunidad respectiva y, segundo, porque hay pocos incentivos para gastar en los pobres ya que, una vez educados y habiendo alcanzado cierto éxito social y económico, probablemente migren, con lo que no contribuirán a su turno a financiar los gastos del distrito pobre que invirtió en ellos (Owen, 1974).

La descentralización de las decisiones en educación, concluye Owen, tiende a dar un peso desproporcionado a las demandas privadas y a perjudicar la satisfacción de las necesidades sociales de educación. Sugiere que una educación centralizada nacionalmente está en mejores condiciones de contribuir a la solución de los problemas mencionados, fijando normas de cumplimiento obligatorio en todas las escuelas, incluso en aquellas ubicadas en las comunidades pobres, a las que se dotaría de fondos federales suplementarios para que pudieran cumplir tales exigencias.

Es importante tomar en consideración el cuántum de descentralización que se pretende y la forma y los medios a través de los cuales se la llevará a cabo. Así, muchos de los argumentos reseñados por Owen derivan de que, en el caso de la educación estadounidense, la descentralización abarca no sólo la gestión, sino también la obtención de los recursos, y no existen o son escasas las regulaciones generales del sistema.

Pero no necesariamente debe ser así. Una política descentralizadora en materia de educación podría, por ejemplo, traspasar la administración de los establecimientos educacionales, reservando al nivel central funciones normativas de índole general, fiscalizadoras y, total o parcialmente, financieras.

Pese a ello, es evidente que estas precisiones sólo pueden hacerse una vez que se haya optado por una u otra de las soluciones postuladas,⁸ lo que es una decisión de contenido político y no puede ser zanjada sólo por razones de eficiencia y eficacia.

2. Proceso de decisión: lógica burocrática o lógica de proyectos

El paradigma dominante se basa en la implementación de programas sociales por el sector público, que los entrega en la cantidad y calidad que estima conveniente, por razones administrativas, políticas o derivadas de presiones corporativas. Se parte del principio de que el Estado sabe lo que hay que hacer. Los usuarios carecen de alternativas reales para escoger; sólo les cabe aceptar o no aceptar la prestación, cuando ella no sea obligatoria.

El paradigma emergente, en cambio, tiende a fomentar —dentro de lo posible— la participación de otros actores. Busca asignar recursos públicos contra la presentación de proyectos confeccionados por los interesados de acuerdo a su propia percepción de cómo solucionar determinados problemas sociales. Esta concepción cree que la capacidad de innovación se encuentra diseminada en la sociedad y no concentrada exclu-

⁸ Aquí cabe citar a Givaudan, 1980: Así, a tiranías iguales, cabe preguntarse si es preferible ser la víctima de un sistema pesado y lejano que trata con indiferencia los casos particulares o de un sistema más cercano que nada ignora de cada uno y conserva siempre la posibilidad de 'tener su próxima oportunidad'. ...La administración estatal tiene las ventajas de sus inconvenientes. Delante de sus ventanillas, de sus leyes, sus reglamentos, sus costumbres, su discreción, el usuario experimenta un sentimiento que se parece al temor. La administración local tiene el inconveniente de sus ventajas. Delante de una administración que le conoce demasiado bien pues nada de lo que hace se le escapa finalmente, el usuario siente la desconfianza y la duda de su objetividad.

sivamente en el Estado, y que la misma debe aprovecharse.

En educación, por ejemplo, se recomienda dotar de autonomía técnica a las escuelas para que puedan elaborar su "proyecto" educativo, lo que permitiría la existencia de una oferta variada, que se ajustaría mejor a la diversidad de situaciones, de necesidades y de opciones válidas en torno a la educación.

Se busca, también, que los profesores asuman responsabilidades en la gestión escolar, en la que puedan plasmar, a partir de su experiencia, proyectos alternativos. En Maringá (Paraná, Brasil) se terciarizó la gestión de algunas escuelas públicas, entregándolas a cooperativas de profesores, con autonomía técnico-administrativa y reservando a la autoridad municipal la responsabilidad del financiamiento y de la evaluación de los resultados. "La medida creó una nueva forma de relacionamiento de los profesores con los padres y alumnos, mucho más integradora, responsable y receptiva que las otras formas de gestión adoptadas hasta entonces"; diversas investigaciones mostraron "sensibles mejorías en la prestación de los servicios educacionales", pese a lo cual, a consecuencia de la férrea oposición y movilización de los sindicatos magisteriales, la Prefectura debió discontinuar el proyecto (Silva y Cruz, 1995). En Las Condes (Santiago de Chile), la Municipalidad entregó la administración y el manejo docente de sus colegios a sociedades de profesores que han asumido esa responsabilidad, afrontando el riesgo de renunciar a su condición de profesores municipales, protegidos por el Estatuto Docente (Lavín, 1995).⁹

También los Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME) del Ministerio de Educación de Chile pretenden incentivar a los docentes de escuelas de mediano y alto riesgo a que presenten proyectos para obtener recursos destinados a facilitar la actividad docente (Téllez, 1995).

3. Financiamiento

a) *Según las fuentes de recursos: Estatal o mediante cofinanciación*

El paradigma dominante es estatista y, por lo mismo, el financiamiento de la política social proviene básicamente de fuentes fiscales que enfrentarían demandas crecientes de fondos. Los recursos siempre resultan limitados frente a necesidades crecientes; cuando

una es satisfecha, surge otra probablemente más compleja. Así, por ejemplo, alcanzada la cobertura total en educación primaria, aparece el problema de su calidad.

El paradigma emergente, al considerar que el Estado no es el único actor de la política social, afirma que debe ser sólo uno entre varios que aportan recursos. En definitiva, es necesario buscar la cofinanciación, esto es, que los propios beneficiarios contribuyan, lo que no sólo significaría recursos suplementarios sino que además avivaría el compromiso de la comunidad con el programa. El criterio subyacente es que "lo que no cuesta, no es valorizado por quien lo recibe". El riesgo de marginar a los más pobres, que no están en condiciones de asumir responsabilidades financieras, puede ser evitado si se establecen los incentivos adecuados (Larrañaga, 1994; Lehmann, 1994).

Otra forma de cofinanciación es la recuperación de costos mediante el cobro de tarifas por la prestación de servicios públicos sociales. El principio aplicado es "el que puede, debe pagar", en especial en programas sociales que no se orientan a los pobres: la educación superior gratuita es un ejemplo.¹⁰

En Chile hay la posibilidad de financiamiento compartido en todas las escuelas secundarias públicas, y en las particulares subvencionadas de nivel primario (las municipales están obligadas a ofrecer educación gratuita).¹¹ En este país, 91% de los alumnos cursan la enseñanza básica y media con financiamiento total del Estado, lo que permite sostener a los defensores de la cofinanciación que es necesario un mayor compromiso de las familias con la educación de sus hijos, a través de un esfuerzo financiero acorde con sus ingresos y el número de hijos. El Estado podría entonces concentrar sus recursos en quienes carecen de posibilidades de pago (Passalacqua, 1995).¹² En to-

¹⁰ La recuperación de costos puede provocar una disminución sustancial de las demandas de atención (Makinen y Bitrán, 1993), ya que el cobro margina a quienes no disponen de los recursos para cubrir la tarifa. Por ello, hay que establecer criterios que distingan según la capacidad de pago del receptor del servicio: quienes tienen ingresos altos deben pagar el costo real, los de ingreso medio deberían reembolsar por lo menos una parte, y a los pobres corresponde entregarles gratuitamente la atención (Cornia, 1987).

¹¹ El cofinanciamiento se aplica en 976 establecimientos particulares y 150 municipales y abarca a 628 000 alumnos. En 1994 la contribución por esta vía fue de 37 millones de dólares y para 1995 se espera que llegue a 50 millones (Passalacqua, 1995).

¹² El sistema imperante recibe críticas en cuanto al destino y administración de estos aportes. En primer lugar, cuando la contribución familiar supera el mínimo no sujeto a deducciones (que es igual a la mitad de la subvención fiscal por alumno), se reduce el aporte

⁹ Sobre este tema puede consultarse Lehmann, 1994.

do caso, se requieren mecanismos adecuados para asegurar que la cofinanciación no provoque la exclusión de quienes no están en condiciones de contribuir.

La cofinanciación también puede provenir de empresas, bajo diferentes formas: i) sostenedores que se hacen cargo del financiamiento de la infraestructura escolar; ii) aportes empresariales, a través de donaciones o el financiamiento de los gastos corrientes de escuelas; iii) gremios empresariales que asumen la gestión de escuelas, y iv) empresas que reciben descuentos tributarios si destinan recursos a educación (Martinic, 1995).

b) *Según la asignación de recursos: subsidio a la oferta o subsidio a la demanda*

En el paradigma dominante, el financiamiento se orienta a cubrir los costos pertinentes del proveedor (alguna repartición estatal), que oferta bienes o servicios con los cuales pretende solucionar o paliar el problema social observado.

Mediante el subsidio a la demanda, en cambio, el financiador transfiere un poder de compra (mediante cupones o *vouchers*) para que el beneficiario "compre", en el (cuasi)mercado así creado, el bien que estime conveniente. La existencia de más de un oferente es requisito fundamental en esta forma de subsidio. El cálculo del valor del *voucher* plantea dificultades (Levin, 1995).

Aproxima el subsidio a la demanda la modalidad mediante la cual el Ministerio de Educación de Chile entrega directamente a la escuela respectiva un subsidio por cada alumno matriculado y que efectivamente asistió a clases, ya que los padres, al elegir el establecimiento en que se educarán sus hijos, deciden a cuál de los oferentes se asignarán los recursos fiscales.¹³ También en Colombia se ha implementado un siste-

estatal; lo ahorrado vuelve al Ministerio de Hacienda en lugar de destinarse a educación. En segundo lugar, los "sostenedores" de escuelas privadas subvencionadas hacen lo que estiman mejor con los recursos así percibidos, pudiendo incluso destinarlos a ganancia de la empresa. Finalmente, lo recaudado en escuelas municipales va al municipio y no es administrado por la dirección del establecimiento (Passalacqua, 1995).

¹³ Respecto a la alternativa entre subvención o *voucher* se ha dicho que "la transferencia directa de la subvención desde el gobierno al establecimiento [escolar] presenta claras ventajas administrativas respecto de un sistema tradicional de *vouchers*. En cambio, torna más difuso el derecho de los padres a elegir y a exigir en materia de decisión educacional, puesto que la percepción equivale a recibir educación gratuita en vez de adquirir tal servicio a cambio de un pago. En este sentido, un sistema de *voucher*, o subsidio directo a la demanda sería preferible si se pudiese operacionalizar a un costo razonable" (Larrañaga, 1994, p. 529).

ma de "vouchers" (financiado conjuntamente por el gobierno central y los municipios) que busca incrementar las oportunidades de educación secundaria disponibles para los niños más pobres, permitiéndoles el acceso a escuelas privadas pagadas. Se espera expandir el enrolamiento de 47 a 70%, creando 546 000 nuevas plazas escolares (Banco Mundial, 1995). Se ha planteado también la reforma del financiamiento de la salud mediante la entrega de subsidios a la demanda para que los trabajadores dependientes puedan incorporarse al sistema privado de salud (Caviedes, 1994a y 1994b).

Esta libertad de optar que se otorga a los usuarios suele criticarse por la falta de información con que se decide. Este problema, también lo enfrentan, por ejemplo, quienes pagan por algún servicio de educación o salud, aunque se argumenta que la condición socioeconómica y el consiguiente nivel educativo-cultural, así como el ser verdaderos "clientes", dada su solvencia, los predispone a buscar la mejor oferta y a exigir resultados (Larrañaga, 1994). La alternativa, entonces, sería velar por la provisión de "productos" que satisfagan a los que no disponen de recursos propios para pagar y carecen de las condiciones adecuadas para elegir. Sin embargo, debe reconocerse que tampoco el Estado ha conseguido hacerlo hasta ahora, entre otras cosas porque suele faltarle información adecuada.¹⁴ Una alternativa podría ser superar esa carencia creando, por ejemplo, pruebas que busquen medir los resultados escolares (como la denominada SIMCE en Chile (Sistema de Medición de la Calidad de la Educación), ya aplicada en otros países), o lo que sea pertinente en cada servicio; la difusión de sus resultados permitiría a los usuarios optar informadamente.¹⁵

El aumento de la demanda de servicios de educación y salud debería fomentar el surgimiento de una oferta mayor y más variada de alternativas, lo que generaría competencia entre los proveedores y daría lugar así a un mejoramiento de la calidad de los servicios ofrecidos. Para lograr este ambiente competitivo y articular la mezcla público-privada es preciso que el Estado norme, supervise e intervenga selectiva-

¹⁴ "¿Están los funcionarios del Ministerio de Educación o de sus direcciones provinciales en mejores condiciones para elegir el establecimiento educacional y guiar la transferencia de recursos en el sector?" (Larrañaga, 1995, p. 52).

¹⁵ "Quienes se oponen a publicar los puntajes de las pruebas SIMCE —profesores y funcionarios del Ministerio— argumentan que se trata de evitar tensiones en un medio que carece de recursos y posibilidades reales de superación" (Larrañaga, 1995, p. 54).

mente, cuando sea aconsejable, para inducir a los oferentes a reducir costos y responder a las necesidades de las personas.

4. **Objetivo: universalismo de la oferta o universalidad de la satisfacción**

El paradigma dominante defiende el universalismo, entendido como una oferta homogénea abierta a todos. Subyace a esta concepción la necesidad de difundir valores y creencias que fomenten la integración social y la idea de igualdad. En la práctica, empero, los principales beneficiarios de los servicios públicos sociales en América Latina han sido los sectores más instruidos, más informados, más organizados, que viven en áreas mejor dotadas de servicios y que cuentan con recursos para hacer frente a los costos de transacción (transporte, tiempo) en los que es necesario incurrir para recibirlos. Aprovechar esa oferta estatal ha sido siempre difícil para quienes, aun teniendo mayores necesidades, carecen de las características enumeradas y deben enfrentar las dificultades de acceso a las prestaciones.

En educación, si bien las constituciones establecen la obligación de entregar gratuitamente determinado número de años de educación, una proporción no desdeñable de cada cohorte no ingresa siquiera a la escuela y otra la abandona rápidamente. La selección no es aleatoria, ya que entre los excluidos están sobrerrepresentados los grupos de menores ingresos.

Las políticas universalistas son de alto costo y bajo impacto. Es evidente que una oferta que atienda a todos resultará muy cara, y su abaratamiento sólo es posible disminuyendo la calidad y, por tanto, deteriorando el impacto del programa sobre los supuestos beneficiarios, o bien recortando la "universalización" por criterios no transparentes, que orientarían los servicios a un grupo restringido.

El paradigma emergente plantea otra forma de universalización, ya no de la oferta, sino de la satisfacción de las necesidades de las personas. Se sustenta en el principio de equidad según el cual para superar las diferencias, debe tratarse desigualmente a quienes son socioeconómicamente desiguales (acción afirmativa o discriminación positiva). Una oferta homogénea para situaciones heterogéneas sólo puede conducir a mantener las diferencias originarias. Esa oferta corresponderá a las necesidades de cierto subconjunto de la población, pero no será adecuada para otros, por razones culturales o socioeconómicas. Así, lograr que los hijos de familias pobres asistan a la escuela y

se mantengan en ella exige asignarles además de una educación de buena calidad, un horario de instrucción más extenso que permita compensar las limitaciones que el *clima familiar* impone a la capacidad de aprender (CEPAL, 1995; Gerstenfeld, 1995), programas nutricionales e, incluso, un subsidio por el costo de oportunidad que significa optar por la escuela y no por alguna inserción laboral (Levin, 1995).

5. **Criterio de prioridad y expansión: ampliación progresiva de arriba hacia abajo, o primero los más necesitados**

El paradigma dominante espera la ampliación progresiva del sistema de protección social, incorporando paulatinamente a los que en principio están postergados según se vaya disponiendo de más recursos. En definitiva, la cobertura se expande de arriba hacia abajo, empezando por quienes tienen menos necesidades y más capacidad de defender sus intereses. El ejemplo típico de ese proceso de acceso segmentado ha sido, en América Latina, la seguridad social (Mesa Lago, 1985), que llega tarde o nunca a proteger a los campesinos sin tierra y a los autoempleados de la ciudad.

Hay tres criterios para asignar recursos en lo social: destinarlos al que llega primero, o a los que tienen menos necesidades, o a los más necesitados. Entre ellos, el paradigma emergente opta por el último y propone implementarlo a través de la focalización.

Focalizar es identificar con la mayor precisión posible a los beneficiarios potenciales y diseñar el programa con el objetivo de asegurar un alto impacto per cápita en el grupo seleccionado, mediante transferencias monetarias o entrega de bienes o servicios (Franco, 1990 y 1995).

La focalización permitiría mejorar el diseño de los programas, ya que cuanto más precisa sea la identificación del problema (carencias por satisfacer) y de quienes lo padecen (población objetivo) más fácil resultará diseñar medidas diferenciadas y específicas para su solución; aumenta, además, la eficiencia en el uso de los recursos escasos; y eleva el impacto producido por el programa al concentrar los recursos en la población de mayor riesgo.¹⁶

Entre variados ejemplos de focalización, cabe

¹⁶ "Para una familia [chilena] en extrema pobreza, el conjunto de subsidios estatales al que puede optar representa una renta mensual superior (en 90%) al ingreso mínimo" (Vergara, 1990, p. 327). La "focalización eleva la magnitud del impacto por unidad de recursos invertidos y reduce los costos finales" (Schejtman, 1989, pp. 118-119).

recordar en Chile el Programa de las 900 Escuelas, orientado al 10% de las más pobres y de peor rendimiento académico y cuyo objetivo es mejorar la calidad de la educación y el aprendizaje de los alumnos.¹⁷ Los criterios de focalización son: i) el bajo rendimiento medio de los alumnos en las pruebas SIMCE y otros indicadores del Ministerio de Educación; ii) el bajo nivel socioeconómico de las familias de los alumnos según registro de las escuelas y iii) el tamaño y la accesibilidad de las escuelas.

También el Programa de Mejoramiento Educativo (PME), ya citado, utiliza la focalización para identificar tres tipos de escuelas (de alto, mediano y bajo riesgo). Los criterios son: i) series temporales sobre puntajes de rendimiento; ii) grados de educación ofrecidos por la escuela; iii) tasas de deserción y repetición; iv) grado de ruralidad; v) matrícula escolar, y vi) nivel socioeconómico de la población estudiantil (Cardemil y Latorre, 1992; Wolff, Schiefelbein y Valenzuela, 1994 y Espínola, 1995).

6. Población beneficiaria: grupos organizados (clase media) o grupos pobres

El paradigma dominante —por su relación con una fase específica del crecimiento económico latinoamericano— se preocupó de atender a sectores que tenían capacidad de presión sobre el Estado, en especial la clase media. Por esa vía, el Estado facilitó la ampliación del mercado interno, lo que interesaba a la industria nacional.

Para el paradigma emergente, en cambio, la única manera de lograr la equidad es atender a los más necesitados, tanto por su situación de carencia extrema, como porque los sectores que han sido beneficiados hasta ahora tienen capacidad (o, por lo menos, más capacidad) para solucionar autónomamente sus problemas.

7. Enfoque: en los medios o en los fines

El paradigma dominante tiende a destacar la importancia de aumentar la cobertura de los servicios, lo que es muy importante, pero no agota las finalidades de una política. ¿Puede sostenerse que se ha alcanzado el

éxito si la educación impartida es deficiente? La preocupación por la cobertura incluso puede conducir a distorsiones porque es más fácil ampliarla atendiendo a poblaciones concentradas —en especial urbanas— que a las rurales dispersas, aun cuando en éstas la necesidad sea mayor. Asimismo, una cobertura elevada puede no producir resultados, como sucede con programas nutricionales que, para atender a más personas, reducen por debajo de las normas mínimas la cantidad de calorías y proteínas entregadas. También puede ampliarse la cobertura sin que esto tenga impacto alguno, por ejemplo, incluyendo como beneficiarios del programa a quienes no tienen necesidades insatisfechas (Cohen y Franco, 1992).

Este paradigma también pone el acento en la inversión en infraestructura social (construcción de escuelas, puestos de salud, hospitales), aun cuando se carezca de recursos para financiar los gastos corrientes (personal, equipamiento, instrumentos, o materiales desechables). En otras ocasiones, se eleva el gasto corriente para pagar sueldos, independientemente de si quienes los perciben hacen su trabajo en forma adecuada, y de si los destinatarios se benefician realmente con las prestaciones.

El paradigma tradicional asigna los recursos según el presupuesto histórico; como se carece de instrumentos para saber si se están gastando adecuadamente, se acepta que la asignación y la implementación son correctas y, a partir de ello, las alteraciones sólo tienen lugar si se amplían los rubros existentes y, en lo posible, respondiendo a los criterios ya establecidos.

El paradigma emergente pretende, por su lado, orientar los programas a lograr un cambio en las condiciones de vida de la población y se preocupa por el impacto, esto es, por la magnitud del beneficio que reciben los destinatarios de los programas, conforme a los objetivos buscados.

Esto exige utilizar criterios que permitan identificar el grupo al que se pretende llegar y, también, calibrar los logros mediante una metodología de evaluación adecuada a lo que se pretende medir. El análisis de costo-impacto (ACI) mide tanto la eficiencia como la eficacia de los proyectos (Cohen y Franco, 1992). Requiere una "línea basal" de diagnóstico y una "línea de comparación", lo que permite verificar la magnitud de los cambios atribuibles al proyecto.

8. Indicador utilizado: gasto público social o relación costo-impacto

El indicador principal del modelo dominante es el gasto público social y sus fluctuaciones. Tácitamente, se

¹⁷ Se busca este fin mediante el otorgamiento de recursos para rehabilitación escolar, provisión de material didáctico y bibliotecas para salas de clase, cuadernos de trabajo, libros de texto, módulos de aprendizaje para los alumnos y módulos de pedagogía para los profesores.

acepta que existe una relación inversa (no explicitada) entre su monto y la magnitud de la pobreza: a más recursos disponibles, menor cantidad o proporción de pobres. Sin embargo, el monto del gasto social es un mal indicador, tanto del desarrollo social —que se relaciona también con el desempeño económico del país—, como de la inversión en capital humano. Puede ser alto y a la vez mal utilizado para alcanzar esa finalidad.

El gasto social es la suma de “todos aquellos gastos que realiza el Estado que poseen una connotación social” (Haindl, Budinich e Irrarázabal, 1989). Existen diferentes criterios en torno a las partidas presupuestarias que deben incluirse. Suele haber acuerdo respecto de educación, salud y vivienda, pero hay discrepancias respecto a justicia, y otros gastos.¹⁸

El informe sobre el desarrollo humano (PNUD, 1991) distingue cuatro proporciones en la medición de este desarrollo (gasto público/PIB, gasto social/gasto público, gasto de prioridad social/gasto social, gasto prioridad social/PIB), las que permiten cuestionar la idea de que hay alguna relación directa entre el monto total de los recursos asignados a lo “social” y el nivel de desarrollo social. Sin embargo, ellas nada indican respecto a la progresividad del gasto, ya que los destinatarios reales de programas de “prioridad social” —en los que el PNUD aconseja concentrar los recursos— pueden no ser los más necesitados. Tampoco muestran la eficiencia con que se utilizan los recursos o la eficacia que se alcanza con los programas que se financian con ellos.

Para apreciar estos aspectos es conveniente desagregar el gasto social y analizar quiénes son sus reales beneficiarios. El gasto social público, definido anteriormente, tiene un componente de gasto administrativo que no significa beneficio real para la población: “bastaría que se aumentaran las remuneraciones de la administración pública para que crezca el gasto público social. Un aumento en la burocracia estatal también elevaría el gasto así definido, sin que esto signifique mejorar la situación de los más pobres” (Haindl, Budinich e Irrarázabal, 1989). El gasto social

fiscal incluye solamente el aporte fiscal que llega a los beneficiarios (subsidio) y lo que va a financiar parte de los aparatos administrativos de los diferentes ministerios; excluye el financiamiento proporcionado por los beneficiarios. El gasto social directo es el aporte fiscal que se convierte en transferencias monetarias o bienes y servicios entregados directamente a las personas (subsidios), excluyendo los gastos administrativos. Finalmente, el gasto social efectivo es la parte del gasto directo que llega a los sectores más pobres de la población. A partir de encuestas (como la de caracterización socioeconómica —CASEN— en Chile), que permiten asignar a diferentes deciles de la distribución los ingresos derivados de los programas sociales, ha sido posible en algunos países de la región apreciar que lo percibido por el 30% más pobre de la población (gasto social efectivo) era una proporción muy pequeña del conjunto del gasto público social (*ibidem*).

Esto confirma diversos estudios que muestran que el gasto social (como sucede en cualquier otro campo) puede ser utilizado con mayor o menor eficiencia y, por consiguiente, producir impactos diferentes en los beneficiarios. El Banco Mundial (1990, p. 42) ha sostenido que los “datos correspondientes a América Latina muestran que la distribución de los gastos sociales es regresiva en la mayoría de los países”, por lo cual su aumento “no es siempre la respuesta cuando se trata de mejorar el bienestar de las personas pobres. Más importante es a menudo una mejor asignación dentro del sector y el uso más eficiente de los fondos”, y ha agregado que el “gasto adicional en servicios sociales en general no ayudará automáticamente a los pobres. La estructura existente para la prestación de esos servicios tiene que ser reorientada en su favor, tanto en lo que se refiere a la cantidad como a la calidad de los mismos”.

Otro problema del gasto social como indicador es su nivel de agregación. Es difícil introducir modificaciones a programas concretos a partir de las fluctuaciones de dicho gasto o de las relaciones que puedan establecerse entre él e indicadores sociales de nivel macroeconómico. Esas eventuales relaciones se encuentran mediadas por infinidad de variables que no se han considerado.

Es por ello que el paradigma emergente insiste en la necesidad de indicadores relacionados con cada programa específico. En tal sentido, recomienda utilizar la relación costo-impacto, que permite apreciar si el programa está optimizando los recursos o, dicho de otra manera, si maximiza el impacto al menor costo posible.

¹⁸ Existen empero muchas dudas: “¿Deberían incluirse los aportes del sector privado o solamente los aportes del sector público? ¿Se deben considerar solamente los aportes fiscales o todo el gasto del sector público? ¿Deben incluirse o no los aportes fiscales a las Cajas de Previsión? ¿Cómo debe contabilizarse el gasto administrativo en estos programas y, más importante aún, ¿cómo se considera el gasto administrativo de ministerios cuya labor tenga alguna connotación social?” (Haindl, Budinich e Irrarázabal, 1989, p. 31).

III

Conclusiones: un paradigma resultante

Tiende a ampliarse el consenso en torno a las limitaciones del paradigma dominante, las que son más conocidas por el largo período de vigencia que él ha tenido. En muchos casos, el Estado se ha convertido más en un obstáculo que en una ayuda al desarrollo y al mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Estas debilidades de la acción estatal justifican los esfuerzos por "reinventar el gobierno" (Osborne y Gaebler, 1992) e introducir modificaciones a la institucionalidad estatal tradicional, a las funciones que debe desarrollar, y a la manera en que se las maneja. Es preciso, entonces, realizar esfuerzos por introducir criterios innovadores, que aquí han sido presentados como un paradigma emergente.

La política social contribuye a la gobernabilidad y a la relegitimación del Estado (Franco, 1991), pero sobre todo tiene hoy una especial relevancia por su aporte a la formación de capital humano, que resulta imprescindible para la competitividad de estos países

en el mediano plazo. El conocimiento se ha convertido en el principal factor productivo. En consecuencia, la postergación de políticas sociales que expandan la posibilidad de ampliar el capital humano ya no es sólo una falta a la ética, sino un error económico, que priva a la sociedad de recursos calificados y flexibles para adaptarse a la veloz incorporación de progreso técnico en los procesos productivos.

La política social se vuelve así un requisito previo tanto de la economía como de la política. Pero su función debe llevarse a cabo en situaciones de escasez de recursos y de limitaciones derivadas de la competencia. Por eso es tan importante analizar las posibilidades de reformar y explorar nuevas alternativas de política social.

Es probable que una combinación de lo mejor de los paradigmas dominante y emergente dé una resultante más eficiente y eficaz.

Bibliografía

- Anaya, A. (1990): *El gasto social en Bolivia*, La Paz, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Banco Mundial (1990): *Informe sobre el desarrollo mundial. La pobreza*, Washington, D.C.
- _____ (1995): *Private and Public Initiatives. Working Together for Health and Education*, Washington, D.C.
- Boisier, S. (1976): *Diseño de planes regionales. Métodos y técnicas de planificación regional*, Madrid, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos.
- Bustelo, E. (1989): Política social en un contexto de crisis: ¿será que se puede?, *Economía de América Latina*, No. 18-19, México, D.F. Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, A.C. (CIDE).
- Cardemil, C. y M. Latorre (1992): *El programa de las novecientas escuelas: ejes de la gestión y evaluación de su impacto*, Santiago de Chile, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- Cardoso, F. H. (1983): Políticas sociales en crisis: ¿nuevas opciones?, R. Franco y J.C. Cuentas-Zavala (comps.), *Desarrollo social en los ochenta*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL/Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- _____ (1973): *O modelo político brasileiro*, São Paulo, Difusão Europeia do Livro.
- Caviedes, R. (1994a): Subsidios a la demanda en salud: una alternativa viable, E. Miranda (ed.) *La salud en Chile. Evolución y perspectivas*. Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos (CEP).
- _____ (1994b): Subsidios a la demanda: una propuesta para mejorar la salud, F. Larraín (ed.), *Chile hacia el 2000. Ideas para el desarrollo*, Santiago de Chile, CEP.
- CEPAL (1992): *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, LC/G.668, Santiago de Chile, 6 de enero.
- _____ (1994a): *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad* LC/G.1801 (SES.25/4), Santiago de Chile, 28 de enero.
- _____ (1994b): *Panorama social de América Latina*, 1994, LC/G.1844, Santiago de Chile.
- _____ (1995): *Panorama social de América Latina 1995*, edición 1995, LC/G.1886-P, Santiago de Chile.
- Cohen, E. y R. Franco (1992): *Evaluación de proyectos sociales*, México D.F., Siglo Veintiuno.
- Cornia, G. A. (1987): Formulación de la política social: reestructuración, objetivos, eficiencia, G. A. Cornia, R. Jolly y F. Stewart (ed.), *Ajuste con rostro humano. Protección de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento*, vol. 1, Madrid, Siglo XXI de España Editores.
- Espínola, V. (1994a): Introducción, en V. Espínola (ed.), *La construcción de lo local en los sistemas educativos descentralizados. Los casos de Argentina, Brasil, Chile y Colombia*, Santiago de Chile, Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE).
- _____ (1994b): Descentralización de la educación en Chile: continuidad y cambio de un proceso de modernización, en V.

- Espinola (ed.), *La construcción de lo local en los sistemas educativos descentralizados. Los casos de Argentina, Brasil, Chile y Colombia*, Santiago de Chile, CIDE.
- Franco, R. (1990): *Focalización*, Santiago de Chile, ILPES.
- _____ (1991): Estado, consolidación democrática y gobernabilidad en América Latina, *Síntesis*, N°14, Madrid, Sociedad Editorial Síntesis, S.A., mayo-agosto.
- _____ (1995): Introducción, *Focalización y pobreza*, Cuadernos de la CEPAL, N° 71, LC/G. 1829-P, Santiago de Chile, CEPAL, mayo.
- Gerstenfeld, P. (1995): El impacto de la inequidad socioeconómica en los logros educacionales, CEPAL, *Variables extrapedagógicas y equidad en la educación media: hogar, subjetividad y cultura escolar*, Serie Políticas Sociales, N° 9, LC/L.924, Santiago de Chile.
- Givaudan, A. (1980): *Ankylose et tyrannie locale*, M. Vingré, *Le social c'est fini*, París, Collection Autrement.
- Haindl, E., E. Budinich e I. Irarrázabal (1989): *Gasto social efectivo: un instrumento para la superación definitiva de la pobreza crítica*, Santiago de Chile, Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN)/Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile.
- Ibarra, D. (1985): Crisis, ajuste y política económica en América Latina, *Revista de la CEPAL*, N° 26, LC/G.1350, Santiago de Chile, agosto.
- Larrañaga, O. (1994): Reformas de la educación: una tarea urgente, F. Larraín (ed.), *Chile hacia el 2000. Ideas para el desarrollo*. Santiago de Chile, CEP.
- _____ (1995): *Descentralización en educación y salud en Chile*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano de Doctrina y Estudios Sociales (ILADES)/Georgetown University.
- Lavín, J. (1995): Traspaso de colegios municipales a sociedades de profesores: una alternativa por evaluar, CEPAL, *Viabilidad económica e institucional de la reforma educativa en Chile*, Serie Políticas Sociales N° 11, Santiago de Chile.
- Lehmann, C. (1994): Hacia una educación de calidad, F. Larraín (ed.) *Chile hacia el 2000. Ideas para el desarrollo*, Santiago de Chile, CEP.
- Levin, H. M. (1995): United States: Equity Considerations in Market Approaches to Education, Santiago de Chile, CIDE/UNESCO, mimeo.
- Makinen, M. y R. Bitran (1993): Economic analysis and research tools for health policy in developing countries, Health Financing and Sustainability Project, Harvard, septiembre, mimeo.
- Martinic, S. (1995): Experiencias de cooperación entre empresa y escuela en Chile. Notas para una discusión, Santiago de Chile, CIDE/UNESCO, mimeo.
- Mayorga, L. (1995): Participación de la familia en la escolarización de niños pobres, Santiago de Chile, CIDE/UNESCO, mimeo.
- Mesa-Lago, C. (1985): *Desarrollo de la seguridad social en América Latina*, Estudios e informes de la CEPAL, N° 43, LC/G.1334, Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta 85-II.G.6.
- O'Donnell, G. (1973): *Modernización y autoritarismo*, Buenos Aires, Ed. Paidós.
- Osborne, D. y T. Gaebler (1992): *La reinención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Barcelona, Ed., Paidós.
- Owen, J. (1974): *School Inequality and the Welfare State*, Baltimore, The John Hopkins University Press.
- Passalacqua, A. (1995): Financiamiento compartido y equidad, Santiago de Chile, CIDE/UNESCO mimeo.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1991): *Desarrollo Humano. Informe 1991*, Santa Fe de Bogotá, Tercer Mundo Editores, S.A.
- Romero-Lozano, S. (1993): La distribución social de responsabilidades y actuaciones en el desarrollo futuro de la educación en América Latina, *Revista Iberoamericana de Educación*, N° 1, Madrid, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).
- Schejtman, A. (1989): Gestión local y seguridad alimentaria, B. Kliksberg (comp.), *¿Cómo enfrentar la pobreza?. Estrategias y experiencias organizacionales innovativas*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Silva, Rose Neubauer y Neide Cruz (1995): Tendencias não gestão educacional no Brasil: descentralização e desconcentração, V. Espínola (ed.), *La construcción de lo local en los sistemas educativos descentralizados. Los casos de Argentina, Brasil, Chile y Colombia*, Santiago de Chile, CIDE.
- Téllez, A. (1995): Los proyectos de mejoramiento educativo en el desarrollo de la educación básica chilena, Santiago de Chile, CIDE/UNESCO, mimeo.
- Vergara, P. (1990): *Políticas hacia la extrema pobreza en Chile 1973-1988*, Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Weale, A. (1978): *Equality and Social Policy*, Londres, Routledge & Kegan Paul.
- Wolff, L., E. Schiefelbein y J. Valenzuela (1994): *Mejoramiento de la calidad de la educación primaria en América Latina y el Caribe hacia el siglo XXI*, Banco Mundial, Documento para discusión, N° 257S, Washington, D.C.

Virtudes y *limitaciones de los* **mapas censales** *de carencias críticas*

Rubén Kaztman

*Director de la
Oficina de la CEPAL
en Montevideo*

Concebidos como instrumentos técnicos, objetivos y de aplicación uniforme cuya finalidad es contribuir a la racionalización y optimización del gasto social, los mapas de carencias críticas constituyen la utilización más ambiciosa y de más éxito de la información censal con fines de programación social que se haya realizado en los países de América Latina. Sin embargo, junto con extenderse el reconocimiento de su importancia y potencialidad como instrumento de política, han surgido interrogantes sobre sus virtudes y limitaciones, y sobre la medida en que pueden llegar a satisfacer demandas más complejas de información social, o revelar las cambiantes formas que asume la pobreza. Este artículo plantea sintéticamente cinco de los interrogantes más frecuentes referidos a estos mapas: su capacidad de incluir o excluir beneficiarios de las políticas contra la pobreza; la capacidad de hacer comparaciones en el tiempo; la capacidad de hacer comparaciones en el espacio; la oportunidad de la información, y la adecuación de las variables investigadas.

I

Introducción

Los mapas de carencias críticas¹ han sido concebidos como instrumentos técnicos, objetivos y de aplicación uniforme para contribuir a racionalizar y optimizar el gasto social. Con ese propósito, buscan estimar, a nivel tan desagregado como se quiera, el peso relativo de hogares con carencias críticas en el total de hogares de cada localidad o estrato de asentamiento poblacional. También permiten identificar las carencias más importantes en cada unidad geográfica y analizar el perfil sociodemográfico de los hogares con carencias, contrastándolo con el del resto de los hogares.

A mi juicio, los mapas de carencias críticas constituyen la utilización más ambiciosa y de mayor éxito de la información censal con fines de programación social. Sus bondades se tornan evidentes, vistas las limitaciones de los censos para incorporar cualquier tipo de investigación que exceda los propósitos que tradicionalmente orientan su diseño. En efecto, la recolección simultánea, el procesamiento y la difusión de información confiable sobre la totalidad de la población de un país, requieren una organización que pueda controlar los detalles de cada paso del censo. Lo costoso y complejo de esta operación restringe la capacidad de las oficinas estadísticas de aceptar demandas temáticas más allá del mínimo indispensable para obtener una radiografía periódica de la situación sociodemográfica. Pese a ello, y dado que el reconocimiento generalizado de la utilidad de los mapas de necesidades básicas insatisfechas para orientar las políticas sociales ha contribuido a prestigiar la labor de las oficinas nacionales de estadística, los responsables de esas tareas parecen más permeables a la inclusión o modificación de preguntas que, sin desvirtuar los objetivos originales del censo, permitan mejorar la investigación de la magnitud, localización y características de los hogares con carencias críticas.

En los países latinoamericanos que aplicaron esta metodología, la difusión de sus resultados reveló el gran potencial de los censos como fuente de información para el ataque a la pobreza; elevó la sensibilidad pública ante el tema y estimuló un debate nacional

sobre la adecuación de los indicadores de pobreza. Todo ello tuvo un efecto benéfico general: estimuló la uniformación de las definiciones y usos de indicadores entre los organismos responsables de la acción social; redujo la duplicidad de esfuerzos y creó condiciones para integrar la información y coordinar mejor la acción hacia los pobres.

La importancia de este último logro no ha sido, a mi entender, suficientemente destacada. En los últimos años, quienes desde distintos ángulos se ocupan del tema de la pobreza han tenido oportunidad de observar un creciente acercamiento entre especialistas en las distintas tareas que median entre el pensamiento y la intervención social: los que conceptualizan y operacionalizan el problema, los productores de datos que organizan la recolección de información y la procesan, los expertos en informática que desarrollan o adaptan tecnologías georreferenciales,² los analistas de información y los diseñadores, decisores, ejecutores y evaluadores de programas. Esto ha resultado en una sinergia positiva, en la cual los esfuerzos por racionalizar y optimizar el gasto social tienen como contrapartida una racionalización y optimización de la inversión en metodologías y técnicas, así como un continuo refinamiento conceptual. Al favorecer el desarrollo de formas simples, atractivas y fácilmente inteligibles de presentar los diagnósticos, los mapas de carencias críticas se transformaron en un eslabón crítico en este proceso de articulación entre pensamiento y acción en la lucha antipobreza.

Por el lado de los usuarios, el reconocimiento de la importancia y la potencialidad de los mapas de carencias críticas con base censal ha despertado interrogantes sobre sus virtudes y limitaciones, así como sobre la medida en que pueden llegar a satisfacer demandas más complejas de información social, o revelar las cambiantes formas que asume la pobreza. En lo que sigue plantearé de manera sintética cinco de los interrogantes más frecuentes referidos a estos mapas:

¹ En este texto se utilizarán como equivalentes los términos "carencias críticas" y "necesidades básicas insatisfechas".

² Es decir, tecnologías que permiten la localización rápida —y el examen de los perfiles— de unidades geográficas pequeñas que cumplen con ciertas características previamente definidas.

i) su capacidad de incluir o excluir beneficiarios de las políticas contra la pobreza; ii) la capacidad de hacer comparaciones en el tiempo; iii) la capacidad de ha-

cer comparaciones en el espacio; iv) la oportunidad de la información, y v) la adecuación de las variables investigadas.

II

Problemas de inclusión y exclusión de categorías de pobres en los mapas de carencias críticas

Para responder al interrogante acerca de la capacidad de los mapas de incluir o excluir categorías de pobres, es conveniente hacer un rápido repaso de los criterios con que se construyeron los indicadores de necesidades básicas insatisfechas. Estos fueron básicamente cinco.

El primero, que podemos denominar de agregación geográfica, busca localizar hogares con carencias y analizarlos con la mayor desagregación geográfica posible. El único instrumento de recolección de datos con la cobertura requerida para alcanzar este objetivo es el censo de población. La elección del censo, a su vez, pone límites muy claros a la selección de indicadores.

El segundo es el criterio de representatividad. Dada la limitación recién mencionada, y como una forma de garantizar que las características seleccionadas sean representativas de la incapacidad de satisfacer una gama de necesidades más amplia que la que investiga el censo, se establece que los indicadores deben mostrar una asociación estadísticamente significativa con el nivel de ingreso de los hogares que define la línea de pobreza.

El tercero es el criterio de universalidad. Este apunta a que el acceso a bienes o servicios que permitan satisfacer la necesidad básica considerada se encuentre dentro de las opciones razonablemente factibles para todos los hogares del territorio nacional. Una necesidad se considera insatisfecha sólo cuando refleja privaciones agudas, y satisfecha cuando se plantean dudas sobre el carácter crítico de la carencia, o cuando los indicadores se prestan al registro de situaciones heterogéneas en distintos ámbitos geográficos.

El cuarto criterio es el de estabilidad. Se da prioridad a indicadores que, por su menor sensibilidad a

la coyuntura, reflejan características relativamente permanentes de los hogares.

El último criterio es el de simplicidad. Se aplica toda vez que se enfrentan dos o más opciones de validez similar para la medición de una carencia crítica con el objeto de seleccionar el indicador más simple y fácilmente inteligible.

Los indicadores construidos sobre la base de estos criterios minimizan el riesgo de incluir hogares de baja vulnerabilidad social en el total de hogares con carencias. Por su parte, el alto nivel de desagregación que es posible alcanzar con la información censal, y el acceso cada vez mayor a paquetes informáticos con metodologías que permiten trabajar con localidades pequeñas, altamente homogéneas en cuanto a las carencias de los hogares comprendidos, hacen que los mapas así elaborados resulten de gran utilidad para focalizar la acción de las políticas sociales.

Desde el punto de vista de las limitaciones, los indicadores seleccionados no permiten localizar, ni obviamente analizar, aquellos hogares que tras haber sufrido recientes procesos de movilidad descendente pueden considerarse nuevos pobres y que, como tales, tienen niveles educativos, normas de asistencia escolar para sus hijos y una infraestructura de vivienda propios de su posición anterior. En las circunstancias presentes de muchos países latinoamericanos ésta es sin duda una limitación importante, ya que la nueva pobreza emerge de los procesos de reconversión y ajuste que se generalizan en la región y cuya significación con respecto a los cambios en el perfil de las estructuras sociales no ha sido todavía debidamente diagnosticada ni, por supuesto, evaluada en cuanto a sus consecuencias sociopolíticas. Lo que sí resulta evidente es que en el futuro inmediato tendremos que

prepararnos para estimar la magnitud de los nuevos pobres, conocer sus características y producir información útil para diseñar y aplicar políticas que reduzcan su vulnerabilidad e impidan la activación de mecanismos que lleven a su marginación y a la pobreza crónica.

Otra limitación se deriva de que los mapas identifican agregados geográficos. Ello trae aparejado al menos dos sesgos. Por un lado, cierto monto de recursos se filtra a hogares no pobres que por residir en aglomerados con altas concentraciones de pobreza aumentan sus posibilidades de beneficiarse de los bienes o servicios en que se traducen las políticas. Por

otro, hogares que forman parte de la población a la que se dirigen los programas pero que están ubicados en localidades con baja densidad de pobreza, no son alcanzados por las políticas con base territorial. Esto significa que la eficacia de los mapas como proveedores de información para políticas antipobreza esté muy asociada al grado de concentración espacial de los hogares con carencias críticas y a la homogeneidad de sus perfiles. Su eficiencia, sin embargo, es generalmente alta, puesto que el costo de la desviación de recursos suele ser menor que el de los recursos administrativos que sería necesario movilizar para afinar la selección (CEPAL, 1995b, pp.13-25).³

III

Comparabilidad en el tiempo

1. Consideraciones generales

Aunque los mapas de carencias críticas no fueron diseñados con ese propósito, la mayoría de sus usuarios hace inferencias sobre la evolución de dichas carencias toda vez que disponen de información para dos o más puntos en el tiempo. Ciertas inferencias pueden hacerse y otras no. Los datos resultan útiles para evaluar avances y retrocesos en cada indicador y, con apoyo en información adicional, también se pueden interpretar válidamente como éxitos y fracasos parciales del impacto generado por diversos programas. Pero en este último caso es necesario transitar con cautela. La mejoría en algunos indicadores (por ejemplo, hacinamiento, capacidad de subsistencia y asistencia escolar) puede deberse, más que al efecto de programas específicos de vivienda, de educación, o de apoyo a familias numerosas, a fenómenos como la reducción de la fecundidad o la expansión del empleo, los que ciertamente responden a otros factores determinantes.

Los recaudos deberán ser mayores cuando se trate, ya no de seguir la evolución de indicadores singulares, sino de interpretar globalmente las variaciones en el porcentaje de hogares o personas que aparecen con necesidades básicas insatisfechas. En primer lugar, tales variaciones no deben interpretarse como cambios en la magnitud de la pobreza. Ya mencioné que los indicadores corrientes de necesidades básicas insatisfechas no permiten identificar a los nuevos po-

bres y, como se verá más adelante, por su construcción es muy probable que también subestimen la pobreza crónica urbana. Por lo tanto, aun cuando la preocupación que da origen a los mapas está asociada a la búsqueda de información sobre las situaciones que afectan a los grupos poblacionales de alto riesgo, como el índice general de necesidades básicas insatisfechas mide sólo un segmento de ellos, la comparación no permite seguir la evolución de la pobreza.

En segundo lugar, debe tenerse presente que la representatividad que muestran los indicadores censales de esas necesidades en relación con otras dimensiones de la pobreza varía con el tiempo, consideración pertinente cuando se está trabajando con datos censales recogidos con diferencias de al menos diez años en países sometidos a cambios socioeconómicos muy acelerados. Si contrastamos esta situación con la metodología empleada para la estimación de las líneas de pobreza, encontramos que esta última incorpora la relatividad temporal. Ella está implícita, por ejemplo, en la actualización periódica de los productos que componen la canasta de consumo, tomando en cuenta las transformaciones en los hábitos alimenticios, en los promedios de peso y talla, en las proporciones de la población que se dedica a actividades que demandan distintos consumos de energía y por ende, diferentes

³Sobre los factores que condicionan la relevancia del espacio para asignar recursos, véase CEPAL, 1995a, p. 7.

niveles de ingesta de calorías, así como en la consideración de las variaciones en el peso que tienen los alimentos en el consumo total. La idea subyacente es que la canasta de consumo que queda finalmente definida refleja los cambios culturales en las formas de satisfacer las necesidades básicas y por ende, los cambios en los umbrales de lo que se considera condiciones dignas de vida. En rigor, también en la metodología con que se construyen los indicadores de necesidades básicas insatisfechas está contemplada la actualización periódica de los indicadores a través de la asociación de cada uno de ellos con el nivel de ingreso de los hogares que define la línea de pobreza y de la consulta a jueces especializados en las distintas dimensiones de las necesidades básicas. Sin embargo, por lo que sé, en la práctica, allí donde se han hecho comparaciones en el tiempo, no se han modificado los indicadores utilizados en la versión original.

Para ilustrar la importancia de modificar los indicadores de necesidades básicas insatisfechas en toda comparación temporal válida consideremos el de capacidad de subsistencia. Este indicador busca identificar los hogares con una baja capacidad potencial de obtener ingresos para la subsistencia adecuada de todos sus miembros. Con este fin, clasifica como hogares con carencias críticas a aquellos cuyos jefes tienen, por un lado, un nivel de educación lo suficientemente bajo como para constituir una clara desventaja en un mercado ocupacional que exige calificaciones cada vez mayores, y por otro, un número de no perceptores de ingreso relativamente alto con respecto a los perceptores, incluyendo entre estos últimos los trabajadores familiares no remunerados (Uruguay, DGEC/CEPAL, 1989, pp. 68-70).

Una primera precisión que fue necesario introducir fue la de condicionar el requisito de educación a la edad del jefe de familia. El análisis de los datos de la encuesta de hogares de Uruguay permitió observar que en los jefes menores de 45 años el no haber finalizado el ciclo de educación primaria estaba fuertemente asociado a ingresos personales por debajo de la línea de pobreza; pero que entre los mayores de esa edad, el número de años de educación necesario para rebasar la línea de pobreza descendía abruptamente. Esta diferencia se vincula a derechos y privilegios adquiridos por la antigüedad en los puestos de trabajo, pero también a cambios en los criterios de reclutamiento del mercado laboral. Una buena parte de los mayores de 45 años se incorporaron al mercado cuando saber leer y escribir era condición suficiente para ser considerado candidato potencial para el sector público y para

una amplia variedad de actividades privadas. Una vez insertos en la estructura ocupacional, la acumulación de experiencia y la adquisición de derechos en un mercado fuertemente sindicalizado, les permitieron obtener y mantener un nivel de ingresos alto en comparación con el de personas de generaciones posteriores con niveles de educación similares.

Estas consideraciones nos llevaron a definir distintos niveles de educación para ambos grupos de edad, con miras a homogeneizar sus ventajas relativas en el mercado. En el grupo más joven se estableció un mínimo de cinco años de educación primaria. Para los mayores de 45 años, en cambio, se fijó en sólo dos años de educación formal, tomando en cuenta que en las áreas rurales uruguayas hubo mucho tiempo escuelas que completaban el ciclo primario con sólo tres años.

Al comparar los datos de este indicador diez años después, se observan dos fenómenos. Por un lado, aumentan los promedios educativos de ambos segmentos etarios de jefes de hogar. Entre los mayores de 45 años se encuentra la cohorte que en el censo anterior tenía de 35 a 44 años y ya mostraba mayores niveles de escolaridad, y a los menores de 45 años se agregó una cohorte muchos de cuyos miembros se encontraban estudiando en la época del censo anterior. Por otro lado, se produjo una devaluación de la educación reflejada en menores ingresos promedios, absolutos y relativos, para un mismo nivel de educación formal. Este hecho no sólo afectó a Uruguay, sino que se observa en todos los países latinoamericanos para los que se dispone de información entre 1980 y 1990 (CEPAL, 1994, cuadro 51, pp. 203 y ss.). En otras palabras, para hacer una comparación válida, los cambios mencionados obligan a modificar los mínimos de escolarización fijados para cada grupo de edad en el indicador de capacidad de subsistencia.

En resumen, los indicadores de necesidades básicas insatisfechas, sin modificaciones, permiten seguir los avances y retrocesos en cada uno de ellos y, con el cuidado correspondiente, elaborar inferencias sobre el éxito o fracaso de políticas dirigidas a satisfacer cada carencia. Pero no permiten estimar la evolución de la pobreza, ni la de la magnitud de los hogares con carencias críticas. Esta última estimación requeriría tareas de revalidación que aseguren la representatividad de los indicadores seleccionados con respecto al conjunto de factores sicofísicos y culturales que constituyen, en cada momento histórico, condición mínima necesaria para el funcionamiento de la vida humana en una sociedad específica.

2. Factores que intervienen en las tendencias del índice de necesidades básicas insatisfechas

A esta altura conviene hacer un paréntesis a fin de explorar con más detalle algunos de los factores que determinan la dirección de las tendencias que se observan en los indicadores de necesidades básicas insatisfechas. Al respecto, parto de una constatación: contrariamente a lo que cabría esperar, la mayoría de los países para los que existen datos sobre la evolución de los hogares con necesidades básicas insatisfechas durante la crisis económica de los años ochenta, no refleja el deterioro de la situación de los hogares que se manifiesta en los datos de empleo e ingresos.

Esto surge del análisis de los datos de varios documentos nacionales y regionales que permiten observar la evolución del porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas en distintos períodos de los años ochenta en ocho países: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela (PNUD, 1990; Uruguay, Programa de Inversión Social, 1994; Ortega y Tironi, 1988). De éstos, sólo Perú muestra un pequeño aumento en el porcentaje de población urbana con necesidades básicas insatisfechas entre 1981 y 1985. Por otra parte, en los pocos casos en los que me fue posible compatibilizar en grado razonable las áreas y fechas de los datos de porcentajes de hogares con necesidades de ese tipo y porcentajes de hogares por debajo de la línea de pobreza, los resultados muestran un claro desajuste entre la evolución de uno y otro indicador (cuadro 1), con un comportamiento claramente más positivo del indicador de necesidades básicas insatisfechas.

Las razones de esta discrepancia han sido analizadas desde distintas ópticas en varios documentos (Bustelo y Minujin, 1994; Botvink, 1990; Kaztman y Gerstenfeld, 1990). En síntesis, ellas reflejan principalmente la acción de fenómenos como:

i) el tiempo de maduración de inversiones en infraestructura para la educación, vivienda, saneamiento y agua potable, cuyo inicio y ejecución es previo a la crisis, pero cuyos efectos en la situación de los hogares comienzan a observarse durante ella;⁴

ii) la inercia de los factores culturales, que hace que una vez instalada la imagen que asocia la educación al mejoramiento de las condiciones de vida los padres tiendan a hacer el máximo esfuerzo por ga-

rantizar la continuidad de la asistencia escolar de sus hijos;

iii) la resistencia a abandonar logros en el acceso a servicios públicos (agua, saneamiento, educación) o que son producto de inversiones realizadas en el pasado (vivienda). Estas resistencias marcan prioridades en el desahorro, es decir, en el orden en el cual los hogares afectados por la crisis económica se van desprendiendo de bienes y servicios;

iv) las prioridades que asignan los gobiernos a la acción sobre las áreas "blandas" de intervención social, esto es, aquellas que ofrecen menores resistencias institucionales, políticas o culturales, por encima de la acción sobre las áreas "duras", como son las políticas de salarios, de empleo y de generación y redistribución de ingresos, que tienen mayor incidencia en los niveles de equidad social.

v) las preferencias estatales por la selección y fijación de metas fácilmente inteligibles.⁵ Varios gobiernos de la región hicieron uso de algunos de los indicadores que forman el índice para fijar metas sociales, concentrando sus esfuerzos en la reducción del nivel de carencias críticas que éstos denunciaban;

vi) como se señaló anteriormente, varios de los indicadores seleccionados están vinculados de manera directa o indirecta a la tasa de natalidad (hacinamiento, asistencia escolar y capacidad de subsistencia). Su probabilidad de descender aumenta cuando hay menos niños, o cuando el peso de éstos en el total de la población disminuye (también el porcentaje de hogares por debajo de la línea de pobreza debería bajar por la misma razón). Dada la tendencia secular a la reducción de la natalidad en todos los países de la región, sería dable esperar que por este solo hecho se produjera una reducción en el porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas.

La consideración de estos factores ayuda a clarificar el estricto significado de la reducción de ese porcentaje de hogares en el marco de un programa de acciones contra la pobreza, sin negar que tal reducción pueda implicar un mejoramiento real de las condiciones de vida de los hogares.

⁴ Este fenómeno llama la atención sobre la necesidad de considerar los elementos de temporalidad en la evaluación del efecto de los programas.

⁵ Hay que tener en cuenta que la capacidad de convocatoria de una meta social depende no sólo de su contenido sino también de la forma en que se la presenta. Una buena operacionalización, que haga rápidamente inteligible lo que se quiere alcanzar, facilita la comunicación de lo que se pretende, hace más popular el concepto y favorece la receptividad de su contenido. Así ha sucedido con las necesidades básicas insatisfechas.

CUADRO 1

América Latina (cinco países): Hogares urbanos con necesidades básicas insatisfechas y bajo la línea de pobreza
(Porcentajes sobre el total de hogares urbanos)

	Año	Con necesidades básicas insatisfechas	Año	Bajo la línea de pobreza
Argentina ^a	1980	16.6	1980	5.0
	1988	11.5	1990	16.0
Colombia	1973	50.0	1970	38.0
	1988	15.1	1988	35.5
Perú ^b	1981	27.0	1979	29.0
	1986	27.2	1986	37.0
Uruguay ^c	1984	11.1	1985	20.5
	1989	8.4	1992	9.2
Venezuela	1981	34.3	1981	12.0
	1988	27.0	1988	20.0

Fuentes: Para líneas de pobreza: CEPAL, 1994. Para hogares con necesidades básicas insatisfechas: PNUD, 1990. Para Uruguay: CEPAL, 1990.

^a Gran Buenos Aires. ^b Lima y Callao. ^c Montevideo.

IV

Comparabilidad en el espacio

Como se ha dicho, uno de los criterios básicos para definir los indicadores que forman el índice de necesidades básicas insatisfechas es el de establecer los puntos de corte de cada indicador a niveles lo suficientemente críticos (privaciones agudas) como para garantizar que las alternativas de superación de cada una de esas carencias formen parte del dominio de opciones factibles para los hogares del universo analizado.

La aplicación de este criterio, sin embargo, se subordinó en algunos casos al tipo de necesidad, partiendo del supuesto de que la satisfacción de un determinado nivel de alguna de las necesidades analizadas constituía un requisito ineludible para que las personas pudieran integrarse a la sociedad, con independencia de la mayor o menor facilidad que brindara la infraestructura local para satisfacer esa necesidad. Tal es el caso de la asistencia a la escuela para los niños en edad escolar. Es sabido que factores como la distancia entre el hogar y la escuela, los caminos, los problemas de transporte, el clima, la infraestructura de los establecimientos, su dotación de recursos pedagógicos o de docentes calificados, así como las demandas de trabajo infantil en las tareas agropecuarias, se confabulan para que los niños de algunas áreas rurales en-

cuentren obstáculos para asistir a las escuelas. Sin embargo, se consideró que si el niño en edad escolar no va a la escuela se le condena a la exclusión y a la marginación, tanto en el mundo rural como en el urbano, negándole un derecho que es condición necesaria para su incorporación al mercado de trabajo actual y para el ejercicio de la ciudadanía plena. En otras palabras, la no asistencia a la escuela es una carencia crítica en toda la geografía del país, constituyendo por ello un dato que incide significativamente en la elaboración e implementación de la política educativa.

Pero, con excepción de la asistencia escolar, para el resto de los indicadores se puede afirmar que la decisión de seleccionar los umbrales de satisfacción dentro de un dominio de alternativas accesibles a todos los hogares de un país, si bien tuvo la ventaja de minimizar el riesgo de inclusión de no pobres, también tuvo la desventaja de producir un efecto de nivelación hacia abajo que, al acentuar el carácter crítico de cada carencia, sesgó la información hacia la exclusión de pobres urbanos y por ende llevó a subestimar la pobreza urbana.

La decisión de trabajar con los mismos indicadores en las áreas urbana y rural lleva implícito un

supuesto de homogeneidad cultural. Sin duda, el significado que cada persona da a su situación está muy influido por las imágenes que predominan en su medio acerca de lo que se entiende por condiciones dignas de vida. Tales significados, a su vez, afectan sus actitudes y comportamientos, sus sentimientos de pertenencia o marginación respecto de la comunidad en que vive, su capacidad y disposición a hacer uso del "capital social" que resulta de su participación en ella y por último, su respuesta ante las oportunidades que se puedan abrir para salir de la pobreza.⁶ Así, en muchos países de la región, los miembros de un hogar urbano que no dispongan de un televisor o de acceso a agua de red experimentarán sentimientos de privación relativa, mientras que muy probablemente esa situación no provoque los mismos sentimientos en el medio rural.

Consideraciones como las anteriores apuntan a la conveniencia de desarrollar indicadores distintos, o de usar ponderaciones diversas, para las áreas rural y urbana. Sin embargo, debe tenerse presente que hacerlo conduce a un diseño metodológico más complejo y, por ende, más costoso. Por un lado, porque el ajuste de la definición y validación de indicadores a las realidades de las distintas áreas requiere un trabajo más

detallado. Por otro, porque si se acepta la importancia del elemento cultural en la diferenciación rural urbana, y se relativiza por ese medio el significado de las carencias, se hace necesario aplicar el mismo criterio (o justificar por qué no se aplica) para diferenciar otras áreas (por ejemplo, centros urbanos de distinto tamaño, o regiones, como en el caso del nordeste y el sur de Brasil).

Dados los problemas de costos y las complejidades de diseño que traería aparejada la decisión de considerar los factores subculturales, ésta debería tomarse sólo cuando la significación de tales factores es muy clara. Como no es fácil encontrar evidencia al respecto, parecería conveniente tomar como indicador aproximado el nivel de las diferencias en las condiciones de vida entre distintas áreas de un país. De este modo, en los países que presentan características más homogéneas se aplicarían los mismos indicadores, mientras que en aquellos en los que las diferencias son muy pronunciadas se buscaría definir indicadores que contemplen el significado que las poblaciones correspondientes dan al acceso a los mismos servicios. Esta última opción evitaría la nivelación hacia abajo, reduciendo de ese modo el riesgo de excluir del grupo de los carenciados urbanos a los que se sienten y actúan como tales.

V

Oportunidad de la información

La base censal de los mapas pone límites claros a su capacidad para captar cambios en la situación de los potenciales receptores de políticas sociales. Los países que mantienen un sistema anual o semestral de encuestas, y que logran articular esa fuente de información con la de los censos, están en condiciones de seguir la evolución de la proporción de hogares afectados por carencias críticas y de sus perfiles socio-demográficos. Para que tenga validez este seguimiento, que por supuesto sólo se aplica a las localidades cubiertas por la representatividad muestral de la encuesta, se precisa mantener una mirada permanente sobre los umbrales de dignidad en las condiciones de

vida que la mayoría de la sociedad acepta, y contar con los recursos humanos y financieros para ajustar los indicadores toda vez que se observen cambios significativos en dichos umbrales.

Si bien es posible realizar un seguimiento global durante el período intercensal, en la mayoría de los casos las encuestas de hogares no permitirán actualizar los datos a un nivel de desagregación útil para focalizar las políticas sociales, creando así una tensión entre el flujo de información, por una parte, y la evolución de las demandas de los beneficiarios y los requerimientos de gestión de los programas antipobreza, por otra.⁷

⁶ En un libro reciente sobre los nuevos pobres en Argentina, Minujin y Kessler hablan sobre el capital social de los hogares en el sentido de los recursos que éstos pueden movilizar a través de las redes de contactos personales, y de cómo ese capital se va "gastando" a medida que los hogares se sumergen en la pobreza (Minujin y Kessler, 1995).

⁷ Véase en CEPAL (1995a) un minucioso examen de las virtudes y limitaciones de distintos instrumentos para seleccionar beneficiarios de programas sociales, y de las dificultades que enfrenta cada uno para actualizar la información en las oportunidades requeridas por la gestión de los programas.

VI

Adecuación de las variables investigadas

Los indicadores de necesidades básicas insatisfechas son seleccionados por su capacidad de representar las carencias críticas que afectan a los hogares de un país. Pero si se reconoce que las distintas categorías sociales están afectadas por distintas carencias y que por razones prácticas es conveniente seleccionar un número reducido de indicadores, el índice que resume la combinación de un conjunto necesariamente limitado de indicadores ha de ser inevitablemente más sensible a la presencia de las carencias que afectan a algunas categorías sociales.

A manera de ilustración: se suele objetar que los indicadores que se utilizan corrientemente están sesgados hacia las familias con hijos (hacinamiento, asistencia escolar, capacidad de subsistencia) y no dan la consideración debida a hogares cuyos miembros se encuentran en otras etapas del ciclo de vida familiar (por ejemplo, los hogares donde hay ancianos). El sesgo evidentemente existe. Su dirección depende de

las limitaciones de las fuentes de información y, dentro del reducido margen de selección de indicadores que éstas permiten, de las orientaciones prioritarias de los responsables de la política social.

Desde este último punto de vista, la decisión de seleccionar indicadores encaminados a detectar situaciones que afectan primariamente a los menores de edad se basó en la conclusión, apoyada por los resultados de numerosos estudios, que es justamente en las familias con niños donde la frecuencia de hogares pobres es mayor, que la proporción de pobres entre los niños es mayor que la proporción de pobres en cualquier otro grupo de edad, y que además es en los hogares con predominio de ese grupo etario donde conviene focalizar las políticas para quebrar los anillos de reproducción de la pobreza. Esta acción, a su vez, se presenta como la forma más efectiva de atacar el problema de la pobreza a mediano y largo plazo.

VII

Conclusión

El mapa de necesidades básicas insatisfechas es un instrumento sumamente útil para el diseño y aplicación de políticas sociales y, en particular, para la racionalización de la lucha contra la pobreza. Su eficiencia es muy alta si se toma en cuenta la simpleza relativa de su administración y el bajo costo que implica aprovechar los resultados de una operación que cuenta con financiación propia, que los Estados realizan en forma regular y que cubre en forma simultánea la totalidad de la población. Sus resultados permiten identificar asentamientos humanos de tamaño muy reducido con altos niveles de concentración de hogares que tienen necesidades básicas insatisfechas, examinar las carencias críticas específicas que los afectan y analizar sus perfiles sociodemográficos.

Las limitaciones de esta operación son claras. La

confiabilidad y precisión de los datos censales están lejos de alcanzar el nivel que se podría obtener a través de un instrumento específicamente diseñado para investigar carencias críticas. No se capta la nueva pobreza, y se subestima la urbana cuando se utilizan los mismos indicadores de umbrales de satisfacción para todo el territorio nacional.

El seguimiento de la evolución de la proporción de hogares con necesidades básicas insatisfechas debe atender a los cambios en los estándares generales de vida, controlando permanentemente que los indicadores, o sus ponderaciones, se ajusten a dichos cambios. La comparación espacial ha de tomar en cuenta los patrones culturales que en distintos contextos geográficos orientan la evaluación que hace la población sobre sus propios niveles de vida.

La decisión de elaborar y aplicar los diseños

metodológicos que permitirían salvar algunas de estas limitaciones deberá evaluarse en cada caso, contrastando los costos adicionales que demandaría tal ope-

ración con los beneficios adicionales en el logro de las metas que justificaron la elaboración de los mapas censales.

Bibliografía

- Botvinik, J. (1990): *Pobreza y necesidades básicas*, Caracas, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Bustelo, E. S. y A. Minujin (1994): La política social en los tiempos del cólera, *Las políticas sociales en el Cono Sur*, Montevideo, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)/Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1990): *Los pasivos en el Uruguay: sus características sociales*. Colección Temas Nacionales, N° 24, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria.
- _____ (1994): *Panorama social de América Latina*, LC/G.1844, Santiago de Chile, noviembre.
- _____ (1995a): *Experiencias recientes de selección de beneficiarios en Costa Rica: una evaluación del SISBEN*, LC/R.1476, Santiago de Chile, 18 de abril.
- _____ (1995b): *Focalización y pobreza*, Cuadernos de la CEPAL, N° 71, LC/G. 1829-P, Santiago de Chile, mayo.
- Kaztman, R. y P. Gerstenfeld (1990): Áreas duras y áreas blandas en el desarrollo social, *Revista de la CEPAL*, N° 41, LC/G.1631P, Santiago de Chile, CEPAL.
- Minujin, A. y G. Kessler (1995): *La nueva pobreza en Argentina*, Buenos Aires, Editorial Planeta.
- Ortega, E. y E. Tironi (1988): *La pobreza en Chile*, Santiago de Chile, Centro de Estudios Socioeconómicos para el Desarrollo (CED).
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1990): Desarrollo sin pobreza, *Tercera Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- Uruguay, DGEC (Dirección General de Estadística y Censos)/CEPAL (1989): *Pobreza y necesidades básicas en el Uruguay*, Montevideo, Ed. Arca.
- _____, Programa de Inversión Social (1994): *Evolución de la pobreza en el Uruguay*, vol. X, Montevideo.

Centroamérica: *inflación y* **estabilización en la crisis** *y poscrisis*

Hubert Escaith
Claudia Schatan

Oficiales de
Asuntos Económicos,
Sede Subregional de
la CEPAL en México

Los países centroamericanos, con economías pequeñas y abiertas, han compartido en gran medida los factores determinantes de sus experiencias inflacionarias. A partir de las crisis petroleras de los años setenta terminó la era de precios estables con crecimiento sostenido en la subregión. Los factores externos siguen siendo un elemento de peso en la evolución de los precios. Al impacto directo de los precios internacionales se suma el de la disponibilidad de recursos externos para aliviar las presiones de la oferta y la demanda. No obstante, las políticas económicas nacionales adoptadas para enfrentar los desequilibrios han ido diferenciando los procesos inflacionarios de cada país. La expansión monetaria respecto del PIB ha llegado a ser un factor significativo en ciertos países, y una expansión del crédito al sector público más allá de la capacidad de importar también ha resultado ser inflacionaria. Finalmente, algunas imperfecciones del mercado han creado rigideces en el comportamiento de los precios, imprimiéndoles una fuerte inercia inflacionaria. La inflación centroamericana ha dado lugar a una gama de intentos de estabilización. De políticas anticíclicas, poco atentas a las restricciones externas, se pasó a políticas antiinflacionarias que utilizaban el tipo de cambio nominal como ancla de los precios, con severos efectos en el sector externo, para finalmente recurrir a la restricción monetaria, provocando en algunos casos una fuerte recesión. En una situación de frecuentes crisis internas y externas, aceptar una inflación moderada y estable puede ser la política macroeconómica más efectiva y compatible con una senda de crecimiento sostenido.

I

Introducción

Centroamérica exhibió hasta fines de los años setenta una estabilidad de precios poco usual en el resto de América Latina. Por ser economías pequeñas y exportar principalmente productos agrícolas tradicionales, los países de la región se mantuvieron comparativamente más abiertos que el resto de la región en los años sesenta y setenta. La estrategia de sustitución de importaciones se aplicó en forma limitada y se contó con un mercado regional de fácil acceso: el Mercado Común Centroamericano (MCCA). Esto contribuyó a que la subregión mostrara un crecimiento económico interrumpido sólo por las crisis petroleras (especialmente por la segunda de ellas). De 1962 a 1975, Centroamérica creció 5.6% al año en promedio.

Ante las restricciones externas surgidas del encarecimiento de los productos energéticos (y en menor medida de los alimentos), y considerando transitoria la difícil situación, los gobiernos optaron por aplicar medidas anticíclicas respaldadas con recursos externos y mayores déficit fiscales. Se postergó así el esfuerzo de ajuste de las economías y se acumularon presiones derivadas de una creciente deuda externa, la contención artificial de precios y el excesivo gasto público.

A fines de los años setenta el cuadro económico se complicó en varios países, al enfrentar conflictos políticos y bélicos de difícil solución. En términos económicos este fenómeno restringió los márgenes de maniobra de la política económica en algunos de ellos, lo que junto con las crisis del sector externo originadas en déficit comerciales y el peso de la deuda externa, deterioró profundamente el intercambio comercial y la complementación económica que los países de la subregión habían logrado con el MCCA.

La crisis en la economía real se vio reforzada por una crisis financiera, al agotarse las fuentes de financiamiento externo y producirse una fuga de capitales nacionales hacia el exterior, limitando seriamente la capacidad de invertir y renovar la planta productiva.

Estos elementos se conjugaron para producir una recesión significativa, y una inflación sin precedentes en los países centroamericanos. Reprimida durante los años setenta mediante controles directos, la inflación se desató en los ochenta (excepto en Honduras, donde los precios se elevaron principalmente en los noventa) y se distanció progresivamente de la inflación

mundial, y de la de Estados Unidos, su principal socio comercial (gráfico 1).

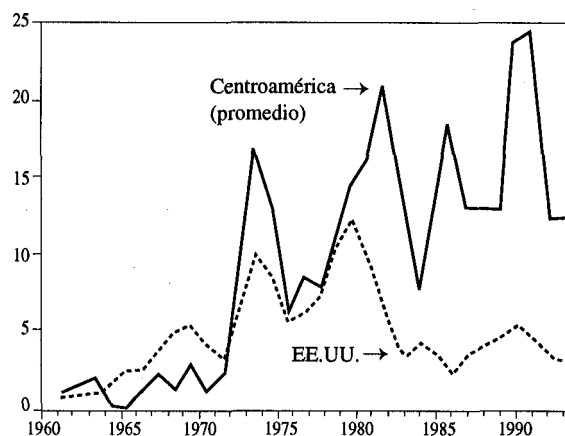
Frente a los persistentes desequilibrios macroeconómicos, los países debieron emprender en los años ochenta un proceso de ajuste económico. Este, no obstante, fue cambiando de carácter a lo largo de la década. Las políticas de estabilización iniciales, de carácter heterodoxo, dieron lugar a otras más ortodoxas adoptadas ante la persistencia de la inflación y del déficit externo y fiscal, y ante las condiciones impuestas por los organismos financieros internacionales.

El propósito de este artículo es estudiar tanto el fenómeno inflacionario en la subregión centroamericana, tomando en cuenta las particularidades de su economía, como las políticas de ajuste y estabilización con las que se ha intentado superar el desequilibrio.

En la sección II se analizan los distintos intentos de estabilización, las circunstancias en que se hicieron y sus resultados. Las dos secciones que la siguen abordan los aspectos empíricos de la inflación: en la sección III se examina la existencia de un modelo económico común para la región y en la sección IV se

GRAFICO 1

Evolución comparativa de la inflación en Centroamérica^a y Estados Unidos, 1962-1994
(Precios al consumidor, porcentajes de variación anual)



^a Promedio regional; excluye Nicaragua

analizan elementos dinámicos adicionales, de interés para el diseño de las políticas de estabilización. Final-

mente, en la sección V se esbozan algunas conclusiones.

II

Estabilización y ajuste macroeconómico en Centroamérica

En los años ochenta, a la tradicional influencia de los precios externos sobre los nacionales se sumaron diversas fuentes inflacionarias internas, de forma que la dinámica de los precios echó raíces más perdurables y complejas que en períodos anteriores, alejándose de la trayectoria de la inflación internacional (cuadro 1).¹

Desde fines de los años setenta, múltiples factores internos y externos desestabilizaron las economías centroamericanas. La caída de los precios de exportación de productos tradicionales y la elevación de los precios internacionales del petróleo crearon fuertes desequilibrios externos después de 1974, pero sobre todo a partir de 1979. Incluso antes de este último año, las situaciones de tensión bélica vividas provocaron fugas de capitales que agravaron los problemas de déficit externos no sólo en los países directamente afectados por los conflictos, sino también en el resto de la subregión. En algunos casos, una percepción errónea de la gravedad de los problemas y el deseo de prolongar la bonanza económica vivida en los setenta condujeron a aplicar políticas anticíclicas que lograron sostener la demanda agregada a base de reservas internacionales o préstamos.

Durante el resto de los años ochenta se optó por al menos dos estrategias de estabilización: una de carácter heterodoxo que usó el control del tipo de cambio como ancla nominal y aplicó restricciones a las importaciones y otra, más ortodoxa, que utilizó el control de la oferta de dinero como eje principal de la política de desinflación.² Así, durante los ochenta cabe distinguir dos períodos: en el primero predominaron las estrategias heterodoxas y en el segundo la mayor parte de los países optaron por restringir la oferta monetaria y a la vez devaluar.

1. Los primeros intentos de estabilización, 1979-1985

Los primeros programas de estabilización y ajuste, particularmente los firmados entre 1979 y 1980, si bien tenían como metas importantes reducir el déficit fiscal y el del sector externo, también incluían cláusulas para impulsar la actividad económica (El Salvador) o reforzar la inversión pública (Honduras). Los acuerdos posteriores se concentraron en intentar eliminar los grandes desequilibrios macroeconómicos, que se habían acentuado a principios de los ochenta. Algunos de estos programas iniciales también contemplaban restricciones cuantitativas a las importaciones, y controles cambiarios para corregir el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos (acuerdo de junio de 1980 de El Salvador con el Fondo Monetario Internacional, por ejemplo), instrumentos que luego desaparecerían totalmente de dichos programas. En contraste con los otros cuatro países, Nicaragua comenzó en 1980 un período de política económica expansiva, particularmente del gasto social y de las inversiones del gobierno, sobre la base de un fácil acceso al crédito, la abundante disponibilidad de recursos externos y la exitosa renegociación de la deuda externa entre 1980 y 1981.

La mayoría de los intentos de estabilización y ajuste en la subregión contemplaban medidas de austeridad en el gasto público, particularmente en los gastos corrientes, aunque también se revisaron los planes de inversiones en la mayor parte de los países. Como garantía de la conducta anterior, se incluía un límite al crédito que el Banco Central podía proveer al sector público; también, se impusieron restricciones al endeudamiento externo que podía contratar el gobierno central y sus dependencias. El sistema tributario se revisó en todos los países, procurando aumentar la carga tributaria en algunos casos. Finalmente, en un esfuerzo no sólo de eliminar rezagos, sino también de

¹ La información estadística que se menciona en esta sección se muestra con más detalles en el cuadro 1.

² Véase un análisis de los distintos efectos de estas dos estrategias sobre la actividad económica en Kiguel y Liviatan, 1990.

CUADRO 1

Centroamérica: Evolución de algunas variables macroeconómicas

	1970 1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
<i>Inflación diciembre-diciembre (variación porcentual)</i>																	
Costa Rica	11.7	13.2	17.8	65.1	81.7	10.7	17.3	10.9	15.4	16.4	25.3	10	27.3	25.3	17	9.0	19.9
El Salvador	8.8	14.9	18.6	11.6	13.4	14.8	9.8	31.9	30.3	19.6	18.2	23.5	19.3	9.9	19.9	12.3	8.9
Guatemala	8.0	13.6	9.1	8.7	-2	8.5	5.2	31.4	25.7	10.1	11	17.9	60.6	10	14.2	11.6	11.6
Honduras	7.2	22.5	11.5	9.2	9.4	7.2	3.7	4.2	3.2	2.9	6.7	11.4	36.4	21.4	6.5	13.0	28.9
Nicaragua	2.1	4.3	70.4	23.2	22.2	32.9	50.2	334.3	747.4	1 347.3	33 657.3	1 689.1	13 490.1	865.6	3.5	19.5	12.4
<i>Salario real (variación porcentual)</i>																	
Costa Rica	...	...	...	-11.8	-19.8	-10.9	7.8	9.1	6.1	-9.7	-4.5	0.6	1.7	-4.6	4.1	10.2	3.7
El Salvador	...	...	...	-12.9	-10.5	-11.6	5.8	-18.3	-12.5	-19.9	0.2	-15.0	-5.9	-2.2	3.3	-3.2	2.0
Guatemala	...	...	...	...	...	...	-8.2	-13.9	-15.7	8.1	5.7	3.8	-18.1	-6.4	15.0	7.0	6.7
Honduras	...	...	...	...	...	...	-4.5	-3.2	-4.2	-2.4	-4.3	-8.9	16.7	0.1	13.3	1.8	-14.0
Nicaragua	...	...	...	-8.8	-11.4	-13.8	-5.8	-30.0	-63.9	-31.4	-58.7	66.0	61.5	3.2	19.2	-3.4	2.4
<i>Balance fiscal/PIB (%)</i>																	
Costa Rica	-3.5	-7.0	-8.2	-3.6	-2.6	-4.2	-3.0	-2.0	-3.3	-2.0	-2.5	-4.1	-4.4	-3.1	-1.9	-1.9	-7.0
El Salvador	-	-0.7	-5.3	-6.7	-7.2	-9.0	-6.1	-4.1	-3.1	-4.2	-3.6	-5.5	-3.6	-5.2	-5.2	-3.3	-2.1
Guatemala	-1.6	-2.6	-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	-4.3	-4.8	-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
Nicaragua	-4.8	-7.0	-8.0	-11.3	-11.5	-28.8	-24.8	-23.3	-17.6	-16.8	-26.6	-6.7	-20.2	-7.5	-7.6	-7.4	-9.7
<i>Dinero (M1)/PIB (%)</i>																	
Costa Rica	18.1	17.9	17.2	18.9	18.6	19.0	17.4	16.2	17.0	15.4	15.2	14.8	13.0	12.7	13.2	11.6	11.5
El Salvador	13.3	15.3	15.8	16.3	16.7	14.6	15.3	16.1	14.6	12.5	11.4	11.9	11.5	10.5	11.6	10.6	0.1
Guatemala	10.0	10.0	9.0	8.6	8.6	8.7	8.9	11.8	9.9	9.9	9.7	10.2	9.4	8.1	7.6	7.8	7.7
Honduras	13.8	13.6	13.2	12.5	13.4	14.4	14.0	13.1	13.5	14.7	13.1	14.1	14.6	13.1	13.0	12.3	11.4
Nicaragua	12.7	24.2	21.3	23.2	24.4	35.0	46.4	50.6	47.3	56.9	...	...	...	10.54	8.98	7.27	8.8
<i>Crédito al sector público/PIB (%)</i>																	
Costa Rica	6.9	18.2	21.5	18.8	14.4	22.9	21.1	17.4	18.5	17.9	17.1	13.7	14.6	11.6	8.5	7.3	7.0
El Salvador	3.3	6.2	17.5	25.5	28.8	17.2	18.0	21.1	15.0	14.1	12.4	7.7	8.2	8.7	8.5	7.2	4.5
Guatemala	3.4	1.7	4.5	9.3	12.6	13.9	16.6	15.5	8.1	5.7	4.3	4.6	3.2	4.5	2.7	1.5	1.5
Honduras	4.9	4.9	8.9	10.4	13.8	18.4	19.4	18.1	18.3	21.7	19.8	21.2	18.9	6.3	4.2	3.9	4.3
Nicaragua	1.7	12.4	31.1	40.2	51.8	72.3	82.4	69.2	43.9	40.7	64.4	1.2	35.7	29.6	213.6	190.5	179.6
<i>Crédito al sector privado/PIB (%)</i>																	
Costa Rica	28.4	30.8	29.1	23.2	18.7	21.4	19.9	19.0	17.9	19.1	17.8	16.1	17.0	14.1	15.9	18.1	17.7
El Salvador	26.9	28.7	25.8	28.3	31.2	35.6	34.8	31.3	28.5	26.8	25.4	24.6	20.3	19.6	22.0	24.9	27.0
Guatemala	13.7	16.2	17.0	17.4	18.5	20.5	21.7	20.0	15.5	17.2	17.1	16.2	13.1	11.2	13.3	13.0	13.6
Honduras	31.4	33.9	31.9	31.5	33.9	35.5	36.7	37.7	38.6	41.1	34.5	33.5	29.4	26.3	28.5	27.5	28.1
Nicaragua	27.6	59.6	41.4	39.0	35.4	31.6	25.2	16.4	16.2	13.1	14.9	0.2	6.1	22.5	22.1	27.6	32.9

Fuente: CEPAL.

umentar los ingresos del sector público, se ajustaron las tarifas de los servicios públicos. Hacia 1985, Costa Rica, El Salvador y Honduras habían reducido significativamente su déficit fiscal en relación al de 1979 o 1980.

El sistema cambiario se flexibilizó gradualmente para superar rezagos del tipo de cambio real y reducir las pérdidas cambiarias de los bancos centrales. Asimismo, prácticamente todos los acuerdos incluían la liberalización de las tasas de interés. Estas medidas perseguían varios objetivos: entre otros, frenar la continua fuga de capitales de la región, alentar el ahorro interno y así contener el endeudamiento externo, que había llegado a niveles alarmantes. Los convenios logrados con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en este período, si bien no contemplaban la liberalización del comercio exterior, en general incluían cláusulas favorables a ella.

En otro orden, se inició una política de liberalización de precios (especialmente en Costa Rica, Guatemala y Honduras) y, en menor medida, de salarios. Como consecuencia de lo anterior y del menor ritmo de actividad productiva, los salarios tendieron, en términos reales, a un deterioro muy marcado a lo largo de los años ochenta (excepto en Costa Rica).

Nicaragua, por su parte, al enfrentarse a una reducción del flujo de recursos externos y a fuertes desequilibrios macroeconómicos, hizo un primer intento de estabilización en 1982-1984. Al mismo tiempo optaba por un camino exactamente opuesto al de los demás países de la subregión en cuanto a liberalización, pues impuso crecientes controles estatales en el marco del fomento de una economía mixta. No obstante, las modificaciones a la política cambiaria fueron insuficientes para aliviar las tensiones que se acumularon en la economía, y la inflación siguió acelerándose.

Hacia fines de 1982, prácticamente ningún programa de estabilización había concluido exitosamente en Centroamérica. Como hace notar Bulmer-Thomas (1985), los programas de ajuste implementados en el período 1979-1982 realmente no estuvieron sujetos a las condiciones del FMI. Enfrentados con déficit desmedidos en sus cuentas corrientes de balanza de pagos (aumentó de 3.5% a 11.7% del PIB entre 1970 y 1981), casi todos los países impusieron controles a la importación, exigieron depósitos previos a las importaciones, aplicaron controles de cambio, y retrasaron los pagos de la deuda externa (Costa Rica incluso declaró una moratoria en 1981). Estas medidas conducían invariablemente a la interrupción de los acuerdos con el FMI.

Independientemente de posibles errores en la aplicación de las políticas económicas estabilizadoras, la profundidad de los factores adversos internos (especialmente en El Salvador y Nicaragua) y externos (a la región) que debieron enfrentar los países centroamericanos a partir de 1979 no fue evaluada adecuadamente al establecerse las metas de los planes de ajuste. Así, la caída de los precios del café y, en general, el deterioro de los términos de intercambio de Centroamérica (alrededor de 15% entre 1980 y 1982) fueron muy severos al iniciarse la década. Además, el que los ingresos tributarios fuesen tan dependientes del comercio internacional dañaba las finanzas públicas, presionando al alza el déficit fiscal. La fuga de capitales que acompañó a la creciente incertidumbre de los agentes económicos y la escasez de crédito externo llevaron inevitablemente a la especulación cambiaria.

2. Hacia la ortodoxia macroeconómica, 1985-1994

En el control de la inflación se dio uno de los fracasos de las primeras políticas de ajuste en Centroamérica. A partir de 1983, los nuevos esfuerzos de estabilización se adhirieron mucho más estrechamente a las condiciones exigidas por el FMI en los convenios suscritos por esa entidad y los países del Istmo, y hubo mayor disciplina, entre otros motivos, porque las renegociaciones de la deuda externa estuvieron condicionadas directa o indirectamente al cumplimiento de los acuerdos con el FMI.³

También se cambió el ancla nominal utilizada para estabilizar los precios. Del control del tipo de cambio nominal se pasó al control de la oferta monetaria. También se registró un cambio en el énfasis de la política económica, que pasó de la estabilización al ajuste estructural, centrándose los esfuerzos en reducir el tamaño del Estado y liberalizar los mercados internos.

Los préstamos de estabilización y ajuste otorgados a partir de 1985 profundizaron los cambios en la orientación de la política económica que se habían iniciado con los programas de ajuste en 1982. Los programas económicos apuntaban a consolidar dichos cambios: las medidas para fomentar las exportaciones, las negociaciones de la mayoría de los países para ingresar al GATT, el establecimiento de zonas francas y actividades de maquila.

³ Por otra parte, varios países llevaron a cabo programas de ajuste sin contar necesariamente con el apoyo de organismos financieros internacionales: El Salvador (1986) y Guatemala (1986 y 1989), entre otros.

Los esfuerzos de estabilización efectuados en años anteriores en general dieron frutos después de 1985, salvo en Costa Rica, que pudo reorientar exitosamente su economía productiva con anterioridad. La recuperación de los precios mundiales del café y el abaratamiento del petróleo a nivel internacional en 1986, así como la recuperación del flujo de capital externo gracias a la ayuda internacional (donaciones y préstamos oficiales) contribuyeron a que las políticas de ajuste se tradujeran efectivamente en menores desequilibrios macroeconómicos.

Sin embargo, las fuertes deudas acumuladas durante los primeros años del decenio y la progresiva apertura externa —que se tradujo en un repunte inmediato de las importaciones mientras las nuevas exportaciones se concretaban con más lentitud— seguían generando problemas de desequilibrio en la cuenta corriente de la balanza de pagos (el déficit llegó al 10.1% del PIB en 1985 para toda la región). Los elevados gastos en defensa y los menores ingresos tributarios provenientes de la reducción arancelaria dificultaron los esfuerzos por reducir los déficits fiscales, de manera que fue necesario mantener políticas monetarias restrictivas durante el resto del decenio.

En el caso particular de Nicaragua, las políticas de estabilización se hicieron progresivamente más estrictas a medida que se aceleraba la hiperinflación, que llegó a más de 33 600% en 1990. A partir del plan de estabilización y ajuste de 1985-1986 se abandonó la orientación de corte populista de los programas anteriores y el eje central fue una fuerte devaluación. Además, se comenzó a liberalizar precios, reducir subsidios, aplicar mayores impuestos y elevar las tasas de interés nominales. En los programas antiinflationarios sucesivos, las devaluaciones nunca parecieron ser suficientes para alterar el tipo de cambio real, lo cual, junto a una serie de otros obstáculos, impidió al país superar la aguda restricción externa que enfrentaba. Aun los programas más ortodoxos (junio de 1988 y 1989), que impusieron una fuertísima contracción del gasto público y de la liquidez primaria, no lograron controlar la inflación.

A medida que avanzaba el proceso de ajuste en Centroamérica, aparecían algunos problemas que requerían cambios adicionales de política. Por ejemplo, la reducción de los aranceles y de los impuestos a las exportaciones de productos tradicionales y la eliminación de sobretasas de importación redujeron mucho los ingresos fiscales provenientes del comercio exterior (que constituían alrededor del 30% de los ingresos tributarios a mediados de los años ochenta). Los gas-

tos de capital del sector público, que los programas económicos anteriores habían limitado fuertemente, no ofrecían mucho margen para mayores recortes y las políticas de ajuste estructural no lograron disminuir apreciablemente los egresos corrientes, de manera que hubo un interés especial en reformar los sistemas tributarios para aumentar la recaudación.

Por otra parte, la liberalización del mercado financiero y la generalización de las operaciones de mercado abierto para el control de la liquidez monetaria obligaron a profundizar el mercado financiero. Las mencionadas limitaciones al crédito por parte del Banco Central al gobierno,⁴ debidas tanto a las múltiples condiciones exigidas por los organismos internacionales como a las propias orientaciones de la política económica de los gobiernos, también impidieron seguir recurriendo al señoría para financiar el déficit fiscal y fomentaron un mercado financiero para la emisión de bonos del gobierno.

Hacia fines de los años ochenta, una nueva caída de los precios internacionales del café y otros obstáculos enfrentados en la actividad exportadora por algunos países se tradujeron en renovadas dificultades en la balanza de pagos. Ello dio lugar a significativas devaluaciones, particularmente en Honduras y Guatemala, países que en 1990 alcanzaron niveles de inflación sin precedentes.⁵

A partir de 1991, la caída en las tasas de interés internacionales y la mayor estabilidad cambiaria volvieron particularmente atractivas las tasas nacionales de los países centroamericanos, a los que ingresaron cuantiosos recursos privados de corto plazo (muchos de ellos correspondieron a repatriación de capitales). Esto permitió financiar, sin recurrir a las reservas internacionales, los crecientes déficits externos. Un rasgo común de los países de la región era el considerable déficit en cuenta corriente, que resultaba de un fuerte déficit comercial atribuible a la liberalización de importaciones, y la tendencia a cierta sobrevaluación del tipo de cambio en algunos países, a raíz del abundante ingreso de capitales.

Hacia 1991-1993 las economías centroamericanas, tras una década de ajuste, exhibían una convergencia en el comportamiento de la mayor parte de las variables macroeconómicas. Así, todos los países ha-

⁴ Entre 1985 y 1992 el crédito en la región se redujo de 17.3% a 7.5% del PIB, en promedio.

⁵ De hecho, Honduras había resistido un ajuste cambiario, sustituyéndolo por políticas de subsidios a las exportaciones y medidas monetarias restrictivas. En 1990, por primera vez en más de cuatro décadas, devaluó su moneda de 2 a 4 lempiras por dólar.

bían reducido sustancialmente sus déficit fiscales,⁶ y sus tasas de inflación eran moderadas. La meta de aumentar los ingresos fiscales para financiar los gastos del sector público había sido cumplida por la mayoría de ellos pero no por Honduras y Guatemala.⁷ Las tasas de inflación de todos los países se habían reducido hacia finales del período considerado.

Incluso Nicaragua presentó una inflación de sólo 3.5% en 1992 (la más baja de Centroamérica) después de un decenio de alta inflación e hiperinflación. El programa heterodoxo de marzo de 1991 estabilizó el tipo de cambio, para lo cual contó con suficientes

recursos externos, e impuso un congelamiento de precios claves, a la vez que se garantizaba un adecuado abastecimiento en el mercado. La fragilidad de esta situación se reveló a principio de 1993, cuando la devaluación repercutió muy rápidamente en los precios internos, para luego ajustarse al deslizamiento cambiario (12% anual).

A finales del período, la inflación rebrotó en Costa Rica y Honduras en medio de desajustes macroeconómicos y devaluación cambiaria, mientras que se consolidaba la estabilización en Guatemala y El Salvador.

III

Inflación en Centroamérica: un modelo empírico agregado

1. Metodología, antecedentes y datos utilizados

El objetivo de este ejercicio es doble. Primero, averiguar si la inflación en Centroamérica se puede relacionar con un modelo teórico único, o si por el contrario se trata de un fenómeno con causas más complejas; y segundo, investigar si la crisis del modelo de integración centroamericano y las respuestas nacionales a esta crisis han roto el patrón común de comportamiento de los precios. Para captar las contribuciones de varias fuentes inflacionarias potenciales y comprobar la existencia de un patrón inflacionario común que podría caracterizar a la región en su conjunto, se elaboró un modelo general, y como metodología, se incorporaron los aspectos propios de los estudios de series de tiempo y los de análisis de datos en corte transversal. Eso permitió disponer de una muestra suficientemente grande, con 112 observaciones para cada variable explicativa en cuatro países (Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras), para estimar una ecuación con un universo amplio de variables ex-

plicativas y definir un modelo regional, aunque conservando algunas particularidades de cada país. Básicamente, se incluyeron en el modelo elementos vinculados con distintas escuelas, incorporando los efectos de la inflación importada, de la oferta monetaria interna, de desequilibrios estructurales nacionales y de la inercia en el proceso inflacionario.

Según lo recomendable en situaciones como la considerada, con series de tiempo relativamente largas respecto de un número reducido de países, se elaboró un modelo con coeficientes fijos para las principales variables explicativas (Hsiao, 1986). Para captar las diferencias entre países se agregaron factores de escala que cambian con los países y con el tiempo. En particular, se dejó abierta la posibilidad de que los coeficientes de tendencia varíen de un país a otro, dado que estas variables miden, entre otras cosas, los efectos de los cambios en el entorno general del modelo (por ejemplo, grado de desarrollo e integración de los mercados internos, monetización de las economías, etc.).

El modelo resultante es el siguiente:

$$Y_{it} = \beta_1 + \mu_i + \delta_i t + \sum_{k=2}^K (\beta_k X_{kit}) + \varepsilon_i \quad (1)$$

⁶ Sólo Nicaragua conservaba un déficit de 8% del PIB en 1992, pero aun así éste era mucho menor que el de diez años antes (cercano al 30%).

⁷ En El Salvador la carga tributaria se redujo considerablemente (de 11.6% a 8.5% del PIB), mientras que en Guatemala permanecía a niveles aún bajos (8.3% del PIB en 1992).

Siendo:

i : índice del país (1, ..., 4);

t : índice de tiempo (0=1965, ..., 28=1993);

Y_{it} : la inflación media (calculada como la diferencia en el logaritmo del deflactor del PIB);

β_j : un término constante para el país i ;

μ_i : ($i=2,3,4$) capta las diferencias con β_j para el país i ;

δ_{it} : variable de tendencia para cada país i ; y

X_{kit} : las otras K variables explicativas (véase recuadro 1).

Suponiendo factores fijos, el modelo se estimó mediante mínimos cuadrados ordinarios. Para asegurar la homoscedasticidad del término de errores fue necesario alterar la especificación inicial, incorporando cuatro variables ficticias correspondientes a 1977 en Guatemala, 1982 en Costa Rica y 1990-1991 en Guatemala. En el caso presente, incluir estas variables

de impulso equivale, hasta cierto punto, a eliminar las observaciones correspondientes de la muestra. Cabe mencionar que en un trabajo similar efectuado para cada país centroamericano (CEPAL, 1995), fue necesario hacer alteraciones similares en el momento de estimar los modelos. No obstante, el tamaño de la muestra que resultó de la agrupación de las series de tiempo es suficiente para asegurar que estas alteraciones no reduzcan la representatividad de los resultados.

En cuanto a la validez de los resultados, es importante señalar que se tomaron varias precauciones para evitar las correlaciones espurias, vinculadas con las propiedades dinámicas de las series de tiempo. En particular, se puede aceptar como primera aproximación que las variables que intervienen en las ecuaciones son estacionarias. Sin embargo, los resultados obtenidos son propios del período histórico estudiado y no

Recuadro 1

VARIABLES EXPLICATIVAS CONSIDERADAS EN EL MODELO^a

Relacionadas con la inflación importada

Cambio en el valor unitario, en dólares, de las importaciones de bienes y servicios (DLDM)

Variación en el tipo de cambio en dólares (DLTC)

Relacionadas con el aumento en la demanda nominal

Cambio en el dinero (M_1) en circulación (DLM1)

Variación en el crédito interno para el sector público (DCREPU) y para el sector privado (DCREPR)

Modificación de la razón entre el crédito interno y el valor de las importaciones de bienes y servicios (DCREM)

Relacionadas con la oferta global y sus desequilibrios internos

Variación del PIB real (DLPIB)

Variación en el cuántum de importaciones de bienes y servicios (DLMB)

Variación en el coeficiente de penetración de las importaciones de bienes y servicios con respecto al PIB (COEFM)

Diferencia entre el crecimiento del producto agrícola y el del resto de la economía (CADAR)

Diferencia entre el crecimiento de los sectores productores de bienes y el de los servicios (CADBS)

Dispersión de las tasas de crecimiento sectoriales (CADEST)

Relacionada con la inflación pasada

Promedio móvil de la inflación de los tres años anteriores (DLPE), que minimiza las pérdidas resultantes de errores de predicción (Nugent y Glezakos, 1979). Esta especificación basada en un modelo adaptativo de las expectativas asignó mucho peso a la inflación del año anterior. Permite captar también el impacto de los fenómenos de indexación de contratos y los otros efectos dinámicos inerciales.

^a Evidentemente, muchas de estas variables se relacionan con conceptos similares, por lo cual no se pueden siempre incluir conjuntamente en una misma ecuación, sin introducir un efecto de colinealidad. Los datos monetarios y de cuentas nacionales provienen del FMI y los valores unitarios de las importaciones de bienes y servicios se derivaron de los indicadores de comercio exterior publicados por la CEPAL. El período cubre 1962-1993. La documentación de los datos se encuentra, respectivamente, en FMI (varios años), y en CEPAL (1986).

CUADRO 2

**Centroamérica: Efectos contemporáneos de las variables explicativas
sobre la variación del deflactor del producto^{ab}**

Inflación anual (deflactor del PIB)	Modelo A	Modelo B	Modelo C
Término constante general	-0.141 (0.08)	-0.116 (0.08)	2.134 (1.08)
Término constante en El Salvador	-1.429 (0.76)	-1.436 (0.77)	-2.726 (1.24)
Término constante en Guatemala	-0.178 (0.09)	-0.180 (0.10)	-1.727 (0.79)
Término constante en Honduras	-0.301 (0.16)	-0.307 (0.17)	-1.875 (0.84)
Tendencia en Costa Rica	0.282 (2.92)	0.282 (2.94)	0.286 (2.49)
Tendencia en El Salvador	0.283 (2.94)	0.282 (2.97)	0.341 (3.03)
Tendencia en Guatemala	0.176 (1.71)	0.176 (1.743)	0.230 (1.91)
Tendencia en Honduras	0.106 (1.21)	0.106 (1.22)	0.151 (1.44)
DLDM (valor unitario importaciones)	0.212 (3.66)	0.212 (3.86)	0.150 (2.18)
DLTC (tipo de cambio)	0.180 (9.22)	0.180 (9.31)	0.184 (7.92)
DLM1 (dinero)	0.235 (6.11)	...	...
DLPIB (PIB)	-0.230 (1.46)	...	-0.083 (0.45)
DLM1/PIB (razón entre M1 y PIB)	...	0.235 (6.15)	...
DLMB (cuántum de importación)	0.062 (1.15)	0.063 (1.43)	-0.023 (0.35)
DCOEFM (coeficiente de importación)	-0.095 (2.02)	-0.096 (2.12)	-0.027 (0.49)
DCREM [-2] (crédito interno, en relación con las importaciones)	0.118 (2.17)	0.117 (2.30)	0.118 (1.83)
CADAR (desempeño del sector agropecuario)	-0.203 (2.71)	-0.202 (2.77)	-0.201 (2.28)
DLPE (inflación anterior)	0.232 (3.65)	0.231 (3.90)	0.261 (3.46)
DCREPU (crédito al sector público)	...	...	-0.011 (1.05)
DECREPR (crédito al sector privado)	...	...	0.091 (1.50)
R2 (ajustado)	0.86	0.87	0.81
Error estándar de regresión	3.51	3.49	4.11
Durbin-Watson	1.97	1.97	1.79
Autocorrelación de residuos ^c		0.27	1.08
Heteroscedasticidad de residuos ^c		0.22	0.46

^a Véase una explicación más detallada del significado de las abreviaturas en el recuadro 1.

^b Todas las variables se expresan en tasas porcentuales de variación anual. Por razones de presentación, no se muestran los coeficientes de las variables de impulso. Las cifras entre paréntesis se refieren al valor absoluto de la estadística *t* de Student.

^c Valor de la estadística *F*, obtenida con dos rezagos.

se pretende proyectar, a partir de la experiencia de los 30 últimos años, el comportamiento inflacionario en una hipotética situación de estabilidad dinámica. Como se mencionó anteriormente, durante el período estudiado los países centroamericanos experimentaron mutaciones estructurales y pasaron por una secuencia de regímenes económicos muy diferentes, muchos caracterizados por fuertes restricciones externas, desequilibrios y disfunciones internas. Este escenario difícilmente podría consolidarse como la norma de largo plazo.⁸

2. El modelo regional agregado

En esta etapa, se consideraron únicamente los efectos contemporáneos de las variables explicativas (excepto en el caso de la relación entre crédito interno y valor de las importaciones). El componente dinámico se incorporó mediante la cifra de inflación anticipada (DLPE). En contraste con modelos que estudian las variaciones de precios en el muy corto plazo (mensuales o trimestrales) y que deben explorar estructuras dinámicas complejas (fenómenos de estacionalidad, entre otros), en el caso presente la utilización de datos anuales permite esperar que los efectos contemporáneos de las variables explicativas sean dominantes en la generación del fenómeno inflacionario anual, y que la variable de anticipación adaptativa capte los efectos rezagados.⁹ Sin embargo, existe una excepción importante: la relación entre el crédito interno y el valor de las importaciones de bienes y servicios sirve de indicador anticipado de la inflación futura (con dos años de anticipación).

Se efectuaron tres especificaciones diferentes (modelos A, B y C, respectivamente) de los efectos contemporáneos de las variables explicativas sobre la variación del deflactor del producto en Centroamérica (cuadro 2).

Modelo inicial A

Además de las variables que captan los efectos de los

⁸ La econometría de las relaciones de largo plazo ha tenido una fase de auge durante los años ochenta. A la fecha, sin embargo, no se sabe mucho sobre las pruebas de raíz unitaria y cointegración en datos agrupados. Por otra parte, las implicaciones estadísticas vinculadas con los conceptos de raíces unitarias hasta cierto punto pierden relevancia en un contexto de ecuaciones multivariadas (Spanos, 1990).

⁹ En cada serie nacional, el proceso inflacionario puede caracterizarse como un proceso autorregresivo de grado uno; en otras palabras, los impulsos anteriores a dos años no son significativos en la determinación de la inflación presente.

llamados factores fijos por país (variables ficticias y de tendencia), el modelo inicial incorpora en un primer grupo de variables explicativas las que inducen la inflación importada (tipo de cambio y valor unitario de las importaciones); un segundo grupo de variables capta los cambios en la demanda y la oferta globales (tanto de origen interno como externo), y el último reúne los factores inflacionarios vinculados a explicaciones que podemos caracterizar como afines a las escuelas estructuralistas.¹⁰

Con la especificación inicial, se confirma que el proceso inflacionario centroamericano es multifacético y, en consecuencia, no se puede reducir a un modelo teórico único.¹¹ Al contrario, los datos apoyan la idea de que fueron varios los factores que influyeron sobre la dinámica inflacionaria en los 30 años considerados. Destacan en particular, tanto por su peso como por su significación estadística, los dos factores ligados al sector externo, el aumento de la demanda nominal (representada en forma aproximada por $M1$), la oferta relativa de bienes agropecuarios y la inflación pasada.

Los factores vinculados con el nivel de la oferta global no siempre resultaron tan preponderantes. Si bien la variación en la oferta interna (PIB) tuvo un peso deflacionario importante, e idéntico —con signo opuesto— al efecto de una mayor demanda nominal, no es muy significativa desde un punto de vista estadístico (registra fluctuaciones estándares importantes). Por el lado de la oferta de bienes importados, éstos tuvieron un efecto antiinflacionario importante cuando se considera su valor como proporción del PIB (coeficiente "Importaciones/ PIB "). Como variable individual, el quantum de importaciones no resulta ser muy significativo, posiblemente por la complementariedad entre las importaciones y la producción nacional.

¹⁰ En cuanto a este último grupo de variables, sólo se presentarán los resultados obtenidos utilizando la tasa de crecimiento del sector agrícola con respecto al resto de la economía. Estos resultados, de hecho, son fundamentalmente idénticos a los que se obtuvieron cuando se utilizó la tasa de crecimiento diferencial de la producción de bienes en relación con la de los servicios y la construcción, que se puede interpretar como un indicador aproximado del cambio en la razón "transables/no transables" en la economía. Al contrario, no aparecieron resultados significativos cuando se incorporó el coeficiente de dispersión en las tasas de crecimiento sectoriales, que buscaba captar el efecto desestructurante de un crecimiento desequilibrado, típico de las llamadas inflaciones de crecimiento (Blondel y Parly, 1977).

¹¹ Lo que a su vez tiene repercusiones en las políticas de estabilización. "Tras cada programa de estabilización hay un diagnóstico respecto a la causa de la inflación y, por lo tanto, de los instrumentos más idóneos para controlarla" (Ramos, 1986).

La variable que capta el efecto de un aumento en el crédito interno en relación con el valor de las compras externas contribuye mucho a explicar la acumulación de presiones inflacionarias que desembocan en una inflación abierta, con dos años de rezago. Así, el coeficiente "Crédito interno/valor de las importaciones de bienes y servicios" es un indicador anticipado de la presión inflacionaria, confirmando con esto la proposición de Bulmer-Thomas (1985). El crédito excesivo en relación con la capacidad de importar puede interpretarse como el resultado de políticas monetarias anticíclicas, con impacto inflacionario, lo que correspondería a una perspectiva monetarista. Sin embargo, también podría darse como consecuencia de un problema de estrangulamiento externo (contracción de la capacidad de importar por escasez de divisas) que no es acompañado por un ajuste en la oferta de crédito, lo cual concordaría más con un enfoque estructuralista.

Con todo, el modelo regional logra explicar relativamente bien la evolución de la inflación en los cuatro países estudiados, en su conjunto. La homoscedasticidad del término de errores resultante de la aplicación del método de mínimos cuadrados ordinarios respalda también la hipótesis inicial en cuanto al hecho de que los parámetros (constantes y tendenciales) que captan las diferencias entre países son factores fijos. En relación a estos parámetros, es interesante notar que indican una mayor propensión a la inflación en Costa Rica y El Salvador, que en Guatemala y Honduras.

Modelo B: Simetría de los efectos de la oferta y la demanda

Como se mencionó anteriormente, es notable la simetría entre los coeficientes asociados a una expansión del valor del dinero (vinculada, bajo ciertas restricciones, a un aumento de la demanda nominal) y a un crecimiento del producto (la oferta interna). Para precisar los lazos entre una variación en la cantidad de dinero circulante y la inflación, se investigaron sus interrelaciones dinámicas, regresando alternativamente los cambios en la inflación y en el dinero circulante sobre las variaciones pasadas de los precios y del dinero. Para tomar en cuenta las especificidades de cada país, se agregaron también las constantes y las variables ficticias correspondientes. Luego se evaluó en qué medida el hecho de incorporar la inflación pasada permitía obtener una mejor previsión de M1, y, recíprocamente, si los cambios pasados en la cantidad de dinero circulante permitían ganar información sobre la inflación presente.

Las pruebas estadísticas obtenidas con tres rezagos tanto en los precios como en el dinero apuntan hacia una interrelación cruzada entre la cantidad de dinero en circulación y los precios; sin embargo, al parecer un aumento del circulante (causa) influyó más sistemáticamente sobre el aumento en los precios, que viceversa. Así, la variación en la cantidad de dinero no es endógena (es decir, no tiene carácter meramente pasivo, validando *post facto* los cambios de precios).¹² Por lo tanto, cabe esperar que los nexos de correlación de la inflación con los cambios en la cantidad de dinero y con las variaciones en la producción sean no solamente inversas, pero también de intensidad comparable.

Se puso a prueba la igualdad de los coeficientes y, al no rechazarse esta hipótesis, se estimó el modelo restringido sustituyendo M1 y PIB por su razón M1/PIB. La bondad estadística de estos resultados confirma la solidez de la especificación inicial.

Modelo C: Contribución respectiva del crédito a los sectores privado y público

La expansión monetaria está vinculada a la expansión del crédito interno y a la monetización de las reservas internacionales. Se pudo comprobar anteriormente que un aumento de crédito acompañado por una mayor liquidez externa (capacidad para importar) no presentaba un riesgo inflacionario. Buscando profundizar la investigación de las correlaciones entre política crediticia e inflación, se trató de disociar los efectos internos de la expansión del dinero entre crédito público, por un lado, y crédito privado, por otro. Sin embargo, los resultados estadísticos se deterioraron y

¹² Las ecuaciones se pueden escribir así:

$$X_{kit} = \mu_i + \theta_i + \sum_{j=1}^3 \sum_{k=1}^2 (\beta_j X_{ki[t-j]}) + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

siendo:

μ_i ($i=1, \dots, 4$) una constante para el país i ;

θ_i : una variable ficticia correspondiente al país i ;

X_{jit} : el cambio en los precios (DLPE), y

X_{2it} : el cambio en el dinero en circulación (DLM1).

La prueba consiste en reducir a cero los coeficientes de X_{2it} cuando la variable explicada es X_{jit} y comparar los resultados con los obtenidos a través de la ecuación inicial ($F=140.16$), y de manera recíproca, restringir a cero los coeficientes de X_{jit} cuando la variable explicada es X_{2it} , y comparar con el modelo sin restricción ($F=28.04$). Aunque en ambos casos se rechazan estas hipótesis de nulidad de los coeficientes, debido a los valores elevados de la estadística F , los efectos de M1 sobre el indicador de inflación parecen ser más sistemáticos que los efectos de los precios sobre el dinero (nótese que la inclusión de variables ficticias mejora la calidad de la estimación, pero no cambia significativamente el resultado).

ninguna de las dos nuevas variables tuvo un coeficiente significativamente diferente de cero. Inclusive, el coeficiente asociado a una expansión del crédito público (o sea, la parte del déficit fiscal que no se financia en el exterior) tuvo un signo opuesto al esperado. También perdieron relevancia las demás variables explicativas frente a los factores propios de cada país y se redujo el poder explicativo global de la ecuación.

Entonces, en el caso centroamericano, el efecto inflacionario de un aumento de la oferta de dinero no se puede atribuir sencillamente al financiamiento in-

terno del déficit fiscal. Al contrario de las conclusiones de las corrientes teóricas dominantes, los impulsos inflacionarios vinculados con una oferta monetaria excesiva no coinciden con una expansión del crédito interno público. Así, el financiamiento del déficit presupuestario y la inflación no parecen directamente relacionados, lo que es congruente con la información disponible para otros países latinoamericanos (Meller, 1994). Sin embargo, como se mencionará más adelante, la cadena de causalidad es más compleja y la relación indirecta.

IV

La dinámica inflacionaria en Centroamérica: algunas implicaciones para las políticas de estabilización

1. Inercia o expectativas de adaptación

a) Interpretación

Como se mencionó, el componente inercial que resultó de la estimación del modelo tiene un peso notable en la determinación de la inflación en Centroamérica. Aunque este fenómeno puede responder a diversas explicaciones económicas,¹³ existe la posibilidad que se trate de un resultado meramente estadístico. Así, el coeficiente calculado para la variable DLPE (cuadro 2) captaría sencillamente el efecto rezagado de las variables explicativas (precios internacionales, expansión monetaria, etc.) y no correspondería estrictamente a un fenómeno económico.

Para despejar esta duda se procedió a estimar un modelo general, agregando a los efectos contemporáneos de las variables explicativas sus efectos rezagados de dos años anteriores. Si con la especificación de un modelo dinámico general se mantiene significativo el término DLPE, se reforzará la tesis de la presencia de un componente inercial autónomo. Los resultados obtenidos se presentan en el cuadro 3.

Como muestra el cuadro, el efecto inicial de cier-

tas variables no persiste en el tiempo y parece haber fenómenos de autocorrección que tienden a mitigar el impacto de largo plazo de las principales variables (tipo de cambio, desequilibrio oferta-demanda). La especificación del modelo en forma reducida no permite explicar la razón de este resultado, que puede originarse tanto en factores no incluidos en la ecuación, como en interrelaciones de las variables explicativas. Así, el impacto deflacionario a uno y dos años de distancia de una devaluación podría atribuirse a las medidas de control que las autoridades suelen aplicar a raíz de ella y que, a igualdad de otras condiciones, tienden a reducir la dinámica inflacionaria. Este fenómeno se vería reforzado por el efecto de sobreajuste del tipo de cambio real que precedió a varios de los programas de estabilización de los años ochenta.¹⁴ Por otra parte, cabe notar que la bondad de la regresión no mejoró de manera significativa respecto de los resultados obtenidos únicamente con los efectos contemporáneos cuando se incluyeron estos efectos rezagados.

No obstante, el coeficiente de la inflación inercial se mantiene muy significativo cuando se incluyen los

¹³ Siendo las más comunes la formación adaptativa de las anticipaciones inflacionarias y la indexación de los contratos, en particular laborales, sobre la base de la inflación pasada.

¹⁴ Es notable que el impacto inflacionario de largo plazo de un aumento en los precios internacionales sea mayor que el de una devaluación, en tanto que los respectivos efectos de corto plazo son comparables.

CUADRO 3

Centroamérica: modelo dinámico

Inflación anual en Centroamérica (deflactor del PIB) ^a	Variables explicativas con efecto dinámico		
	Sin rezago	Rezago de un año	Rezago de dos años
Término constante general ^b	-0.341 (0.23)	...	...
Término constante en El Salvador ^b	-1.840 (1.03)	...	...
Término constante en Guatemala ^b	-0.365 (0.20)	...	...
Término constante en Honduras ^b	-0.287 (0.17)	...	...
Tendencia en Costa Rica ^b	0.360 (3.69)	...	...
Tendencia en El Salvador ^b	0.333 (3.42)	...	...
Tendencia en Guatemala ^b	0.230 (2.28)	...	...
Tendencia en Honduras ^b	0.114 (1.33)	...	...
DLDM (valor unitario de las importaciones)	0.170 (3.00)	0.031 (0.44)	-0.090 (1.32)
DLTC (tipo de cambio)	0.142 (6.70)	-0.062 (2.11)	-0.065 (-2.21)
DLMI/PIB (razón M1 con PIB)	0.236 (6.03)	0.084 (1.96)	-0.081 (1.91)
DLMB (cuántum de importación)	0.067 (1.51)	0.008 (0.13)	-0.056 (1.00)
DOEFM (coeficiente de importación)	-0.087 (1.84)	0.085 (1.46)	0.051 (0.80)
DCREM [-2] (crédito interno en relación con las importaciones) ^b	...	...	0.128 (1.57)
CADAR (desempeño del sector agropecuario)	-0.214 (2.98)	0.029 (0.40)	-0.111 (1.58)
DLPE (inflación anterior) ^b	0.339 (3.53)	...	...
R2 (ajustado)	0.88		
Error estándar de regresión	3.24		
Durbin-Watson	1.92		
Autocorrelación de los residuos ^c	1.01		
Heteroscedasticidad de los residuos ^c	0.14		

^a Todas las variables se expresan en tasas porcentuales de variación anual. Las cifras entre paréntesis se refieren al valor absoluto de la estadística *t* de Student. Por razones de presentación, no se muestran los coeficientes de las variables de impulso.

^b En este caso, no se aplican rezagos.

^c Valor de la estadística *F*, obtenida con dos rezagos.

efectos rezagados de las otras variables. Por lo tanto, existe una fuerte presunción de que el fenómeno de inflación inercial estuvo muy presente en Centroamérica durante el período estudiado, y no se puede concebir como una simple prolongación en el tiempo del efecto de los factores que causaron inicialmente el desequilibrio.

Abundan los estudios sobre este tema que buscan explicar tal inercia por la aparición de expectativas de los agentes en situación de información imperfecta, o que la atribuyen a la existencia de cláusulas de indexación en los contratos entre agentes (Schuldt

y Acosta, 1995). Cuando la mayor parte de la economía está organizada en torno a contratos nominales o implícitos, la indexación de los contratos sobre la base de la inflación esperada permite adaptar el proceso de negociación a la incertidumbre que genera la persistencia de un régimen de inflación alta. En la práctica, las expectativas inflacionarias se basan en la inflación pasada y en algunas variables claves, como los precios públicos, el tipo de cambio y otros.

Sin embargo, no es necesario recurrir a la miopía de los agentes para explicar la existencia de inercia en la formación de los precios. Esta puede coexistir con

una formación racional de expectativas, debido a cierta rigidez de los ajustes en la economía.¹⁵ En particular, una sincronización imperfecta de las decisiones de los agentes en cuanto a sus precios puede generar inercia y modificaciones sustanciales en la estructura de los precios relativos (Blanchard, 1983). Esta argumentación converge con la tradición estructuralista en sus conclusiones sobre la imperfección de los mecanismos de mercado en economías en desarrollo (Lambert, 1959). Cabe recordar al respecto que, pese al pequeño tamaño de las economías centroamericanas, sus mercados están integrados en forma imperfecta y suelen existir diferencias importantes entre los precios de bienes similares en diferentes segmentos del mercado nacional (Cáceres y Jiménez, 1988). Es probable que la crisis política experimentada por la mayoría de los países de la subregión desde finales de los años setenta haya determinado una mayor fragmentación de los mercados, tanto a nivel subregional como nacional.

Esta segmentación de los mercados vino muy probablemente a agregarse a la estructura oligopólica que predominó en la subregión en muchos de los compartimentos del mercado de bienes, especialmente a raíz de la política de industrialización sustitutiva de las importaciones, que se implementó dentro del marco del MCCA desde fines de los años cincuenta y creó condiciones de rigidez en la formación de los precios.¹⁶ Esto conduce a un comportamiento inercial del índice general de precios aun en situaciones como la centroamericana, con inflación moderada y menor indexación de los contratos formales, en particular laborales, que en Sudamérica.

b) *Repercusiones en la velocidad de la desinflación*

La persistencia en el tiempo del efecto inflacionario influye de manera importante en la amplitud del impacto neto de un *shock* en algunas de las variables explicativas de la inflación centroamericana. Un aumento de 5% en los precios internacionales redundará, por efecto propio, en un alza de 0.6 puntos porcentuales en el nivel de los precios internos tras un lapso de tres años; sin embargo, el resultado neto será una inflación adicional de casi 1%, debido a los efectos de la inercia (cuadro 3).

¹⁵ Véase una reseña de estudios de índole teórica sobre este punto en Mankiw y Romer, 1991.

¹⁶ Estudios empíricos sobre economías industriales han demostrado que existe una fuerte correlación entre el grado de concentración en un segmento de mercado y la rigidez de sus precios (Carlton, 1986).

Esta rigidez en la formación de los precios repercute a su vez en el costo social de la estabilización. Así, los coeficientes obtenidos con el modelo B (cuadro 2) indican que, para compensar rápidamente el efecto de un punto porcentual de inflación inercial —heredada por ejemplo de desbordamientos anteriores—, la emisión monetaria tendrá que disminuir en más de 4 puntos porcentuales en relación con el PIB. Otra de sus consecuencias en la formación de los precios es la existencia de cierta relación recíproca entre las variables monetarias y reales; así, no puede excluirse que tal política de estabilización tenga un efecto negativo sobre el desempeño de la oferta interna, al menos en el corto y mediano plazo. Si sólo se controla la demanda, al buscar abatir la inflación rápida y totalmente en presencia de un fuerte componente inercial se corre el riesgo de desencadenar una reacción de estanflación a través de un sobreajuste en la política macroeconómica. En particular, sería irreal intentar alcanzar y mantener una inflación cero (o muy baja) cuando varios de los factores externos e internos de ella quedan fuera del control de las autoridades e inclusive pueden tener un componente importante de estacionalidad, como sucede en el sector agropecuario. Así, el éxito y la viabilidad de una política de estabilización dependerán de la credibilidad de la meta inflacionaria.¹⁷

2. Crédito público, déficit fiscal e inflación

Es común identificar situaciones de inflación persistente con períodos de desequilibrio fiscal. Como se dijo antes, en el caso centroamericano no se pudo encontrar relaciones inmediatas entre un aumento (no financiado con recursos externos) del déficit fiscal y un aumento en el índice general de los precios (cuadro 2). Sin embargo, mantener altos déficit públicos no es inocuo, especialmente si se considera el efecto inflacionario de la restricción para importar, medido por la variable DCREM.

La información estadística disponible¹⁸ indica que

¹⁷ Ramos (1986) analiza el diseño de un programa de estabilización que minimice el riesgo recesivo.

¹⁸ La correlación entre una variación del coeficiente "crédito interno/valor de las importaciones" y un cambio en los créditos a los sectores privado y público es de -0.03 y 0.45, respectivamente. Más aún, y al contrario de lo que ocurre con la variación en el crédito privado, el aumento del crédito público tiende a estar asociado a caídas en el volumen de importaciones. Esto se puede vincular con el manejo contracíclico de las políticas fiscales en la subregión, especialmente a fines de los años setenta y principio de los ochenta, cuando las limitaciones de flujos externos de capital obstaculizaron un desempeño económico satisfactorio.

una expansión monetaria apoyada en el crédito interno al sector privado no afectará sustancialmente al coeficiente "Crédito interno/importación de bienes y servicios", indicador que anticipa la acumulación de presiones inflacionarias. No pasa lo mismo en el caso del crédito al sector público. Debido a la menor propensión a importar de este sector, la expansión del crédito público redundará en un aumento del cociente crediticio en relación con la oferta externa, y por lo tanto, es más proclive a generar presiones inflacionarias

persistentes que la expansión monetaria basada en el crédito al sector privado.

Considerando el resultado anterior, no es de extrañarse que la acumulación de presiones inflacionarias en Centroamérica haya coincidido con el incremento del déficit fiscal, aunque la complejidad del proceso inflacionario en la región impide atribuir el aumento de los precios internos al solo efecto del desequilibrio en las finanzas públicas.¹⁹

V

Conclusiones

Centroamérica, a pesar de estar constituida por países pequeños altamente expuestos a influencias del mercado internacional, ha presentado un cuadro inflacionario cada vez más complejo desde fines de los años setenta o principios de los ochenta. Pese a la creciente sofisticación y diversificación del marco económico nacional y las diferencias en la conducta de la política macroeconómica, estos países todavía comparten un mismo esquema explicativo de la inflación.

En particular, los efectos inflacionarios aún se vinculan en buena medida al sector externo. La disponibilidad de divisas, en particular, contribuye de manera importante a aliviar las presiones que ejercen sobre los precios un exceso de demanda o una oferta insuficiente.

Así, por ejemplo, el déficit fiscal por sí solo no tuvo mayor impacto directo sobre la inflación. Sin embargo, el aumento del crédito del sector público en relación con la capacidad de importar del país sí tuvo efectos inflacionarios rezagados de consideración. El incremento de tal coeficiente es anuncio anticipado de una inflación que deriva tanto de un exceso de demanda que no puede satisfacerse con mayores importaciones, como de importaciones que el país hace regularmente y cuya fuente de financiamiento se reduce por una crisis del sector externo.

Otro indicador de la importancia de la solvencia externa en el comportamiento de los precios es el hecho de que el coeficiente de importaciones respecto del PIB sea una variable de gran incidencia en la inflación. Sin embargo, no toda la presión de la demanda se desahoga a través de mayores importaciones, dado el creciente peso del sector de bienes y servicios no transables

dentro de la economía. De hecho, la expansión del MI como proporción del PIB es un factor inflacionario muy significativo.²⁰

Los desequilibrios globales o sectoriales —es decir, los efectos más estructurales— tuvieron en algunos casos cierta presencia en la determinación de la inflación, especialmente en lo que dice relación con el efecto antiinflacionario del crecimiento de la oferta agropecuaria.

El componente inercial de la inflación centroamericana es significativo y, como fue demostrado, no responde a la acumulación de efectos rezagados de otras variables explicativas. Tampoco parecen desempeñar un papel muy importante en la determinación de esta variable los sistemas de indexación de contratos, como ha sucedido en países de elevada inflación en Sudamérica. Son imperfecciones y segmentaciones de mercado, que han dado lugar a prácticas oligopólicas y rigideces en la formación de precios, las que parecen haber incidido más sobre dicho componente inercial.

Así, los niveles inflacionarios alcanzados después de los esfuerzos de ajuste y estabilización no han logrado, en general, reducirse a aquellos registrados con anterioridad a las crisis petroleras de los años setenta. Existen al menos dos limitaciones para lograr rápida-

¹⁹ En particular, no se puede excluir que la inflación haya debilitado la base tributaria, debido a la ausencia de mecanismos de indexación adecuados para mantener constantes los ingresos tributarios reales en situación de aumento de los precios.

²⁰ Tomadas por separado, estas dos variables presentan efectos simétricos sobre la inflación, con signo contrario y peso similar.

mente una estabilidad completa en Centroamérica: i) los elementos inerciales de la inflación requerirían un ajuste demasiado severo para lograr una reducción de la inflación mayor que la alcanzada, y ii) falta una reforma tributaria adecuada para cubrir las necesidades de financiamiento del gobierno (después de varios años de descuido relativo de la infraestructura, las inversiones públicas son impostergables).

Las políticas de estabilización que se aplicaron en los años ochenta fueron diseñadas para enfrentar los factores que se percibían como principales causantes de la inflación, entre los que destacaba el déficit fiscal. Esto llevó tarde o temprano a poner en marcha políticas de estabilización recesivas. Sin embargo, el factor que siempre condicionó el grado de éxito del ajuste macroeconómico fue la disponibilidad de recursos externos. Por lo tanto, no se puede separar el fenómeno inflacionario registrado en los años ochenta de los otros aspectos de la crisis subregional ni, en particular, del estrangulamiento externo que afectó a Centroamérica desde fines de los años setenta, a raíz de la crisis de balance de pagos y del deterioro de la relación de precios del intercambio.

La volatilidad de los recursos externos de que se dispuso a principio de los años noventa pone en entredicho las bases de la estabilidad macroeconómica lograda e insinúa la importancia de profundizar los mercados financieros y reconvertir la industria y la agricultura para lograr una inserción más estable en los mercados internacionales. Depender de recursos externos de corto plazo para financiar los crecientes déficit comerciales es una estrategia muy arriesgada para estabilizar el tipo de cambio y, por ende, la infla-

ción. Por otra parte, el peso de la deuda externa ya es alto en los países centroamericanos, en comparación con otros países latinoamericanos, y no existe mayor margen de endeudamiento. Tampoco parecen sostenibles en el futuro los altos niveles de asistencia oficial, equivalentes a 2% del PIB en Costa Rica y Guatemala y que pueden llegar a 9% y 30% en Honduras y Nicaragua, respectivamente.

Al revisar las experiencias de estabilización centroamericanas de los años ochenta y los elementos que han influido sobre la inflación en esos países a lo largo de las últimas décadas, puede concluirse que se necesitan fórmulas propias para abordar los problemas inflacionarios. Haber hecho caso omiso de las restricciones externas y recurrido a políticas anticíclicas hacia fines de los setenta, con control administrativo de ciertos precios, sólo postergó las fuertes presiones inflacionarias que se crearon entonces. En los años ochenta, el uso inicial del tipo de cambio nominal como ancla de los precios y la posterior restricción de la oferta monetaria para tal fin también mostraron serias limitaciones. En el primer caso, las políticas ignoraron los límites de los recursos externos —verdaderamente esenciales para estos países— y, en el segundo, se recurrió a medidas recesivas que debilitaron la base productiva nacional.

Excluyendo desde luego los escenarios de inflación alta y errática, las políticas macroeconómicas orientadas al mantenimiento de una inflación moderada y estable pueden ser las más efectivas desde una perspectiva de crecimiento sostenido en el largo plazo, mientras que un sobreajuste con inflación cero podría ser subóptimo desde esta perspectiva.

Bibliografía

- Blanchard, O. (1983): Price asynchronization and price-level inertia, R. Dornbush y M. Simonsen (eds.), *Inflation, Debt and Indexation*, Cambridge, Mass., MIT Press.
- Blondel, D. y J.M. Parly (1977): *L'inflation de croissance*, Paris, Presses Universitaires de France (PUF).
- Bulmer-Thomas, V. (1977): A model of inflation for Central America, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, vol. 39, N° 4, Oxford, Reino Unido, Basil Blackwell, noviembre.
- _____ (1985): The balance of payments crisis and adjustment programmes in Central America, paper N° 136, Londres, Department of Economics, Queen Mary's College, University of London, marzo.
- Cáceres, L. R. y F. Jiménez (1988): La incidencia territorial de la inflación en Honduras, *Cuadernos de economía y finanzas*, N° 7, Tegucigalpa, Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), noviembre.
- Carlton, W. (1986): The rigidity of prices, *The American Economic Review*, vol. 76, N° 4, Princeton, N.J., American Economic Association, septiembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1986): *Cuadernos estadísticos de la CEPAL*, N° 10, LC/G. 1418, Santiago de Chile.
- _____ (1995): *Inflación y estabilización en Centroamérica*, LC/MEX/L.269, México, D.F., 16 de junio.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (varios años): *International Financial Statistics*, Washington, D.C.
- Hsiao C. (1986): Analysis of panel data, *Econometric Society Monographs*, N° 11, Londres, Cambridge University Press.
- Kiguel, M. A. y N. Liviatan (1990): The business cycle associated with exchange rate-based stabilization, *Policy, Research, and External Affairs Working Papers*, N° 513, Washington, D.C., Banco Mundial.

- Lambert D. (1959): *Les inflations sud-américaines: inflations de sous-développement et inflation de croissance*, Paris, Université de Paris.
- Mankiw, N. G. y D. Romer (1991): *New Keynesian Economics*, vol. 1, Cambridge, Mass., MIT Press.
- Meller, P. (1994): Latin American adjustment and economic reforms: Issues and recent experiences, A. Solimano, O. Sunkel y M.I. Blejer (eds.), *Rebuilding Capitalism, Alternative Roads after Socialism and Dirigisme*, Michigan, The University of Michigan Press.
- Nugent, J. B. y C. Glezakos (1979): A model of inflation and expectations in Latin America, *Journal of Development Economics*, vol. 6, N° 3, Amsterdam, Elsevier, septiembre.
- Ramos, J., (1986): Políticas de estabilización, R. Cortázar (ed.), *Políticas macro-económicas, Una perspectiva latinoamericana*, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).
- Schuldt, J. y A. Acosta (1995): *Inflación, enfoques y políticas alternativos para América Latina y el Ecuador*, Quito, LIBRESA.
- Spanos, A. (1990): Unit roots and their dependence on the conditioning information set, *Advances in Econometrics*, vol. 8, Greenwich, Connecticut, JAI Press.

El Estado, la empresa *y la restauración del* paradigma neoclásico

A. Barros de Castro

*Profesor de la
Universidad Federal
de Río de Janeiro*

El autor caracteriza la restauración neoclásica que, a partir de los años setenta, confrontó radicalmente la posibilidad de una teoría del desarrollo, al buscar disolver las especificidades de las economías en desarrollo en la unidad de las ideas centrales de la teoría económica. Las intervenciones dirigidas a favorecer el desarrollo se conceptualizaron, no como solución, sino como parte del problema. Por otra parte, más que a corregir desequilibrios, los programas de ajuste apuntaron a la configuración de una economía cercana a las prescripciones neoclásicas. Se eligió a varias economías del Este de Asia como ejemplos de aplicación de las políticas correctas, ya que eran guiadas por el mercado. Sin embargo, la profundización del estudio de dichas experiencias permitió concluir que detrás del éxito exportador estaba la mano firme y orientadora del Estado. Pero, más allá de la controversia entre mercado y Estado, en el debate ha faltado la consideración de los actores principales: las empresas. La visión de las empresas como agentes que reaccionan sólo a un conjunto de oportunidades es limitada, ya que desconsidera el análisis de cómo la empresa aprende y, posiblemente, cambia frente a situaciones diversas. En este sentido convendría reexaminar el balance de costos y beneficios de la promoción industrial en los países en desarrollo. También convendría analizar en más detalle la actual redefinición de las empresas, en el marco de las nuevas condiciones. El autor concluye señalando la necesidad de profundizar el estudio de las empresas, las que no fueron títeres de las políticas públicas ni serán autómatas del mercado.

I

El debate conceptual a propósito del Asia oriental

1. Introducción

Las ideas sobre el desarrollo económico imperantes en la posguerra fueron objeto de un ataque masivo y radical a partir de mediados de los años setenta. La ofensiva pretendía ampliar el alcance de la noción del libre funcionamiento del mercado como la mejor forma conocida de alcanzar el bienestar común, haciéndola extensiva también a los países en desarrollo. Al restablecerse esta visión, denominada neoclásica por los economistas, se desplomaría la hipótesis, central en las teorías del desarrollo, según la cual los países atrasados están fuertemente condicionados por características histórico-estructurales a la vez peculiares y adversas.

Una de las consecuencias más importantes de la restauración del paradigma neoclásico sería anular la agenda de las políticas de promoción del desarrollo. Incluso la argumentación típica de los teóricos del desarrollo se daría vuelta al revés; las dificultades de los países en desarrollo, en lugar de ser inherentes a su condición histórica, serían obra de la omnipresente y fallida "promoción del desarrollo". Tomemos, a título de ilustración, la poca capacidad de respuesta atribuida a la oferta agrícola o, en otro plano, la siempre mentada "restricción externa" al crecimiento. En ambos casos los problemas, supuestamente derivados de condicionantes estructurales, deberían entenderse como consecuencia del entorpecimiento o incluso del bloqueo del funcionamiento del mercado, producto de interferencias gubernamentales.¹ Por último, dada la manipulación de las barreras al comercio exterior, de las tarifas de los servicios públicos, de los intereses y de los salarios nominales en función de los designios políticos de los gobernantes, no cabría sorprenderse de que las auténticas oportunidades de mercado no pudieran ni visualizarse ni aprovecharse en forma suficiente.

Evidentemente, si se admiten los argumentos de la restauración neoclásica, ni siquiera tendría sentido

crear un campo especial del conocimiento denominado teoría del desarrollo. La presunta especificidad de los países en desarrollo podría incluso volver a circunscribirse al ámbito de la historia, con lo que se restablecería el ideal de la unificación de las ideas que conforman el núcleo del saber económico, la que sólo se habría visto temporalmente amenazada por la diferenciación entre economía central y economías periféricas (Hirschman, 1980).

En los años ochenta las ideas expuestas anteriormente se vieron muy fortalecidas y extendieron su influencia en varias direcciones. Cabe destacar en este sentido la extensión de los métodos de la teoría económica (léase neoclasicismo) al estudio de fenómenos cuya naturaleza hasta entonces se consideraba esencialmente política. Es obligatoria la referencia al trabajo de Krueger (1974) acerca de la práctica —adoptada por diversos países en la posguerra— de conceder licencias de importación. La idea básica consiste en que ambas partes —la persona que solicita la licencia y el funcionario que la concede— procuran, dentro de ciertas restricciones, maximizar los beneficios obtenidos de esta "transacción". Con ello se crea una especie de arquetipo de la relación entre lo público y lo privado, y surge de allí la autodenominada nueva economía política. En el centro de la escena se encuentran la captación de rentas por parte de los poderes públicos y su transferencia a clientes en la órbita privada. El contenido analítico del trabajo no es innovador. Se trata de la aplicación de instrumentos convencionales de análisis económico a una relación que hasta entonces se consideraba más una anomalía que una transacción económica. Es difícil exagerar, sin embargo, las dimensiones del vuelco que se iniciaba, tanto en la forma de comprender nuestras economías y sociedades como en la agenda de la política económica para los países en desarrollo. Los principales cambios se podrían describir a grandes rasgos de la siguiente manera:

i) Los gobiernos de los países comienzan a percibirse como propensos, incluso adeptos, a captar rentas, y dependientes de ellas. La importancia atribuida al fenómeno es de tal magnitud, que los países antes denominados en desarrollo pasan a denominarse "sociedades rentistas". Paradójicamente, vemos re-

¹ Véase un análisis sistematizado de estas cuestiones en Little, 1982 y Lal, 1983.

surgir aquí una diferenciación respecto de las economías centrales (que, como señalamos, los críticos de los años setenta intentaron abolir), diferenciación de una perversidad muy superior a la de la caracterización del subdesarrollo por la rigidez estructural y las barreras al crecimiento.²

ii) Los programas denominados de “ajuste”, que hasta entonces sólo pretendían restablecer el equilibrio macroeconómico, adquieren nuevas dimensiones. Ya no se trata de corregir desviaciones; se pretende dar vuelta la página de la historia, inaugurando así una nueva economía y una nueva sociedad. En rigor, la crítica ya no se dirige al desempeño de la economía, que, en última instancia, poco importa; la economía y la sociedad comienzan a ser condenadas por su conformación y constitución. Como si la malignidad, atribuida en un principio a los gobiernos, hubiese contaminado visceralmente a los agentes económicos y a los actores políticos.

iii) Las reformas encaminadas a establecer el imperio del mercado dejan de considerarse conservadoras. Al haberse transferido debidamente la culpa a las élites locales, el recetario liberal llega incluso a adquirir cierto atractivo político, hasta entre aquellos tradicionalmente vinculados a una postura crítica frente al mercado y en general resistentes a la cultura capitalista. Culmina así una escalada. El tema de las “fallas (localizadas) del mercado” se transformó en “fallas de gobierno”, y éstas en fallas constitutivas de la economía y de la sociedad. El repudio, ahora, se extiende prácticamente a todo.

iv) La inculpación del sector privado —tal como éste existe, no como debería ser— altera radicalmente la relación entre los gestores de la política económica y la economía. Hipotéticamente dotados de una superioridad no sólo científica sino también moral, los (nuevos) formuladores de políticas consideran que las protestas y resistencias (y finalmente hasta la propia quiebra) de agentes o intereses privados constituyen una prueba de que van por buen camino. Conciben la economía como una página en blanco, sobre la cual pretenden escribir e inscribir un nuevo orden. El hecho de no ser éste un orden inventado, sino una réplica de lo existente en las demás economías de merca-

do, confiere a la tarea un tono neutral y una apariencia de inexorabilidad.

2. Un paréntesis: la dificultad de resistir a las nuevas propuestas

Muchos se negaron, parcial o totalmente, a aceptar las nuevas ideas. En la práctica, no obstante, la resistencia a la ola restauradora careció por completo de eficacia, lo que no deja de ser sorprendente. En primer lugar, porque el movimiento hace caso omiso de un saber acumulado durante decenios. Pero, sobre todo, porque una vez adoptada la nueva perspectiva, los capitales, las empresas y los intereses constituidos —toda una realidad— pasan a ser mirados con sospecha. Las siguientes razones ayudan a entender cómo se hizo posible la avasalladora propagación de las nuevas propuestas:

i) Desde los años cincuenta se observaban casos o situaciones de “desarrollo frustrado” (Pinto, 1959). A fines de los años sesenta, la rebeldía, y en casos extremos el repudio, de la visión centrada en el desarrollo ya había llegado a ser la posición dominante entre los propios seguidores de esta tradición. Por último, parece haber sido decisivo el que las teorías del desarrollo se hubieran mostrado incapaces de explicar ni el éxito de los tigres asiáticos, ni los “desastres del desarrollo” que se hacían evidentes en África y en la propia América Latina.³

ii) El restablecimiento de la ortodoxia se produjo prácticamente al mismo tiempo que en los centros desarrollados; la cruzada antikeynesiana de Harry Johnson podría citarse como un comportamiento que, *mutatis mutandis*, se reproduciría en los críticos del desarrollo de extracción neoclásica. En la práctica ello significaba que la formidable máquina académica de los países centrales, y muy particularmente la norteamericana, estuvo en sintonía con el ataque a las teorías del desarrollo.

iii) La indefinida prolongación de la turbulencia macroeconómica desencadenada por la crisis de la deuda (con caídas momentáneas en la hiperinflación), la virtual detención del crecimiento y la profundización de la miseria abierta en las grandes ciudades de América Latina, contribuyeron a crear un clima de extre-

² El tema se retomará más adelante. Sin embargo, cabe señalar que un retrato de semejante negatividad ya estaba presente, en trabajos de Paul Baran y, sobre todo, de Gunder Frank. La observación proviene de Toye, según el cual el neomarxismo, al desacreditar al Estado (y a las élites, cabría añadir) en los países en desarrollo, allanó el camino de la restauración del paradigma neoclásico (Toye, 1987).

³ Las teorías del estancamiento y de la dependencia son profundamente inadecuadas para el estudio de lo ocurrido, ya sea en Corea del Sur, ya sea —pasando al polo opuesto— en la catastrófica experiencia del Zaire de Mobutu Seko. En cuanto al Zaire, ejemplo extremo de un “Estado depredador” —para satisfacción plena de la nueva economía política—, véase Evans, 1992.

mo pesimismo. En este contexto comenzaron a afianzarse nociones en gran medida contrapuestas: los males que afligían a nuestras economías eran la expresión de un pasado en muchos aspectos condenable, por una parte; dichos males eran resultado de decisiones y opciones reiteradamente equivocadas de los gobernantes vigentes, por otra. Con ello se minimizaba la influencia externa y se omitía la acción de los poderosos mecanismos de realimentación y propagación inflacionaria, característicos de las inflaciones crónicas.

En el caso de Brasil, al menos, esta interpretación de lo ocurrido no parece respetar la realidad en lo más mínimo. Fue el colapso de la experiencia del cruzado lo que sumió al país en la enloquecida macroeconomía de fines de los años ochenta. Esta argumentación se ha desarrollado en otro trabajo, en que, además de hacerse una reflexión de carácter general, se analiza la trayectoria de la industria automovilística como ejemplo de la regresión producida en la segunda mitad de los años ochenta. En resumidas cuentas, la idea consiste en que la degeneración se produjo tardíamente y reflejó, en esencia, lo sucedido en el medio ambiente macroeconómico; es decir, no tuvo relación alguna con las condiciones de origen o de formación de la industria.⁴ Según un ejecutivo de la General Motors, al final de los años ochenta el país era un desastre, y la empresa era un desastre.⁵

3. Avances, retrocesos y sorpresas en el Asia oriental

Los adversarios de la teoría del desarrollo, en su crítica a la industrialización mediante la sustitución de importaciones, eligieron las experiencias del Asia oriental como referencia y contraste. Allí, argumentaban, se había buscado explorar las oportunidades que ofrecía el mercado (externo), en lugar de intentar reproducir, a cualquier precio, una estructura industrial como la existente en los países desarrollados. Las experiencias del Asia oriental habrían sido, pues, guiadas por el mercado. En América Latina, en cambio, los poderes públicos, al decidir o inducir decisiones, habrían pretendido gobernar el propio mercado. El fracaso latinoamericano y el éxito asiático tendrían entonces, en última instancia, una explicación común: el

(mayor o menor) distanciamiento de las señales y oportunidades manifestadas en el mercado. En el primer caso había imperado la manipulación de precios, y un inequívoco predominio de objetivos políticos; en el segundo, el mercado (mundial) habría señalado y determinado las decisiones.

Incansablemente repetida por algunos, esta argumentación acabó creando problemas para la restauración neoclásica, y ésta es tal vez hasta ahora su única derrota. De hecho, a la luz de los conocimientos acumulados sobre las experiencias de la República de Corea, la provincia china de Taiwán y Singapur (en este sentido, Hong Kong constituye una excepción), no se puede pretender que la presencia del Estado en estos casos haya correspondido, ni remotamente, al modelo ortodoxo. De una abrumadora cantidad de evidencias se pudo desprender que, tras la pujante ofensiva exportadora de los tigres asiáticos, se encontraba la mano firme y orientadora del Estado.⁶ De esta constatación, indiscutible en la fase heroica de la industrialización coreana y taiwanesa, surgió un debate que todavía sigue vigente. Algunos autores simplemente hablarían de una "tercera ola", capaz de morigerar las conclusiones a que había llegado la literatura de los años setenta (Evans, 1992). Otros, radicalizando posiciones, propondrían que el caso clásico japonés (Johnson, 1982) y, con más razón, los llamados milagros de la República de Corea, la provincia china de Taiwán y Singapur, se concibieran como experiencias de desarrollo "dirigidas por el Estado". En cambio, en los países en que la promoción del desarrollo no dio resultado, el fracaso no se debería al intento de "gobernar la economía", sino a formas equivocadas de intervención o incluso a la insuficiencia de ésta, por debilidad del Estado (Migdal, 1988).

Los casos coreano y taiwanés dan la razón a quienes piensan que el Estado *puede* promover el desarrollo. Por consiguiente, el problema de las teorías del desarrollo no estaría en aceptar esto como posibilidad, sino en considerar tácitamente que ello ocurre *siempre*. En cambio, al admitir que la promoción del desarrollo puede tener éxito o no tenerlo, el eje de la discusión tiende a desplazarse hacia cuáles son los atributos indispensables para que el Estado logre catalizar e inducir las decisiones que materializan el desarrollo. La adecuada elección de los objetivos, por ejemplo, exige considerable independencia y gran competencia. La sola sustentación de dichos objetivos de manera

⁴ En Barros de Castro, 1993, se publicó una versión preliminar de este trabajo.

⁵ "The report on Brazil at the end of the 1980s was that the country was a mess and the company was a mess." Declaración de E. Sanchez, 1994, citado en Shaiken, 1995.

⁶ Véanse, sobre todo, Wade, 1990 y Amsden, 1989.

firme a lo largo del tiempo —fundamental para que se realice la coordinación de las decisiones y las previsiones se transformen en profecías autocumplidas— exige solidez institucional y voluntad política. En cuanto a la interiorización de los objetivos nacionales por parte de las empresas, ésta supone confianza y motivación, lo que requiere algún grado de concordancia con las grandes opciones de política.

Hace poco, la posición del Banco Mundial se revisó y se morigeró en alguna medida, con miras a dar cuenta de las evidencias acumuladas (Banco Mundial, 1993). Empero, las críticas al nuevo informe rápidamente se multiplicaron, dejando la impresión de que sería difícil mantener las posiciones iniciales. No corresponde aquí reconstituir los argumentos.⁷ Lo que sí cabe destacar es que el estudio del Banco Mundial sigue preocupándose, fundamentalmente, de la oposición entre fallas del mercado y fallas de gobierno, con lo que se pasa por alto el tema de los actores. En otras palabras, se sigue escamoteando un tipo de pregunta que la economía del desarrollo —y asimismo, *mutatis mutandis*, el propio Keynes— había básicamente evitado: ¿qué Estado?, ¿qué empresa?

Si no se logra avanzar hacia las respuestas a estas preguntas (y creo que la controversia sobre el Asia oriental hizo posible un gran progreso en relación a la primera), no cabe proseguir con una indagación indispensable para quienes, estimulados por el acelerado

crecimiento actual en Asia, tratan hoy de reabrir temas formulados y enfrentados en forma pionera por los teóricos y políticos de posguerra. ¿Cómo producir milagros que no sean fugaces e ilusorios? O, desde otro ángulo: ¿pueden las empresas, sin perder su carácter ni desperfilarse como tales, operar como vectores de la política de desarrollo?

Al concluir este acápite conviene subrayar que el debate sobre el Asia oriental deja en evidencia tanto la ingenuidad (acerca del Estado y de la política) de las teorías del desarrollo como el determinismo que las impregna. También se pone de manifiesto la falsedad de la lectura neoclásica sobre lo ocurrido en el Asia oriental y, en este sentido, se invalida la comparación entre América Latina y los tigres asiáticos, tal como fue planteada por la restauración neoclásica. Por otro lado, cabe posiblemente añadir que el tremendo éxito de los tigres asiáticos y los “desastres del desarrollo” —con razón, pero tal vez, de manera exagerada— concentraron la atención en la calidad de los poderes públicos. Hay que avanzar en el conocimiento del actor que entra en directa relación con los poderes públicos: la empresa. Es preciso muy especialmente indagar en los procesos a través de los cuales las empresas adoptan sus decisiones, lo que se hará a continuación. En última instancia, son ellas las que, de manera mediocre o, tal vez, enérgica y creativa, concretan gran parte de los cambios que constituyen el desarrollo económico.

II

La empresa como problema en las reformas inspiradas por la restauración neoclásica

1. La microeconomía subyacente a las reformas

El gran supuesto de la teoría económica convencional acerca del proceso decisorio de las empresas es que éstas deciden a partir de precios dados: los de factores, insumos y productos competidores. En otras palabras, son dichos precios los que alimentan el cálculo económico mediante el cual cada agente económico escoge (decide) la posición que ha de tomar. Pocos se dan cuenta de que esto no implica una pretensión de retratar o describir el proceso a través del cual la de-

cisión se toma; por el contrario, hay autores según los cuales las decisiones de los agentes económicos pueden efectivamente deducirse de ciertos axiomas de racionalidad (Arrow y Hahn, 1971, p. V). Lucas dice con toda claridad que la teoría económica se utiliza para calcular la manera en que puede preverse que determinadas variaciones de la situación afecten el comportamiento, pero que estos cálculos *no son ni el reflejo ni el modelo del proceso adaptativo* por el cual se llegó a la decisión (Lucas, 1986, p. S402).

En la conocida imagen de Friedman, el agente económico procede en la práctica como el jugador de billar. Es decir, no hace los cálculos necesarios para elegir el ángulo en que debe tocar la bola: sin embar-

⁷ Véanse particularmente Rodrik, 1994; Wade, 1994 y Amsden, 1994.

go, el acierto de la tacada revela que, implícitamente, se respetaron las leyes pertinentes de la física (Friedman, 1953, p. 22). El mensaje es claro: el físico no tiene por qué tomar en cuenta el estilo ni el estado de ánimo del jugador; el economista, por su parte, debe concentrarse únicamente en la lógica de la decisión. En este marco, decisión quiere decir, en esencia, cálculo. Éste puede permanecer implícito (como en el caso del jugador) pero con él se identifica, por ejemplo, el punto en que el ingreso marginal y el producto marginal se igualan para cada factor o insumo. En suma, no hay por qué preocuparse de la idiosincrasia del agente económico, ni tampoco del "contexto". De igual manera, poco o nada se avanzaría mediante el conocimiento de la historia de un juego (o de los jugadores): cada jugada, individualmente, acata tanto las leyes de la física como las reglas que definen y distinguen al billar.

Con lo anterior como telón de fondo, en adelante se procurará aquí indagar sobre el significado de las reformas propuestas por los partidarios de la restauración neoclásica. Interesan, sobre todo, las reacciones que provocaron y, más precisamente, la diferencia entre las reacciones postuladas en sus supuestos y aquéllas a las que efectivamente parecen tender las empresas.

Lo que se pretende con estas reformas es volver a establecer que los precios son sensores fidedignos tanto de la escasez como de las preferencias de los consumidores. Se supone que las empresas, ante precios corregidos por los procesos de apertura, privatización y desregulación —y frente a la drástica reducción de las oportunidades de obtener prebendas y privilegios de los órganos públicos, añadiría enfáticamente la nueva economía política—, reexaminarían sus posiciones compradora y vendedora. Al hacerlo tratarían de ajustarse a las (nuevas) señales del mercado, ahora exento de injerencia gubernamental. Esencialmente, pues, corregirían la puntería y continuarían disparando, lo que no sería, en principio, motivo de preocupación.

Naturalmente, se admite que, en determinadas circunstancias, la corrección de los precios hace desaparecer las oportunidades de las empresas. No obstante, en estos casos (implícitamente, considerados excepcionales), nadie llorará por ellas; simplemente se trataría del término de una relación promiscua con el Estado, en el "modelo de la ventanilla", que resolvía las dificultades económicas mediante favores. En suma, las reformas derivadas de la ortodoxia significan, en última instancia, el retorno al imperio de la racionalidad neoclásica y la desaparición de la espuria dimen-

sión política adquirida en forma indebida por las empresas. Sólo se admite una forma de contemporizar: el reconocimiento de que en la práctica existen imperfecciones o fallas del mercado, por ejemplo, en los campos de la educación y de los servicios básicos, que deben generar economías externas para el universo de las empresas. En tales casos, y tras cuidadoso examen (ya que los errores de gobierno suelen ser peores que los del mercado), sería legítimo poner en vigor determinadas políticas.

2. Más allá del agente maximizador

Hay autores ampliamente respetados y cada vez más influyentes que no participan de la omisión del proceso adaptativo mediante el cual se alcanza la decisión (Lucas). Es más, para Schumpeter, Simon, Penrose, Chandler, Rosenberg, Nelson y Winter, Freeman, Porter y Dosi, las empresas están lejos de limitarse a "responder" a los precios relativos con que se enfrentan; y lo están al menos en dos sentidos.

Primero, el estudio de la evolución de las empresas a lo largo del tiempo no deja margen de duda en cuanto al hecho de que éstas se organizan o, mejor dicho, se estructuran para obtener posiciones a largo plazo en los mercados que más les interesan (Chandler, 1962, Nelson y Winter, 1982). Para ello necesitan capacidad de decidir en condiciones sujetas a cambios e ineludiblemente inciertas, lo que a su vez abre (o debería abrir) en la teoría económica un espacio para soluciones múltiples y abiertas, y no unívocas y determinadas, y, en particular, para la incorporación de las estrategias como tema central (Possas, 1996). Además, y como fruto del esfuerzo por obtener mayores y mejores resultados de los recursos con que cuentan (entre ellos, especialmente, los trabajadores que las integran), y del marco de competencia en que se desenvuelven, las empresas tienden a realizar, a lo largo del tiempo, una incesante acumulación de conocimientos. Gracias a ella, se descubren nuevas oportunidades, y se pueden establecer identidades singulares para las diferentes empresas.⁸

⁸ El tema, desentrañado por Penrose, se destaca debidamente en Burlamaqui y Fagundes, 1996. En lo que concierne a la unicidad y diferenciación de las experiencias, puede encontrarse una postura radical en Caulliraux (1996), que, a partir de un estudio sobre empresas del área de la informática, concluyó que había diferentes estrategias de negocio/producción para empresas del mismo sector, que fabrican el mismo producto, con las mismas escalas y con las mismas formas de relación con el mercado.

Al reconocer ambas características, que efectivamente definen y diferencian a las empresas, cabe admitir que el comportamiento de éstas no puede ser representado debidamente por modelos centrados en la optimización. De hecho, las empresas ni siquiera pretenden alcanzar este grado de racionalidad (Simon, 1982). Además, y tomando en cuenta la experiencia acumulada, los desafíos y limitaciones que encaran y la creatividad de que son en mayor o menor medida portadoras, de vez en cuando innovan. El análisis convencional carece, pues, de una importante dimensión que permitiría entender sus decisiones: carece de una teoría de acción que no se base en la elección, sino que aborde la creación de nuevas posibilidades y el descubrimiento de nuevos enfoques.⁹

La importancia de los cambios que surgen dentro de las empresas —no es raro que hoy se generen incluso en el patio de las fábricas— obliga a tener más en cuenta un tema omitido por la microeconomía convencional. Me refiero a la comunicación y a la colaboración entre quienes trabajan en ellas. Un mínimo de comunicación ya era indispensable para la producción en el régimen fordista; este mínimo ha aumentado sobremanera con la intelectualización que sufre la producción al informatizarse (Valle, 1996).

Para finalizar estas breves observaciones, conviene recordar que, en diversos sectores, tanto en el campo industrial como en el de los servicios modernos, se ha observado un notable incremento de las relaciones entre empresas fuera del mercado. En síntesis, la subcontratación, la cooperación con proveedores y clientes (y aun entre competidores)¹⁰ e incluso la autonomización de departamentos y servicios —con frecuencia manifestada en forma de unidades de negocio— han dado lugar hoy en día al surgimiento de un tejido de empresas muy distinto al del pasado. En él múltiples centros dotados de relativa autonomía compiten y, a veces, colaboran entre sí, en grados y formas extremadamente variables (Burlamaqui, 1995). Este hecho no sólo sugiere que las empresas no son monolitos (dotados de un *chip* capaz de optimizar resultados bajo restricciones); sugiere además que son animales gregarios, o van en camino a serlo. De este simple hecho se derivan problemas de coordinación

especialmente importantes una vez producidas las reformas.

No es preciso subrayar que estas pocas observaciones nos apartan por completo de una visión “refleja” según la cual, insisto, el proceso decisorio de las empresas prácticamente se limita a un incesante reposicionamiento que responde a los cambios de precios relativos observados en el mercado. Y la argumentación, según creo, no puede soslayarse sólo mediante el enriquecimiento de modelos neoclásicos, incorporándoles costos de transacción, asimetría de informaciones, curva de aprendizaje, etc. La cuestión reside en que, al resolver (o, digamos, sortear) de una cierta manera una determinada situación, la empresa aprende y, posiblemente, cambia. Las decisiones, del modo que sea, se incorporan a su historia y a su cultura, y pueden modificar su repertorio de reacciones típicas (fenómeno a veces denominado dependencia de trayectoria). Por cierto, más adelante, y a partir de nuevas experiencias, lo aprendido podrá superarse o incluso “olvidarse” (Lundvall, 1995).

3. Acerca de las reacciones a las reformas: aspectos preliminares

En los países en desarrollo las empresas manufactureras existentes pudieron en general contar con beneficios derivados de las políticas públicas, lo que fue decisivo, en el caso de aquéllas incluidas en los planes y metas del Estado. En la mayoría de los casos, tales políticas, junto a regímenes regulatorios bastante favorables,¹¹ les ofrecían fuerte protección frente a productores externos, crédito en condiciones ventajosas y favores fiscales de diversos tipos.¹² A menudo las empresas disponían también de bienes y servicios ofrecidos por el sector público con tarifas subsidiadas. Por último, como es natural, contaban con mano de obra barata, lo que no necesariamente implica menores costos de trabajo por unidad producida.

En la práctica, a estas ventajas había que contraponer los desafíos y problemas inherentes a introducir nuevas actividades y sectores en el campo manufacturero,¹³ lo que contrastaba con la cómoda y segura

⁹ La observación, referida a la posición de Porter, es de Rumelt, Schendel y Teece, 1991.

¹⁰ Esta afirmación parece ser particularmente válida en los casos en que el costo de los nuevos adelantos en la frontera tecnológica prácticamente exige que se compartan los gastos y riesgos, Prochnik (1996).

¹¹ Respecto de la decisiva importancia que pueden tener los regímenes regulatorios, véase Katz, 1995.

¹² Véase una cuidadosa reconstitución de los incentivos disponibles en Brasil en los años setenta en Suzigan, 1978.

¹³ En lo que concierne a la combinación de grandes ventajas concedidas y grandes desventajas que debía enfrentar la industria, constituye un caso extremo el Polo Petroquímico de Camaçari en Bahía. Sobre la compleja operación desplegada para su implantación, véase Araújo y Dick, 1974.

opción de las actividades tradicionales (entre ellas el comercio). No se trataba simplemente de “desbrozar” un medio de escasa cultura industrial,¹⁴ donde por cierto no se podía contar con proveedores adecuados e infraestructura razonable. Había que enfrentar también el riesgo de virajes políticos capaces de desmantelar, parcial o totalmente, el régimen de beneficios hasta entonces vigente. La historia latinoamericana registra diversos casos de esto, que, en ocasiones, acarrearón consecuencias desastrosas para la industria.

En la medida en que excedían las desventajas propias del medio poco desarrollado, los beneficios antedichos propiciaban el surgimiento de “cuasirrentas”, denominación usualmente empleada para caracterizar el excedente obtenido en mercados cuya oferta, por alguna razón, está restringida. Este tipo de cuasirrenta se asemeja al lucro generado por las innovaciones, el llamado lucro schumpeteriano. No cabe obviar, sin embargo, que la escasez vinculada a las auténticas innovaciones se genera en la misma empresa innovadora; en cambio, en este caso su origen (y garantía) se encuentra en decisiones gubernamentales. En última instancia, se trata de un “premio” concedido por el gobierno a quienes diversifican la estructura productiva, incorporándose a actividades no tradicionales. Cuando estas iniciativas obedecen fundamentalmente a la intención gubernamental de crear en la población un impacto espectacular de modernización, el resultado puede (o incluso suele) ser el surgimiento de “elefantes blancos”, incapaces de evolucionar hacia un sistema industrial moderno.¹⁵ En cambio, en otros casos el propósito puede ser promover la implantación de una estructura industrial de características contemporáneas. Esta política, si alcanza sus metas, implica un crecimiento firme de la economía, junto con el surgimiento de auténticas empresas. Para ello deben cumplirse dos condiciones. Primero, las cuasirrentas deberán utilizarse de un modo semejante a los lucros schumpeterianos y reinvertirse, junto con los nuevos créditos, en los sectores donde se originan, con lo cual se asegura el crecimiento acelerado de éstos. Además, a lo largo de la evolución así iniciada, se produciría aprendizaje y se obtendrían economías de escala y de alcance, con

lo cual la necesidad de promoción y protección disminuiría con el tiempo.

No abordaré aquí las posibilidades de alcanzar tasas de crecimiento altas y sustentables, para la economía en su conjunto, por la vía del crecimiento mediante el fomento de la diferenciación. Cabe señalar, sin embargo, que en la actualidad, y debido al impacto de las experiencias en curso en el Asia oriental, existe un renovado interés por esta vía.¹⁶ En rigor, como es bien sabido, ya en el caso de ciertas experiencias latinoamericanas se había demostrado que ésta puede ser una buena manera de incrementar el PIB. Las experiencias del Asia oriental (especialmente en los casos de la República de Corea, la provincia china de Taiwán y Singapur), de mucho mayor alcance, demostraron que esta vía puede conducir a las inmediaciones de la frontera tecnológica, con empresas sólidas y competitivas, cuyos salarios aumentan con rapidez.

En cuanto a la segunda condición (o apuesta) mencionada, cabe indiscutiblemente admitir que el fomento de la diferenciación, en diversos casos, no llevó a la creación de industrias con altos niveles de eficiencia y productividad, lo que es particularmente evidente cuando la industria se dirigió esencialmente al mercado interno. En efecto, en estos casos las limitaciones y la precariedad de las condiciones locales tendieron a crear escalas insuficientes y excesos en lo que concierne a la integración vertical (en respuesta a la deficiencia de los proveedores del lugar). El factor escala, en particular, parece ser decisivo para explicar los resultados modestos (en términos comparativos internacionales) obtenidos en muchas experiencias.¹⁷ La relación entre mercados pequeños y competitividad, en cambio, no tiene nada de obvia. Ante mercados estrechos y sin perspectiva de apertura, las firmas —como parece haber sucedido en el sector metalmeccánico argentino— pueden optar por caminos de aprendizaje que no sólo son diferentes a los de las empresas de los países centrales, sino también en gran medida, e in-

¹⁴ La falta del espíritu empresarial necesario para lanzarse a nuevos proyectos fue por muchos considerada uno de los mayores obstáculos con que tropezaban los países en desarrollo. Véase un estudio de las ideas a este respecto en Leff, 1979.

¹⁵ La referencia remite a cuestiones previamente señaladas, relativas al Estado como actor y, muy en particular, a la autonomía y competencia de aquellos que formulan e implementan la política económica. Véase Evans, 1992.

¹⁶ Véase a propósito el estimulante artículo de Lucas, 1993. La más conocida reafirmación contemporánea del crecimiento por diversificación, por oposición al crecimiento accionado por menores costos, es de Porter, 1991. En cuanto a la cuestión del crecimiento acelerado en sí, véase Hikino y Amsden, 1994.

¹⁷ Refiriéndose a las empresas transnacionales establecidas en Argentina, Kosakoff y Bezchinsky afirman que la típica planta industrial de la subsidiaria local de la empresa transnacional no superaba, en general, la décima parte de la planta productora del bien similar en los países desarrollados (Kosakoff y Bezchinsky, 1993, p. 252). Sobre escalas, integración vertical y otras características —y singularidades— de la industria argentina, véase el importante trabajo de Katz y Kosakoff, 1989.

cluso excesivamente, "idiosincráticos" (Katz, 1993, pp. 396 y 397). Por otro lado es importante no perder de vista que, incluso en los casos que obtenían sustanciales beneficios de la aplicación de las políticas, la introducción de nuevos equipos (generalmente portadores del progreso técnico), así como los cambios en el ámbito de la producción, de la comercialización y otros, producían a su vez resultados que se sumaban a los efectos de las políticas. Por cierto, esto no quiere decir que se produzca automáticamente el aprendizaje y, en última instancia, los rendimientos crecientes. Sólo se trata de aclarar que los beneficios derivados de la política económica no tienen por qué anular el espacio de las mejoras que se alcanzan en el desempeño mismo de las empresas. Esto sugiere que, tomando en cuenta los distintos planos de la adopción de decisiones, la obtención de favores, si bien importante, es sólo una de las dimensiones del proceso mediante el cual las empresas buscan afianzarse. Cabe reiterar que hacer caso omiso de estos últimos espacios es desconocer el proceso decisorio de las empresas, lo que es más grave en este momento como el actual, en que éstas se encuentran frente a auténticas mutaciones ambientales.

A la luz de todo lo que precede, debe examinarse con cautela la asociación que suele establecerse entre las deficiencias de las industrias promovidas por las políticas gubernamentales y los beneficios que se les han otorgado. No cabe olvidar que ya a fines de los años setenta las empresas norteamericanas y europeas se sentían amenazadas por la ofensiva exportadora de Japón y de los países de reciente industrialización, entre los cuales se destacaban, entonces, Brasil y México (OCDE, 1988), y esto a pesar de la situación de enorme desventaja desde donde partieron estos últimos. En los años ochenta la reacción prosigue (teniendo ahora por referencia la competitividad de Japón y de la República de Corea), y toma la forma de una creciente adhesión a un nuevo paradigma organizacional y tecnológico.¹⁸ Mientras tanto, las empresas ubicadas en Brasil, Argentina y en cierta medida en México, tanto nacionales como subsidiarias de multinacionales, vivían la desorientación propia de la turbulencia macroeconómica de la década de los ochenta. No es preciso añadir que, obligadas a adoptar medidas de toda índole para proteger su patrimonio, las industrias locales (cuya situación favorable se esfumó rápidamente desde la crisis fiscal del Estado) no estuvieron en

condiciones de acompañar la febril renovación producida por la automatización flexible y por las nuevas generaciones de productos que comenzaban a ingresar al mercado.

La severa recesión registrada a principios de los años noventa, sumada al anuncio de la apertura, detonaron un intenso movimiento de cambio, con miras a reducir las necesidades de capital de giro, la eliminación de lo superfluo y la elevación de la productividad del trabajo. Las profundas alteraciones que se fueron introduciendo se concentraron, inicialmente, en la gestión y la organización (Fleury y Arkader, 1996); en general se postergaron las inversiones en equipos.

Ahora último la estabilización, al coincidir con una intensificación de la apertura, con el cambio de los parámetros de la relación empresa-Estado¹⁹ y con la alteración de los marcos regulatorios sectoriales, obliga a revisar integralmente el comportamiento de las empresas. Su propio patrimonio se ve valorizado por la estabilización (efecto riqueza) y amenazado por el salto cualitativo producido por la presión de la competencia. Por otra parte, también cambia drásticamente la propia figura del competidor principal (o líder), que es de referencia obligatoria en la formulación de estrategias. En la economía abierta, copiar prácticamente deja de tener sentido, lo que compromete parte del aprendizaje ganado en la experiencia anterior. Las conexiones locales, por otro lado, se valorizan, entre otras razones, porque los eventuales inversionistas extranjeros pueden querer acortar camino. Ante indicios tan contradictorios, las empresas nacionales, así como las multinacionales establecidas en el lugar, enfrentan una situación que, junto con exigir, dificulta la toma de decisiones. Sus propias identidades, sacudidas por el torbellino inflacionario aparentemente interminable del que emergen, precisan de una auténtica redefinición. Se pueden adoptar estrategias defensivas u ofensivas.²⁰ Puede haber retrocesos tácticos (que dejen de lado las líneas de producción de mayor contenido tecnológico) o, por el contrario, especializaciones consideradas más promisorias, con o sin asociaciones con otras empresas en este último caso. Para adoptar una postura ante temas tan relevantes se necesitan altas dosis de discernimiento y de espíritu empresarial. Esto es es-

¹⁸ Véase una apreciación comparativa del control de calidad total, el sistema Toyota de producción y el justo a tiempo, en Proença, 1996.

¹⁹ Véase un análisis de los cambios en la relación entre Estado y empresa en Brasil, a principios de los años noventa, en Erber y Verlmulm, 1993.

²⁰ Kosakoff realizó exploraciones pioneras sobre este tema. Véase, por ejemplo, Kosakoff, 1993. La reacción de las empresas a la apertura con estabilización también se examina en Barros de Castro, 1994.

pecialmente cierto si los gobiernos, fieles a la doctrina de la restauración neoclásica, se concentran en una política de resultados en lo que concierne a la macroeconomía y al establecimiento de nuevas "reglas del juego", ausentándose de las funciones de delimitación y coordinación de decisiones (Barros de Castro, 1995).

En consecuencia con las ideas expuestas a lo largo de este artículo, el estudio de las reacciones posibles de las empresas ante las actuales transformaciones en la economía exige reconocer la inmensa diferenciación de sus posiciones. Así, incluso entre las multinacionales, estar o no previamente instalada en el país constituye una diferencia decisiva en lo tocante a las estrategias que se han de definir. Además, algunos de los "datos" más importantes que se necesitan para decidir simplemente no existen, ya que dependen de

decisiones que no se han tomado todavía. En tales condiciones, de nada sirve aferrarse a la idea de que se estarían implantando mercados transparentes y carentes de fricción que no hacen otra cosa que convertir los deseos de consumo y diversión de las familias en decisiones de producción y empleo (Solow, 1989). Si realmente se pretende explorar el terreno prácticamente virgen de las reacciones de los agentes económicos a los cambios de parámetros,²¹ y formular hipótesis útiles acerca de lo que se puede esperar de las reformas en curso, conviene comenzar por una buena tipología de las empresas. A este respecto, hay algo que ya se puede afirmar: las empresas efectivamente presentes nunca fueron títeres de la política y nunca serán autómatas del mercado.

(Traducido del portugués)

Bibliografía

- Amsden, A. H. (1989): *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Nueva York, Oxford University Press.
- _____ (ed.) (1994): Why isn't the whole world experimenting with the East Asian model to develop?, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, World Development, vol. 22, N° 4, Sección especial, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Araújo, J. y V.M. Dick (1974): Governo, empresas multinacionais e empresas nacionais: O caso da indústria petroquímica, *Pesquisa e planejamento econômico*, vol. 4, N° 3, Rio de Janeiro, Instituto de Planificación Económica y Social (IPEA).
- Arrow, K.J. y F.H. Hahn (1971): *General Competitive Analysis*, San Francisco, Calif., Holden-Day.
- Banco Mundial (1993): *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy*, Washington, D.C.
- Barros de Castro, A. (1993): Renegade development: Rise and demise of State-led development in Brazil, W.C. Smith, C.H. Acuña y E.A. Gamarra (eds.), *Democracy, Markets and Structural Reform in Latin America: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile and Mexico*, New Brunswick, N.J., Transaction Publishers.
- _____ (1994): *A retomada do crescimento na economia estabilizada*, Brasília, Presidencia de la República, Secretaría de Asuntos Estratégicos.
- _____ (1995): Estabilizar e crescer: o paradoxo do desajuste na estabilidade, J.P. Velloso (coord.), *O real e o futuro da economia*, José Olympio Ed.
- Burlamaqui, L. y J. Fagundes (1996): Notas sobre diversidade e regularidade no comportamento dos agentes econômicos com algumas implicações para a política econômica, *Estratégias empresariais e reestruturação industrial*, A. Barros de Castro e Editora Forense Universitária (coords.), Rio de Janeiro (en prensa).
- Burlamaqui, L. (1995): Capitalismo organizado no Japao: Uma interpretação a partir de Schumpeter, Keynes e Polanyi, tesis de Doctorado, mimeo.
- Caulliraux, H. (1996): Estratégias de empresas e modernização industrial, *Estratégias empresariais e reestruturação industrial*, A. Barros de Castro e Editora Forense Universitária (coords.), Rio de Janeiro (en prensa).
- Chandler, A. (1962): *Strategy and Structure*, Cambridge, Mass., The MIT Press.
- Erber, F.S. y R. Verlmulm (1993): *Ajuste estrutural e estratégias empresariais*, Rio de Janeiro, IPEA.
- Evans, P. (1992): The State as problem and solution: Predation, embedded autonomy, and structural change, S. Haggard y R. Kaufman (eds.), *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts, and the State*, Princeton, N.J., Princeton University Press.
- Fleury, P. y R. Arkader (1996): Ameaças, oportunidades e mudanças. Trajetórias de modernização industrial no Brasil, *Estratégias empresariais e reestruturação industrial*, A. Barros de Castro e Editora Forense Universitária (coords.), Rio de Janeiro (en prensa).
- Friedman, M. (1953): *Essays in Positive Economics*, Chicago, Ill., The University of Chicago.
- Hikino, T. y A. Amsdem (1994): Staying behind, stumbling back, sneaking ahead: Late industrialization in historical perspective, W. J. Baumol, R.R. Nelson y E.N. Wolff (eds.), *Convergence of Productivity: Cross-National Studies and Historical Evidence*, Nueva York, Oxford University Press.
- Hirschman, A.O. (1980): *Rise and Decline of Development Economics*, Princeton, N.J., Institute for Advanced Study.
- Johnson, C. (1982): *MITI and the Japanese Miracle. The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Stanford, Calif., Stanford University Press.
- Katz, J. (1993): Organización industrial, competitividad internacional y política pública, B. Kosacoff y otros, *El desafío de la competitividad. La industria argentina en transformación*, Buenos Aires, Alianza Editorial.
- _____ (1995): *Régimen de incentivos. Marco regulatorio y comportamiento microeconómico*, LC/R. 1561, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 18 de julio.

²¹ Conviene recordar que la escuela schumpeteriana ayuda a comprender las rupturas, cuando éstas provienen de la iniciativa de las propias empresas. Aquí, sin embargo, la falta de continuidad tiene por base políticas que se pretenden naturales y neutras.

- Katz, J. y B. Kosacoff (1989): *El proceso de industrialización en la Argentina: evolución, retroceso y prospectiva*, Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires/Centro Editor de América Latina.
- Kosacoff, B. y G. Bezchinsky (1993): De la sustitución de importaciones a la globalización. Las empresas transnacionales en la industria argentina, B. Kosacoff y otros, *El desafío de la competitividad. La industria argentina en transformación*, Buenos Aires, Alianza Editorial.
- Kosacoff, B. (1993): La industria argentina: un proceso de reestructuración desarticulada, *El desafío de la competitividad. La industria argentina en transformación*, Buenos Aires, Alianza Editorial.
- Krueger, A.O. (1974): The political economy of the rent-seeking society, *The American Economic Review*, vol. LXIV, N° 3, Menasha, Wis., American Economic Association, junio.
- Lal, D. (1983): *The Poverty of Development Economics*, Londres, (IEA) Hobart Paperback.
- Leff, N.H. (1979): Entrepreneurship and economic development: The problem revisited, *The Journal of Economic Literature*, vol. XVII, N° 1, Menasha, Wis., The American Economic Association, marzo.
- Little, I. (1982): *Economic Development: Theory, Policy and International Relations*, Nueva York, Basic Books Inc. Publishers.
- Lucas, R.E. (1986): Adaptive behavior and economic theory, *The Journal of Business*, vol. 59, octubre.
- _____ (1993): Making a miracle, *Econometrica. Journal of the Econometric Society*, vol. 61, N° 2, Evanston, Ill., Sociedad de Econometría, marzo.
- Lundvall, B. (1995): Innovation policy in the learning economy, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)/(DSTI), mimeo.
- Migdal, J. (1988): *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton, N.J., Princeton University Press.
- Nelson, R.R. y S.G. Winter (1982): *Evolutionary Theory of Economic Change*, Cambridge, Mass., The Belknap Press of Harvard University Press.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1988): *Les nouveaux pays industriels. Défi et opportunités pour les pays de l'OCDE*, París.
- Pinto, A. (1959): *Chile, un caso de desarrollo frustrado*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria.
- Porter, M.E. (1991): *La ventaja competitiva de las naciones*, Buenos Aires, J. Vergara Editor, S.A.
- Possas, M. (1996): Competitividad: Factores sistémicos e política industrial, *Estratégias empresariais e reestruturação industrial*, A. Barros de Castro e Editora Forense Universitária (coords.), Río de Janeiro (en prensa).
- Proença, A. (1996): A próxima mutação industria brasileira. TQC e a gerencia estratégica de produção, *Estratégias empresariais e reestruturação industrial*, A. Barros de Castro e Editora Forense Universitária (coords.), Río de Janeiro (en prensa).
- Prochnik, V. (1996): A cooperação entre empresas como impulsora da inovatividade: Propostas para as empresas nacionais, *Estratégias empresariais e reestruturação industrial*, A. Barros de Castro e Editora Forense Universitária (coords.), Río de Janeiro (en prensa).
- Rodrik, D. (1994): King Kong meets Godzilla: The World Bank and the East Asian Miracle, Fishlow, A., C. Gwin, S. Haggard, D. Rodrik y E. Wade, *Miracle or Design? Lesson from the East Asian Experience*, Washington, D.C. Consejo de Desarrollo de Ultramar.
- Rumelt, R., D. Schendel y D. Teece (1991): Strategic management and economics, *Strategic Management Journal*, vol. 12, número especial.
- Shaiken, H. (1995): *Technology and Work Organization in Latin American Motor Vehicle Industries*, LC/R. 1517, Santiago de Chile, CEPAL, 23 de marzo.
- Simon, H.A. (1982): *Models of Bounded Rationality*, 2 vols., Cambridge, Mass., MIT Press.
- Solow, R. (1989): Growth theory and after, *The American Economic Review*, Menasha, Wis., American Economic Association.
- Suzigan, W. (1978): Política industrial no Brasil, *Industria: Política, instituições e desenvolvimento*. Serie Monográfica, N° 28, Río de Janeiro, IPEA.
- Toye, J. (1987): *Dilemmas of Development: Reflections on the Counter-Revolution in Development Theory and Policy*, Oxford, Reino Unido, Basil Blackwell.
- Valle, R. (1996): A evolução dos paradigmas sociológicos sobre as técnicas industriais e o conceito de cultura técnica, *Estratégias empresariais e reestruturação industrial*, A. Barros de Castro e Editora Forense Universitária (coords.), Río de Janeiro (en prensa).
- Wade, R. (1990): *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton, N.J., Princeton University Press.
- _____ (1994): Selective industrial policies in East Asia: Is the East Asian miracle right? Fishlow A., C. Gwin, S. Haggard, D. Rodrik y R. Wade, *Miracle or Design? Lesson from the East Asian Experience*, Washington D.C., Consejo de Desarrollo de Ultramar.

Globalización y pérdida *de autonomía de las* **autoridades fiscales,** *bancarias y monetarias*

Juan Carlos Lerda

*Asesor Regional
en Política Fiscal,*
CEPAL

La idea de que la globalización menoscaba la soberanía del moderno Estado-nación es cada día más aceptada en diversos círculos académicos, gubernamentales e internacionales. De hecho, hoy existe una generalizada preocupación por la merma progresiva del margen de maniobra de las autoridades nacionales para decidir asuntos de interés interno con independencia del exterior. Esta percepción se hace extrema en quienes entienden que la globalización ha transformado el Estado-nación en una unidad disfuncional dentro de un mundo sin fronteras. El consenso creado en torno a la tesis señalada es comprensible, dado su carácter general, y sobre todo por la flexibilidad conceptual con que las nociones de globalización y soberanía suelen ser tratadas en diversos círculos profesionales. La primera de ellas se emplea con frecuencia en el ámbito de los medios de comunicación, la cultura, la política y la economía. A su vez, la noción de soberanía es moneda corriente en los campos político y militar, extendiéndose de allí su uso a materias de orden económico. El presente ensayo examina dicha tesis, restringiéndola al campo económico. Aún acotándola así, la idea de que la globalización de la economía reduce el grado de autonomía de las autoridades responsables de la política económica adolece de cierta ambigüedad, ya que la profesión no dispone de una interpretación única o al menos hegemónica de la noción de globalización. Por otra parte, el hecho de que la autonomía no es un concepto originario del campo económico, da lugar a que se lo use con latitud. Para analizar aquí el contenido, alcance y limitaciones de tal tesis, se usan algunos ejemplos tomados del campo de las políticas bancaria, monetaria, cambiaria y fiscal.

I

Una caracterización del proceso de globalización económica

Dado que el fenómeno de la globalización viene despertando considerable interés en diversos círculos profesionales, es comprensible que existan varios usos para dicha expresión. A la vez, la regla empírica de que la variedad de opiniones entre economistas es siempre positiva, no encuentra aquí su excepción. Por tal motivo se hace necesario explicar el concepto de ese fenómeno que se ha adoptado en el presente trabajo.¹

El rasgo que caracteriza la globalización a la que nos estamos refiriendo es un progresivo debilitamiento del grado de territorialidad de las actividades económicas, ya que industrias, sectores o cadenas productivas enteras —sean ellas pertenecientes a la esfera real o a la financiera— pasan a desarrollar sus actividades con creciente independencia de los recursos específicos de cualquier territorio nacional. En tales circunstancias, la localización de las diversas operaciones de una corporación se transforma en una variable de elección para las jerarquías corporativas transnacionales.²⁻³

La referida independización de las actividades económicas respecto del territorio resulta de causas cuya importancia relativa varía por rama, sector e industria, y también de un país a otro, y que están vinculadas al patrón de progreso técnico, preferencias de los consumidores, organización corporativa y políticas públicas de los gobiernos nacionales. En todo caso, la

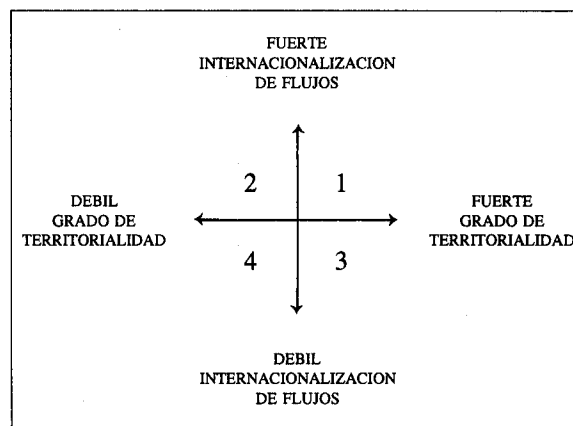
mayor movilidad de los factores (especialmente del capital) propiciada por estas tendencias permite que las jerarquías corporativas elijan y sustituyan territorios dentro de la 'aldea global', sin pérdidas de eficiencia, competitividad y rentabilidad (gráfico 1).

El gráfico 1 permite distinguir analíticamente entre dos fenómenos que habitualmente se dan juntos, pues en mayor o menor medida cada uno de ellos refleja y condiciona la marcha del otro. En primer lugar, un aumento del grado de apertura o internacionalización de la economía nacional (o de un sector de ésta) puede interpretarse como un movimiento en la dirección sur-norte (típicamente desde el cuadrante 3 al 1). En segundo lugar, el fenómeno de globalización de una industria o sector equivale a un movimiento en la dirección este-oeste (típicamente desde el cuadrante 1 al 2). Cuando este último tipo de trayectoria es simultánea en un significativo número de industrias o países, se habla de la globalización de la economía mundial.

Desde una perspectiva más amplia, la globalización es un proceso microeconómico de interacción dinámica entre jerarquías y mercados, que se caracteriza por crecientes interdependencias —entre firmas e

GRÁFICO 1

Corrientes internacionales y territorialidad de las actividades económicas



Fuente: Elaboración propia.

¹ Respecto del concepto de globalización, véase descripciones más completas en Baumann (1995), Di Filippo (1995), Oman (1994) y Storper (1995).

² Esta caracterización corresponde a Storper (1995). Los 'activos' específicos de un territorio van desde los recursos naturales (depósitos minerales, bosques tropicales, fuerza de trabajo no calificada, etc.) hasta los recursos 'construidos' por la mano del hombre como la dotación de 'analistas simbólicos', los centros financieros, las redes interconectadas y otros servicios computacionales, los aeropuertos, las carreteras, las normas regulatorias favorables (mercados laborales flexibles, etc.) y los tratamientos impositivos preferenciales (incentivos fiscales).

³ A lo largo del trabajo se usa la distinción entre mercado y jerarquía (vista esta última como la estructura de control y gobierno de una organización), compartiendo la noción expuesta por Williamson de que 'las jerarquías no son otra cosa que la continuación de las relaciones de mercado por otros medios' (Williamson y Winter, 1991).

industrias y dentro de ellas— y que vincula organizaciones corporativas y mercados integrados en todo el mundo. Sin embargo, desde el punto de vista de este ensayo, la característica esencial de dicho proceso es la progresiva “desterritorialización” de las actividades económicas.⁴

Por otra parte, el análisis del proceso de globalización se enriquece cuando se lo mira como resultado

de complejos procesos evolutivos cuyos antecedentes son más bien remotos.⁵ Así, por ejemplo, la creciente intensificación de flujos —de comercio, inversión extranjera directa, capitales de corto plazo, tecnología— que acompaña, refleja y condiciona el proceso de globalización económica, debe ser interpretada como la aceleración de un proceso histórico cuyas raíces pueden rastrearse en el siglo pasado.⁶

II

Factores determinantes del proceso de globalización

El fenómeno de la globalización de la economía mundial se nutre de las tendencias registradas en al menos tres de sus factores determinantes: la tecnología, la organización corporativa y las políticas públicas.

En décadas recientes, dichos factores determinantes han venido interactuando de manera aparentemente cada vez más activa, reforzándose mutuamente y retroalimentándose con renovadas extensiones del propio proceso de globalización. A continuación presentamos una rápida revisión de cada uno de ellos.

1. Tecnología

Entre crecer mediante la movilización de recursos (inversión, dinámica demográfica, educación de la fuerza de trabajo, etc.), o haciendo más eficiente su uso (con la incorporación del progreso técnico), hoy en día todo el mundo prefiere este segundo camino. A la vez, dado que aumentar la productividad total de los factores es una tarea que obliga a hacer uso cada día más

intensivo de conocimientos, es comprensible que diversas organizaciones —desde empresas transnacionales a gobiernos nacionales— centren crecientemente su atención y esfuerzos en favorecer el desarrollo, la difusión y la adopción de nuevas tecnologías.⁷

Por ello no es de extrañar que durante las últimas dos décadas el mundo haya venido asistiendo a una espectacular ola de innovaciones en áreas claves, entre las que destacan la microelectrónica y la informática. Las aplicaciones separadas y conjuntas de innovaciones en estas dos áreas se han reflejado muy favorablemente en los costos de actividades con elevado potencial ‘sinérgico’ (comunicaciones, almacenaje,

⁴ Oman (1994) identifica dos usos para el término globalización. El primero hace referencia a un proceso de carácter microeconómico; en este caso el análisis está dirigido, por ejemplo, a temas de competitividad internacional. El segundo uso destaca la noción de globalización como sinónimo de multilateralismo; en este caso el análisis se dirige a temas de política comercial y, de manera especial, a acuerdos sobre el sistema de comercio mundial, como por ejemplo, el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS) y el Acuerdo sobre Aspectos de la Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC). Estos últimos —junto con un acuerdo sobre el comercio de bienes (que básicamente actualiza las normas establecidas bajo el GATT)— son los pilares de la nueva Organización Mundial de Comercio (OMC), nacida de la Ronda Uruguay.

⁵ Sobre la naturaleza de los procesos evolutivos en economía, véase Nelson y Winter (1982), Nelson (1995) y North (1990); sobre las discontinuidades véase Gerschenkron (1966).

⁶ Entre estas raíces destacan i) la función legitimadora de la doctrina del ‘libre’ comercio heredada de David Ricardo; ii) la reducción de los costos de producción y transporte derivada de las innovaciones que siguieron a la revolución industrial; iii) la consolidación de un sistema de “Estados-nación” anclados en marcos jurídicos compatibles con los derechos de propiedad privada, y los arreglos institucionales que reducían los costos de transacción; iv) la firme determinación, por parte de las potencias coloniales de la época, de implantar el ‘libre’ comercio y asegurar la apertura de mercados, si fuese necesario, por la fuerza. Ejemplo paradigmático de esto último es la llamada ‘guerra del opio’ (1839-1842) que Inglaterra libró contra China, forzando a este país a abrir sus puertos al comercio de dicha droga y, de paso, transformando Hong Kong en colonia inglesa desde 1842 hasta 1997.

⁷ Acerca de la relación entre crecimiento y adopción de tecnologías, véase Parente y Prescott (1991). Otras excelentes contribuciones recientes al análisis económico de la difusión de innovaciones se encuentran en Freeman (1994), Stoneman y Diederer (1994), Metcalfe (1994) y Rosenberg (1994).

transferencia de datos e información, y transportes en general).⁸

Este tipo de avance tecnológico es exactamente lo que las jerarquías corporativas requieren para hacer florecer y consolidar la dimensión microeconómica del proceso de globalización. Dicho avance permite achicar distancias, economizar tiempos, miniaturizar tamaños, reducir pesos, agigantar precisión, aumentar calidad, desagregar o agregar y, en última instancia, posibilita una explosiva expansión de las opciones de que disponen las jerarquías corporativas. Estas pueden así decidir de manera totalmente flexible cómo organizarse, qué y para quién producir, y cómo, cuándo y dónde hacerlo. Vemos así que la progresiva desterritorialización de las actividades económicas debe mucho a las innovaciones en el campo tecnológico.

2. Organización corporativa

La fuerte reducción de costos —de producción, comercialización y transacción— propiciada por la incorporación de progreso técnico de tales características abrió las puertas a la adopción de nuevos modelos de organización por parte de las jerarquías corporativas transnacionales (tanto en la esfera real de la economía como en la financiera). El favorable efecto sinérgico de la combinación de innovaciones técnicamente muy avanzadas y sistemas organizacionales caracterizados por su flexibilidad ha contribuido decisivamente a la consolidación del proceso de globalización económica.⁹

Mientras en el pasado reciente la estrategia de las empresas transnacionales frecuentemente consistía en replicar una versión de la firma original a pequeña escala en los países donde se instalaban, el actual modelo de organización tiende a localizar las opera-

ciones —de producción, abastecimiento, publicidad, asesoramiento jurídico, contabilidad, auditoría, control y manejo de inventarios, investigación y desarrollo de productos y procesos— en diferentes territorios alrededor del mundo.

El nuevo sistema de producción 'flexible' busca ubicar cada función corporativa en el lugar más conveniente, para aprovechar las ventajas comparativas de cada territorio.¹⁰ Seleccionar la combinación óptima de localizaciones de las distintas funciones u operaciones equivale a construir ventajas porque, entre otras cosas, permite: i) asegurar proveedores de insumos más baratos, de mejor calidad o con mayor proximidad a los centros de producción; ii) situar plantas productoras en lugares estratégicos respecto de los principales centros de venta o consumo de sus productos y iii) usar tecnologías más convenientes, con independencia del origen nacional de las mismas. Todo esto se asemeja a tratar de armar un rompecabezas gigantesco, donde la figura que se busca, así como la localización de las piezas, puede variar según las conveniencias de una estrategia corporativa destinada a asegurar competitividad y rentabilidad para la organización como un todo.

La superioridad económica de este modelo organizacional deriva de su flexibilidad y adaptabilidad a circunstancias generalmente cambiantes y difíciles de anticipar, las que permiten que las jerarquías corporativas mejoren la eficiencia y productividad de sus organizaciones a través de una mayor exposición a la competencia global (esto es, llevándolas a competir con las mejores prácticas de los mejores productores y en los mercados más sofisticados y exigentes, donde sea que se encuentren localizados).¹¹

⁸ Al importante impacto económico de la difusión de innovaciones en materia de nuevos materiales, microbiología y biotecnología, debe sumarse el enorme potencial de aplicaciones que vienen mostrando las llamadas 'tecnologías de la información' (TI) resultantes de la combinación del computador, la microelectrónica y las telecomunicaciones en numerosos sectores de la economía. Sobre estas materias véase Milgrom y Roberts (1990), Alcorta (1993) y Rosenberg (1994).

⁹ Como señala Freeman (1994), cualquier innovación técnica importante involucra cambios en la organización de la producción y de los mercados. A su vez, las innovaciones organizacionales pueden inducir innovaciones técnicas importantes (ejemplos clásicos son la creación de líneas de montaje, la introducción del uso de contenedores, el autoservicio y los supermercados e hipermercados). La actual fase de globalización destaca, entre otros motivos, por la especial e intensa interacción existente entre la tecnología y un sistema de producción integrado a escala mundial, estructurado en torno de una sofisticada división internacional de tareas intrafirma para las principales funciones corporativas. Sobre este tema véase UNCTAD (1993) y Oman (1994).

¹⁰ Véase una reciente evaluación de diversas posibles fuentes de ventajas comparativas en Dollar (1993), Leamer (1993), Tybout (1993), y Hummels y Levinsohn (1993).

¹¹ Baily y Gersbach (1995) estudiaron las considerables diferencias en productividad (medida como valor adicionado por hora) que se observan en nueve industrias (automóviles, autopartes, metal-mecánica, acero, computadores, productos electrónicos de consumo, alimentación, cerveza, jabones y detergentes) de Estados Unidos, Alemania y Japón, llegando a las siguientes explicaciones: en un primer nivel de análisis, referido al proceso de producción, la mayor parte de las diferencias de productividad pueden ser atribuidas a la manera de organizar las funciones y tareas (innovaciones en el diseño de las manufacturas y la organización del lugar de trabajo) en cada industria y país; factores determinantes tradicionales como la intensidad de uso del capital y la escala de la planta desempeñan un papel menos importante. En un segundo nivel de causalidad, los autores establecen una correlación positiva entre nivel de productividad y grado de exposición de una industria a la competencia global (definida en el sentido indicado en el texto). Esto último refuerza el mensaje derivado de la muy citada punta de 'diamante' de Porter (1991): el secreto de las ventajas competitivas radica en competir (primero con rivales internos y más adelante con los mejores del resto del mundo).

3. Políticas públicas

Es evidente que sin la ayuda de políticas públicas compatibles con el funcionamiento de una economía global, la mencionada combinación de tecnología y organización corporativa no habría tenido los efectos hoy conocidos en materia de globalización. Es más, la propia internacionalización o apertura de las economías nacionales —con la escala y características hoy conocidas— es en gran medida obra y gracia de políticas internas compatibles con la intensificación de los movimientos a través de las fronteras.¹²

Ejemplos de políticas públicas que claramente intensificaron las corrientes de comercio durante los últimos cincuenta años fueron los acuerdos gubernamentales para la creación del GATT en 1947. En esa época, los aranceles aduaneros sobre la importación de manufacturas en países industrializados eran de alrededor de 40%, cifra que después de varias rondas de negociaciones (Dillon, Kennedy y Tokio, entre otras) llegó a un promedio de 4% en la Ronda Uruguay. Esta y muchas otras iniciativas gubernamentales, como las vinculadas a la creación de las Naciones Unidas y sus diversas instituciones especializadas, se insertan dentro del campo de la política externa de los Estados-nación y han dado lugar al ya señalado concepto de globalización entendida como multilateralismo.

Al mismo tiempo, dichas políticas externas también crearon condiciones propicias para el desarrollo de fuerzas globalizadoras en el sentido que aquí más nos interesa. Esto porque los flujos a través de fronteras —cuya intensificación ese 'multilateralismo' se encargó de promover— son el mecanismo a través del cual las organizaciones transnacionales pueden desarrollar y aplicar sus estrategias microeconómicas.

Por otra parte, algunas políticas internas de liberalización y desregulación de mercados —iniciadas en los países industrializados en los años setenta y luego adoptadas por numerosos otros países alrededor del mundo en los años ochenta y primera mitad de los noventa— terminaron de crear las condiciones ideales para que floreciera y luego se consolidara el proceso de globalización económica como fenómeno de carácter microeconómico.

¹² Las propias actividades de contrabando —que por cierto deberían contabilizarse como parte del proceso de internacionalización de las actividades económicas— reflejan el efecto de las políticas públicas. Así, por ejemplo, la adopción de una política comercial altamente proteccionista (con arancel medio de importación, digamos, superior a 80%), seguramente será percibida como un incentivo (en realidad, un subsidio implícito) para el florecimiento del contrabando.

Esas políticas internas fueron formuladas, diseñadas y aplicadas en el contexto de programas de estabilización y ajuste o de reformas estructurales de corte liberalizante, con miras a la búsqueda de mayor eficiencia, flexibilidad, competitividad externa y capacidad productiva de las economías nacionales. Ejemplos conspicuos de ellas son los programas de descentralización fiscal, desregulación financiera, liberalización comercial, privatización o desincorporación de empresas públicas, y las reformas tributarias compatibles con las necesidades lógicas de los anteriores (particularmente con la liberalización del sector externo). El conjunto de políticas asociado con tales programas es bien conocido y responde al nombre de "consenso de Washington".¹³

Ahora bien, el que un mismo conjunto de políticas internas haya sido adoptado en numerosos países de manera casi simultánea, es algo tan poco frecuente que merece una explicación. Por cierto, parece poco creíble la hipótesis de que tan súbita y masiva conversión a una nueva 'sabiduría convencional' pudiera haber resultado de decisiones nacionales totalmente independientes.

Más bien se impone otra interpretación alternativa: la de que los gobiernos nacionales, atrapados entre presiones internas recurrentes y acumulativas de orden distributivo, que no podían ser incorporadas al ya obsoleto modelo de crecimiento hacia adentro, y presiones externas que los afectaban de manera más o menos simultánea, terminaron por adaptarse a las fuerzas que empujaban en pro de la nueva 'sabiduría convencional'. En este proceso, los gobiernos terminaron haciendo suyas las banderas y promesas de esta última.¹⁴

La creciente movilidad del capital —tangible e intangible, real y financiero—, controlado por agentes económicos transnacionales que operan de manera cada vez más "desterritorializada", fue traduciéndose en exigencias y promesas —concretas y potenciales, explícitas e implícitas, de los mercados y de las propias

¹³ La expresión 'convergencia universal' ha sido sugerida como alternativa a la muy cuestionada de "consenso de Washington", que acuñó John Williamson. Sobre el origen y evolución de esta terminología ver Williamson, 1993.

¹⁴ Aun cuando la 'versión Banco Mundial' de las causas del 'milagro económico del este asiático' sólo recibió difusión masiva con la publicación del informe *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy* (Banco Mundial, 1993), debe recordarse que los planes de estabilización y ajuste de los países que durante los años ochenta firmaron un acuerdo con el FMI y con el propio Banco Mundial contenían los elementos básicos de esa 'sabiduría convencional' (a los que se vinculaban las famosas cláusulas de condicionalidad).

jerarquías corporativas transnacionales—, las que los gobiernos nacionales no pudieron resistir.¹⁵

De todo lo anterior se concluye que la dirección de la causalidad en la proposición bajo examen —esto es, que la globalización conduce a la pérdida de autonomía— ignora algunas importantes y complejas interacciones de la variable visualizada como determinante (globalización) y del ámbito en el que se produ-

ce la eventual pérdida de autonomía (políticas públicas). Por una parte, ignora la importante contribución de la política exterior en pro del multilateralismo para el desarrollo de una economía globalizada. Por otra, dicha visión no hace explícito que la implementación de importantes políticas internas constituye una respuesta racional adaptativa ante presiones externas vinculadas al proceso de globalización.

III

Formas que puede asumir la pérdida de autonomía

La autonomía, entendida como libertad para regirse o administrarse por sí mismo con independencia de influencias externas, es un concepto nativo del campo político. Así es que para hablar aquí de pérdida de autonomía en el campo económico, debemos importar y luego adaptar aquel concepto a los fines propios de este ensayo.

Esta última tarea no está exenta de riesgos y complejidades. En primer lugar, cabe observar que la esencia misma de los procesos políticos es la negociación. Por ello, habitualmente es imposible distinguir entre lo que un gobierno nacional cede como parte de un acuerdo con los partidos de oposición a fin de obtener alguna ventaja táctica o estratégica (en cuyo caso se habla de una 'hábil negociación política') o cede como resultado de condicionamientos externos vinculados al proceso de globalización (en cuyo caso se hablará de 'nefasta pérdida de autonomía'). Segundo, si negociación política significa ceder en un área con el fin de obtener ventajas en otra a la que se le asigna mayor prioridad, entonces el problema creado por la pérdida de autonomía puede no ser más que el precio necesario para alcanzar otros objetivos. Por

último, es preciso reconocer que la naturaleza del tema no se presta para consideraciones de tipo cardinal. 'Pérdida' de autonomía es una noción de tipo ordinal que deja abiertos espacios donde reinan la indeterminación y la ambigüedad.

En todo caso, el gobierno central del Estado-nación interviene en la economía con cuatro propósitos generales: i) asignar recursos a la provisión de bienes públicos; ii) estabilizar la trayectoria en el tiempo de las variables macroeconómicas (nivel de producción, empleo, precios, moneda, deuda pública y otras); iii) corregir la distribución de ingresos (personal, funcional, regional) y iv) asegurar un ritmo de crecimiento económico adecuado y sustentable. Para ello, habitualmente usa tres canales: i) regulación (fijación de precios y tarifas públicas, determinación de condiciones para la entrada y salida del mercado, localización de actividades, cumplimiento de normas de calidad en la producción y comercialización; ii) política económica (tributaria, arancelaria, de gasto público, monetaria, crediticia, financiera, cambiaria, comercial, industrial) y iii) participación directa como agente productor/distribuidor (empresas de utilidad pública) o financiador (bancos de desarrollo).

Tras tales intervenciones siempre está el supuesto de que las autoridades económicas tienen la capacidad de fijar objetivos y trazar metas compatibles con ellos, seleccionar y utilizar instrumentos eficientes y eficaces, minimizar el costo de sus intervenciones y mantener bajo control el conjunto de restricciones —políticas, económicas y sociales— dentro de las cuales operan sus políticas. Por lo tanto, hablaremos de pérdida de autonomía de las autoridades económicas

¹⁵ Los elementos básicos de esta ni tan nueva 'sabiduría convencional' fueron anticipadamente codificados por Harberger (1984) en un conjunto de 13 reglas para la conducción de la política económica (las que fueron aumentadas a 14 por Fischer, 1987). A su vez, Little, Cooper, Corden y Rajapatirana (1994) propusieron nueve criterios generales con igual propósito. Más recientemente, Harberger (1995) retomó sus recomendaciones, comparándolas con los 10 puntos de convergencia de Williamson. Dos importantes evaluaciones del surgimiento, evolución y eventual caída de la nueva 'sabiduría convencional' se encuentran en Bierkstekker (1995) y Krugman (1995).

nacionales siempre que el proceso de globalización de la economía mundial afecte de manera adversa el cumplimiento de los anteriores supuestos.

Tal pérdida, a su vez, puede manifestarse de diversas maneras, entre las que destacamos las siguientes:

- a) *Respecto de los instrumentos*
 - i) Pérdida de instrumentos.
 - ii) Disminución de la eficiencia o eficacia de ellos.
- b) *Respecto de las restricciones*
Aumento del número, grado de complejidad e importancia estratégica de las restricciones a las que deben ceñirse las autoridades económicas.

- c) *Respecto de los objetivos*
 - i) Aumento del número e importancia de los objetivos de política que dejan de ser opciones viables.
 - ii) Aumento del costo de insistir en mantener políticas internas alejadas de los mercados y de lo que las jerarquías corporativas transnacionales entienden como 'fundamental'.
 - iii) Elevación de los estándares para fijar y cumplir metas cuantitativas.

Basándonos en esta clasificación, que tiene sólo fines ilustrativos y está lejos de ser exhaustiva, pasamos ahora a examinar algunos ejemplos vinculados a las políticas monetaria, bancaria, cambiaria y fiscal.

IV

El caso de las autoridades bancarias y monetarias

Las referencias al proceso de desterritorialización de las actividades económicas suelen aludir sólo a la actuación de empresas transnacionales que operan en la esfera real de la producción, el comercio y la inversión directa en capitales de riesgo (como hace Dunning, 1993). Sin embargo, el ejemplo más conspicuo de globalización se encuentra en la actuación de los bancos comerciales, los bancos de inversión, las compañías de seguro, las casas de cambio y otros agentes del ramo (incluidas las propias empresas transnacionales en sus relaciones financieras con algunas de aquellas instituciones). Por ello, las actividades y operaciones típicas de los mercados financieros son las que mejor se ajustan a las características del cuadrante 2 del gráfico 1.¹⁶

La globalización de los mercados financieros es el prototipo de la interacción sinérgica entre progreso técnico, políticas de desregulación y modelos de organización corporativa. Los avances espectaculares logrados en los sistemas de comunicación y la tecnología de procesamiento, almacenamiento y transmisión

de datos e informaciones han permitido que surjan imaginativas innovaciones financieras caracterizadas por sofisticados 'productos' y complejas técnicas de análisis y gestión. A su vez, la amplia y generalizada desregulación financiera —consistente básicamente en la eliminación de controles sobre movimientos de capitales a través de las fronteras y de límites máximos sobre tasas de interés activas y pasivas— ha promovido mayor competencia interna, movilidad internacional de capitales de corto plazo y creciente integración financiera internacional.¹⁷

Las cifras citadas por Baumann (1995), Griffith-Jones y Stallings (1995) y el FMI (1995) respecto a la magnitud y ritmo de variación de algunos flujos inter-

¹⁶ La posibilidad de vínculos entre empresas transnacionales y bancos depende del modelo de control corporativo e intermediación financiera vigente en cada país. Véase análisis reciente de las ventajas y limitaciones de los modelos básicos (estadounidense, alemán y japonés) en Porter (1992), Gray (1994) y Prowse (1994).

¹⁷ El origen de la actual globalización de los mercados financieros puede buscarse en el surgimiento del mercado de eurodólares, a finales de los años cuarenta, cuando la ex-Unión Soviética colocó sus tenencias de dólares en bancos franceses para prevenir una posible congelación de sus cuentas por Estados Unidos. Cuando este último país impuso controles de capital en los sesenta, tanto los bancos como las empresas de ese país 'descubrieron' el mercado de eurodólares como fuente de fondos para sortear los controles de cambios y así financiar sus operaciones. El fin del sistema de Bretton Woods en 1971 y el reciclaje de los petrodólares iniciado en 1973 dieron nueva dimensión a dicho mercado, el que se 'globalizó' de manera definitiva con la amplia desregulación de los mercados financieros iniciada en los años setenta en los países industrializados.

nacionales, tanto en el sector real como en el financiero, indican claramente que la relación cuantitativa que tradicionalmente vinculaba estas dos esferas viene sufriendo una importante discontinuidad. De hecho, puede decirse que los flujos financieros han adquirido vida propia, cruzando fronteras en intensos movimientos especulativos de reiteradas idas y vueltas diarias, con total independencia de la base económica real a la que hasta hace poco se suponían subordinados. La creciente movilidad y desmaterialización de la moneda —hoy reducida a pura información electrónica transmitida de manera instantánea y simultánea por redes de computadores a través del espacio cibernético— hace que las actividades de los mercados financieros se hayan transformado en un paradigma de la desterritorialización de las actividades característica del proceso de deglobalización.¹⁸

Como es fácil imaginar, toda esta nueva situación viene creando enormes desafíos para las autoridades de los bancos centrales y demás responsables por la conducción de las políticas bancaria, monetaria y cambiaria.

En primer lugar, la extraordinaria ampliación de las interdependencias entre instituciones financieras —nacionales y extranjeras—, posibilitada por la desregulación y las innovaciones que acompañan al proceso de globalización, viene aumentando el riesgo sistémico. Este último invariablemente se origina a nivel microeconómico con la eventual incapacidad de una institución financiera de cumplir con sus obligaciones, lo que puede arrastrar a otras —en una reacción en cadena— a una situación de insolvencia y, eventualmente, a la quiebra del propio sistema. Como es fácil comprender después del episodio del Banco Barings, una creciente vulnerabilidad externa equivale a una efectiva reducción de la eficiencia y eficacia de los instrumentos de supervisión bancaria.

La mayor fragilidad del sistema financiero deriva de:

i) la creciente opacidad de los estados de cuentas y balances de sus instituciones, lo que se explica por el intenso uso de productos derivados y otros instru-

mentos de extremada complejidad técnica, con riesgos asociados muy difíciles de estimar;¹⁹

ii) una mayor fragilidad del sistema de pagos interbancarios, que ha pasado a ser el eslabón más débil en la cadena de arreglos institucionales destinados a evitar una crisis sistémica; esto se debe al alza explosiva del valor de los pagos efectuados a través de dichos mecanismos en relación con los recursos netos medios de que disponen los participantes del sistema, lo que significa que una eventual falla de sincronización —por problemas de liquidez de un agente— podría generar una crisis sistémica de proporciones;²⁰

iii) la inestabilidad de los precios de los activos financieros, traducida en mayor volatilidad de corto plazo (como en los mercados de divisas), o, lo que es más serio, en precios desalineados en el mediano plazo (como en los mercados de cambio, propiedades y títulos durante gran parte de los años ochenta en algunos países industrializados). Como es fácil imaginar, cuando estas burbujas explotan, crece la probabilidad de riesgo sistémico.

El aumento de ese riesgo sistémico que resulta de la globalización de los mercados financieros se traduce en potenciales efectos adversos sobre la conducción de las políticas monetaria y fiscal. En el ámbito monetario, una inyección de crédito para recuperar instituciones 'demasiado grandes para quebrar' constituye una amenaza para la trayectoria de los agregados monetarios y las expectativas inflacionarias. En el ámbi-

¹⁸ O'Brien (1992) acuñó la expresión 'el fin de la geografía' (posiblemente por analogía con 'el fin de la historia' de Fukuyama) como metáfora que resume la noción de desterritorialización de buena parte de las operaciones financieras contemporáneas. Estas últimas, en el decir de mi colega Edgardo Noya, tienen lugar en el 'espacio Borgeano' donde se juntan lo infinito con lo simultáneo de manera instantánea.

¹⁹ Acerca de la falta de transparencia de los estados de cuentas y balances de las instituciones financieras, el actual Presidente del Instituto Monetario Europeo y hasta hace poco tiempo Gerente General del Banco de Pagos Internacionales manifestó recientemente: "Para decirlo incisivamente, yo desafiaría incluso a un profesional de las finanzas a que tome las cuentas publicadas de algún gran banco internacional de otra institución financiera y haga una evaluación exacta de sus asuntos... Esta falta de transparencia no sólo anula uno de los supuestos claves que la economía libre necesita para efectuar una óptima asignación de recursos, sino que también significa que los participantes tal vez no estén en condiciones de aplicar a las instituciones financieras la disciplina de mercado de facto necesaria para evitar el riesgo de que surjan problemas sistémicos" (Lamfalussy, 1995. Cita traducida del inglés).

²⁰ Es sabido que cuando los agentes se retiran de las cajas de compensación bancaria porque anticipan problemas con su funcionamiento, se genera una crisis de liquidez que puede terminar en una crisis sistémica. Este ejemplo de profecías autocumplibles recibe el nombre de "riesgo Herstatt", en recuerdo de un banco alemán que quebró en 1974 por dicho motivo. Por otra parte, según Crockett —actual Gerente General del Banco de Pagos Internacionales— se estima que en dos días y medio de operación, los sistemas de compensación de pagos interbancarios de Suiza y Japón movilizan recursos equivalentes al PIB anual de cada país. En Estados Unidos y Alemania el tiempo requerido varía de tres a cuatro días (Crockett, 1994).

to fiscal, una eventual crisis sistémica puede representar un fuerte aumento de la carga tributaria que se precisa para retomar los equilibrios macroeconómicos.

En segundo lugar, es obvio que a medida que las instituciones financieras internas se tornen más vulnerables, debido a las interdependencias asociadas con la globalización del sistema financiero mundial, las autoridades de los bancos centrales nacionales pierden incentivos para controlar la expansión de los agregados monetarios de manera compatible con la reducción de la tasa de inflación anual. En tal caso, dichas autoridades tendrán como primera prioridad velar por la integridad del sistema financiero, dejando en segundo plano la política antiinflacionaria.

En tercer lugar, la explosión de innovaciones financieras y la volatilidad de los precios de activos como divisas, propiedades, títulos y acciones, tienden a reducir la estabilidad de la relación entre grandes agregados monetarios y el PIB. De esta manera la globalización financiera hace que los mecanismos de transmisión monetaria sean cada vez menos predecibles (con lo cual se reduce la eficiencia y eficacia de la política monetaria).

En cuarto lugar, la existencia de mercados de divisas que operan alrededor del mundo las 24 horas del día, con información puesta en la pantalla de computadores conectados en red, permite la instantánea sustitución de monedas en los portafolios de los inversionistas. Este fenómeno de sustitución monetaria entre países sugiere que el nivel más eficiente para controlar la expansión monetaria puede ser el supranacional.²¹

En quinto lugar, con suficiente movilidad internacional del capital financiero, una política que fije la tasa nominal de cambio y no imponga ningún control a la compraventa de divisas hace endógena la oferta de base monetaria (o sea, se pierde autonomía en el manejo de la política monetaria como instrumento para determinar el nivel de actividad y precios).

Dicho de otra manera, en una economía con mercados financieros globalizados y alta movilidad del capital especulativo, las autoridades económicas deben optar entre i) reemplazar el ancla cambiaria por un ancla monetaria, al costo que sea necesario en descontrol de la oferta de deuda pública causado por el alza de la tasa de interés sobre los títulos públicos, desaliento de la inversión privada y del nivel de acti-

vidad y mayor fragilidad del sistema bancario; o bien ii) mantener el tipo de cambio nominal, al costo que sea necesario en atraso cambiario y pérdida consiguiente de recaudación tributaria por operaciones de comercio exterior, en aumento del déficit comercial y en variaciones del acervo de reservas internacionales. Así la 'trinidad imposible' (cambio nominal fijo, movimiento de capitales y autonomía monetaria) puede ser vista como una manifestación de la pérdida de autonomía de las autoridades internas resultante del proceso de globalización financiera.

En sexto lugar, como las inestabilidades cambiarias europeas vienen mostrando desde la crisis de septiembre de 1992 —y como las recientes experiencias mexicana y argentina se encargaron de recordar—, los mercados financieros globales muestran cada vez menos tolerancia con políticas internas que signifiquen atrasos cambiarios significativos o permanentes. Después de la crisis mexicana de diciembre de 1994, el comportamiento de los mercados ha reducido enormemente el margen de maniobra de las autoridades económicas nacionales para manejar el tipo de cambio nominal como ancla del sistema de precios. El caso de México es elocuente, ya que desde entonces debió aceptar la flotación de su moneda. El caso de Argentina supone un fuerte compromiso de no devaluar; sin embargo, el reciente anuncio de una tasa de desempleo de 18.6% (promedio nacional) puede ser interpretado como un indicador del precio político y social que se debe pagar por insistir en un curso de acción autónomo. El caso de Brasil ilustra una situación intermedia, en la cual el diseño original del Plan Real debió ser alterado —primero adoptando una banda de flotación y más tarde ajustándola de modo compatible con una devaluación— para satisfacer las expectativas del mercado.

En séptimo lugar, la disciplina impuesta por el funcionamiento de mercados financieros globales alcanza hasta el manejo de metas cuantitativas por parte de las autoridades monetarias. Así por ejemplo, en una economía con tasas de inflación y de crecimiento de la base monetaria iguales a 50% anual, el anuncio del banco central de que pretende reducir la expansión de la moneda de alta potencia a sólo 48% anual sería probablemente visto por los mercados como falta de voluntad política para enfrentar el problema. A su vez, si el anuncio fuera que la creación primaria de moneda no excederá el 0% anual, los mercados probablemente tampoco lo considerarían un anuncio serio (o podrían interpretarlo como información compatible con un futuro congelamiento de precios).

²¹ Lane y Poloz (1992) muestran que la demanda de moneda agregada en los países miembros del Grupo de los 7 tiende a ser más estable que la demanda de cada moneda por separado.

Por último, en la medida en que numerosas y creativas innovaciones financieras permiten que los agentes del sector privado se puedan proteger contra eventuales cambios en el curso de la política monetaria o cambiaria, la eficiencia de estas últimas tiende a verse disminuida. Esta sería una variante de la ley de Goodhart, cuya versión original establecía que, cuando los agentes económicos descubren la existencia de una relación estable (entre dos o más variables), ésta

se quiebra (pues pasa a ser sobreexplotada). En el presente caso, cuando los agentes aprenden a usar los instrumentos surgidos de la desregulación bancaria promovida por el Banco Central, la eficiencia de la política monetaria a cargo de este último tiende a quedar neutralizada (pues los agentes tienen un incentivo para cubrirse contra las iniciativas del Banco Central mediante el adecuado manejo de los referidos instrumentos).

V

El caso de las autoridades fiscales

Cuando se trata de ilustrar el efecto restrictivo de la apertura comercial sobre el campo de maniobra de las autoridades fiscales, el primer caso que viene a la mente es el conocido ejemplo del multiplicador del gasto público. En el contexto de políticas keynesianas, destinadas a compensar insuficiencias (o excesos) de demanda del sector privado, la trayectoria de la demanda agregada de una economía cerrada ($D = Ad = Cd + Gd + Id$) puede ser estabilizada mediante una variación compensatoria en el nivel del gasto público o de la tributación. Sin embargo, a medida que la economía se internacionaliza, la demanda agregada se hace cada vez más sensible a las variaciones en los factores determinantes de la balanza comercial ($D = Ad + X = A + X - M = C + G + I + X - M$), con lo que el multiplicador del gasto público disminuye a causa de las 'filtraciones' originadas en la demanda de importaciones.

El conocido argumento anterior resulta de comparar una misma economía en circunstancias de autarquía y en las de apertura, y permite mostrar la pérdida de grados de libertad que experimenta el gobierno central del Estado-nación cuando la economía interna se abre al comercio exterior.²² Esto no es suficiente, sin embargo, para mostrar los efectos de la globalización de la economía mundial sobre el grado de autonomía de las autoridades nacionales en el diseño e implementación de sus propias metas de política fiscal. La razón, ya adelantada, es que globalización y apertura no son sinónimos.

²² Se puede obtener una estimación de esta pérdida calculando el aumento necesario en el déficit público para alcanzar un predeterminado grado de expansión en el nivel de actividad o empleo, respecto a lo requerido en una situación de autarquía.

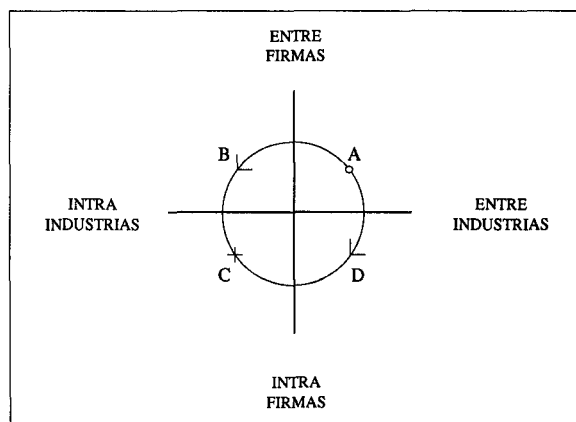
Las complejidades fiscales que resultan de la globalización emergen cuando se examina la tributación sobre las utilidades de las empresas transnacionales que establecen administraciones impositivas concurrentes; esto es, las dificultades surgen con la asignación de los derechos de recaudación de impuestos que hacen los diferentes Estados-nación en cuyos territorios las operaciones tienen lugar o donde la casa matriz tiene su sede.

Lo anterior está vinculado al cambio estructural que la globalización viene provocando en el patrón del comercio internacional y de las inversiones extranjeras directas (gráfico 2).

La región A corresponde a las operaciones de comercio exterior a que nos acostumbró la lógica de

GRÁFICO 2

Comercio internacional y comercio intrafirma



Fuente: Elaboración propia.

Heckscher-Ohlin. En ella, cada país exporta (importa) el bien que usa intensivamente el factor de producción del cual está mejor (peor) dotado, lo que a su vez da origen a la noción convencional de que el comercio se realiza entre empresas sin vínculos (principio de *at arm's length*) de dos países que compran y venden productos de diferentes industrias (digamos, textiles de Inglaterra y vino de Portugal). Este tradicional patrón de comercio internacional entre empresas y entre industrias puede ser interpretado como típico de la fase primitiva del proceso de internacionalización de la economía mundial (aunque es preciso reconocer que aún mantiene vigencia en numerosos productos).

La región C corresponde a lo que hay de más típico en la actual fase del proceso de globalización. Destacan aquí las operaciones de comercio e inversión intrafirma e intraindustria, efectuadas por empresas transnacionales que operan guiadas por una lógica global y que se apoyan en un esquema organizacional flexible del tipo descrito anteriormente.

Entre los múltiples problemas que las autoridades fiscales deberán enfrentar a medida que las operaciones a través de fronteras (de comercio, inversión y financieras) tiendan a concentrarse en la región C, mencionaremos algunos.

En primer lugar, los arreglos institucionales para el control de flujos a través de fronteras —esto es, las aduanas nacionales— son heredados de los tiempos en que las relaciones económicas internacionales eran típicas de la región A. Por este motivo están básicamente diseñados para lidiar con el comercio de mercaderías pasibles de control físico (toneladas de carne o azúcar, cajas o hectolitros de vino, centenas de neumáticos, número de camiones o automóviles), y realizado por empresas no vinculadas entre sí y que por lo tanto usan precios de mercado para determinar créditos y débitos. Por el contrario, el tipo de transacciones característico de la región C supone corrientes de comercio que tienen un creciente contenido de servicios, información y conocimientos. En cierta manera, puede decirse que son flujos cada vez más 'conceptuales' y, por lo tanto, su carácter crecientemente intangible tiende a dificultar las valoraciones monetarias que cada país desea realizar con fines arancelarios e impositivos en general.

En segundo lugar, y vinculado al punto anterior, ocurre que los agentes que intervienen en las actividades de la región C tienden a ser miembros de jerarquías transnacionales para las que lo esencial del comercio internacional es mover bienes y servicios —incluyendo los de tipo financiero— al interior de la

corporación. El hecho de que esto último involucre mover dichos bienes y servicios entre diversos países es porque hacerlo de esta manera resulta más conveniente para los intereses y estrategia global de la organización. Ocurre que en las operaciones de compraventa interna (entre diferentes subsidiarias, filiales y casa matriz) los 'precios de transferencia' utilizados permiten conocidos manejos cuyas consecuencias tributarias y cambiarias pueden no ser triviales. La importancia del tema para las administraciones tributarias y los bancos centrales de países como el Brasil es considerable, ya que desde el ángulo del comercio de servicios (contabilidad, crédito y finanzas, investigación y desarrollo, capacitación de personal, etc.) y de otros valiosos intangibles (patentes, fórmulas, procesos, diseños, derechos de autor, marcas o nombres comerciales, modelos, franquicias, licencias, datos técnicos, listas de clientes, etc.) es mucho lo que las autoridades fiscales han de hacer para no perder grados de libertad —bajo la forma de pérdida de recaudación— debido al proceso de globalización.

En tercer lugar, es preciso estar atentos al hecho de que el incentivo de las empresas transnacionales para manipular 'precios de transferencia' no se limita al de optimizar su plan tributario global (transfiriendo utilidades desde países con elevada presión impositiva hacia otros con menor carga tributaria). El mismo procedimiento se puede utilizar, entre otras cosas, para repatriar utilidades en exceso de lo permitido por las normativas locales, reducir riesgo en operaciones de cambio, capitalizar activos, evitar controles de precios, responder a cargos de *dumping* o de otras actividades monopólicas, neutralizar demandas salariales, subvencionar una subsidiaria 'naciente', penetrar nuevos mercados o aumentar la participación en mercados tradicionales. Como puede verse, no son pocos los canales por los que la globalización de la economía puede afectar adversamente, mediante precios de transferencia, los intereses del fisco nacional.

En cuarto lugar, cabe observar el lado financiero de las economías nacionales para ver su creciente interacción con los dinámicos mercados financieros internacionales. En tal contexto, se puede apreciar que los 'bancos globales' —como el Chase Manhattan, el Chemical Bank y otros— representan una modalidad muy especial de jerarquías corporativas transnacionales, por los tipos de 'productos' con que operan y por el tipo de control a que están sujetos en cada país (usualmente bajo la égida del Banco Central). Sin embargo, no se debe desconocer que tales tipos de bancos —y otros agentes financieros que llevan a cabo

operaciones financieras internacionales— tienen los mismos incentivos (y tal vez más facilidades) que las empresas transnacionales del lado real de la economía para manipular sus respectivos 'precios de transferencia'. Dada la magnitud de los volúmenes manejados por estas instituciones (en operaciones de protección (*hedge*), especulación y arbitraje intrafirma a través de fronteras), aun pequeñas diferencias en los precios utilizados pueden representar cuantiosas pérdidas para el fisco.

En quinto lugar, la creciente importancia de las empresas transnacionales se manifiesta cada vez más en el volumen de inversión extranjera directa y de comercio que generan (dentro de la región C del gráfico 2). Cabe imaginar que dichas actividades tienen importantes contrapartidas financieras (como la creación o destrucción de activos financieros vinculados a los pagos de exportaciones e importaciones, operaciones de protección para reducir riesgos cambiarios, operaciones en los mercados de divisas para efectuar remesas de utilidades o repatriación de capital, etc.). Dada la importancia cuantitativa de dichas operaciones en el conjunto de las operaciones externas, el nivel medio de las reservas internacionales y el volumen de operaciones en el mercado de divisas, es evidente la necesidad de que los bancos centrales sigan de cerca lo que las empresas transnacionales puedan estar haciendo (o venir a hacer), de manera coordinada con 'bancos globales', en materia de precios de transferencia.

En sexto lugar, existen diversas áreas nichos en las que se viene dando una activa interacción entre los lados real y financiero de las empresas transnacionales. Así por ejemplo, éstas poseen en todo momento activos y pasivos líquidos denominados en diversas monedas y situados en numerosos países. Por lo tanto, los movimientos de divisas generados por las técnicas de manejo de los flujos de caja de estas empresas—dado el volumen que representan y la asiduidad con que tienen lugar— les permite transferir cifras enormes aún con la adopción de pequeños diferenciales de tasas de interés (*spreads*). Otro ejemplo de estas áreas nichos se encuentra en la industria de los llamados 'seguros cautivos', esto es, empresas de seguros que son subsidiarias de una empresa transnacional del sector no financiero (por ejemplo, una fábrica de automóviles) o controladas por ella. La motivación para crear estas empresas aseguradoras 'cautivas' puede inferirse del hecho de que en 1991 el 75% de ellas se hallaba en paraísos fiscales extraterritoriales. De esto también se infiere la pérdida de autonomía para las autoridades

fiscales que significan ésta y otras modalidades de operación de las empresas transnacionales.

En séptimo lugar, y por último, la carga tributaria de las empresas transnacionales en un país también puede ser alterada i) sustituyendo corrientes de comercio por corrientes de inversión extranjera directa (cuyas utilidades suelen estar exentas de gravámenes durante algunos años); ii) reorientando la producción hacia la exportación de bienes manufacturados (con lo cual el mecanismo de devolución del impuesto al valor agregado permite reducir la contribución neta de sus operaciones al Tesoro), y iii) modificando la composición de sus exportaciones en favor de los servicios (con lo cual los administradores tributarios quedan prácticamente imposibilitados de ejercer adecuada fiscalización).

Los ejemplos anteriores apenas tocan algunas de las múltiples y complejas formas en que el comportamiento y las estrategias del principal agente del proceso de globalización—esto es, las empresas transnacionales del lado real o financiero— pueden reducir la autonomía de las autoridades fiscales nacionales. Por cierto, existen muchos otros canales que este ensayo no explora y que no se vinculan directa ni necesariamente a estos agentes económicos.

Sólo para ilustrar esto último, retomemos el caso de pequeñas economías abiertas a los movimientos de capitales de corto plazo y que mantienen fijo el tipo de cambio nominal como parte de un programa antiinflacionario. Como cabe imaginar, una abundante disponibilidad de financiamiento externo tiene como contrapartida el potencial efecto adverso de la excesiva monetización sobre la meta inflacionaria. Esto fuerza la intervención del Banco Central para fines de esterilización, con el consecuente aumento en la oferta de títulos internos y en la tasa de interés.

Lo anterior tiene dos consecuencias al menos: i) por una parte, refuerza el sistema de incentivos que atrae la entrada neta de capitales (lo que permite anticipar que en el futuro, a igualdad de otras condiciones, habrá nuevas intervenciones esterilizadas con aumentos de la tasa de interés para asegurar que el mercado continúe absorbiendo cada vez más valores internos); ii) por otra, tiende a hacer más frágiles las cuentas públicas, debido al correspondiente aumento del servicio de la deuda pública. Como lo anticipaba Calvo (1991), esta combinación de efectos promueve la pérdida de confianza de los agentes económicos en la sustentabilidad del programa antiinflacionario, y tiene un efecto más acentuado cuanto mayor sea la entrada neta de capitales de corto plazo.

VI

Comentarios finales

La globalización de la economía mundial es un proceso en marcha cuyas consecuencias de largo plazo en diferentes áreas hoy sólo es posible atisbar.

Sin embargo, ya está claro que dicho proceso plantea extraordinarios desafíos a los responsables de la estabilidad del sistema financiero y de la conducción de las políticas monetaria y cambiaria. De igual modo, los administradores tributarios y demás encargados del resto de la política fiscal enfrentan crecientes dificultades para concebir y aplicar políticas capaces de neutralizar los efectos adversos de la globalización sobre la autonomía de las autoridades económicas.

El fenómeno de la globalización efectivamente limita el margen de maniobra de los gobiernos nacionales. Sin embargo, la fuerza disciplinadora de la competencia internacional que subyace al menos en buena parte del proceso puede llegar a tener importantes efectos benéficos sobre el curso futuro de las políticas públicas en los países de la región. Así, cuando se hable de 'pérdida de autonomía' habrá que mirar con cuidado para ver si acaso no se trata apenas de una bienvenida 'reducción en el grado de arbitrariedad' con que a veces se manejan las políticas públicas. Cabe preguntarse, por ejemplo, si la creciente falta de tolerancia de los mercados financieros internacionales —a manejos arbitrarios del tipo de cambio, o también a déficit públicos elevados y persistentes— afecta la autonomía de las autoridades internas (puesto que aumenta la importancia de las restricciones que los gobiernos deben obedecer), o si más bien es una

reacción benéfica que evita males mayores a futuro (como la acumulación de grandes rezagos cambiarios que, a la hora de la inevitable devaluación, originan traumas financieros con considerables efectos negativos en la esfera real de la economía).

En todo caso, el Estado-nación que conocemos deberá permanecer aún por mucho tiempo como unidad organizadora básica de la vida política, económica, social y cultural de nuestros pueblos.²³ La globalización le trae nuevos y complejos desafíos, pero también enormes oportunidades. Las autoridades económicas nacionales disponen de poderosos instrumentos para manejar los primeros y deben armarse de equivalente entusiasmo —a la vez que desarrollar enorme esfuerzo— para aprovechar las segundas. Entre las muchas opciones abiertas a los gobiernos nacionales —no consideradas aquí por razones de extensión— conviene tener presente la propuesta de la CEPAL (1994) en favor del regionalismo abierto. Como muestra Stallings (1995), los gobiernos nacionales ya vienen dando importantes respuestas regionales a los desafíos globales. Queda abierta la pregunta sobre cuál de los grandes esquemas de integración a través de los que se expresan dichas respuestas —sea en la tradición del Tratado de Roma (donde el liderazgo del proceso recae sobre jerarquías gubernamentales, como en el MERCOSUR), sea siguiendo la experiencia china (en que el liderazgo es ejercido por agentes privados a través de los mercados)— es menos dañino para la futura autonomía del Estado-nación.²⁴

²³ La tesis de la obsolescencia del Estado-nación y surgimiento del Estado-región tiene uno de sus más destacados expositores en Ohmac (1993 y 1995).

²⁴ Sobre la experiencia de China, véase Jones, King y Klein, 1992.

Bibliografía

- Alcorta, L. (1993): Are economies of scope replacing economies of scale?: Implications for developing countries, documento presentado en la primera Conferencia INTECH, Maastricht, Países Bajos, 21 al 23 de junio, mimeo.
- Banco Mundial (1993): *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Washington, D.C.
- Baily, M.N. y H. Gersbach (1995): *Efficiency in Manufacturing and the Need for Global Competition*, Brooking Papers on Economic Activity: Microeconomics.
- Baumann, R. (comp.) (1995): *Uma visão econômica da globalização, O Brasil e a economia global*, Rio de Janeiro, Editora Campus Ltda.
- Bierkstekker, T. J. (1995): The triumph of liberal economic ideas in the developing world, B. Stallings (ed.), *Global Change, Regional Response, The New International Context of Development*, cap. 6, Londres, Cambridge University Press.
- Calvo, G. (1991): *The perils of sterilization*, IMF Staff Papers, N° 38, Washington D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- CEPAL (1994): *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*, LC/L. 808 (CEF.19/3), Santiago de Chile.
- Crockett, A. (1994): A BIS view of the global banking issues of the 1990's, *BIS Review*, N° 75, Basilea, Banco de Pagos Internacionales (BPI), abril.
- Di Filippo, A. (1995): La integración de la economía mundial: los procesos de globalización y regionalización, documento de apoyo al Taller Interamericano sobre Estadísticas del Comercio Regional y las Finanzas Externas de América Latina, Santiago de Chile, Centro Interamericano de Enseñanza de Estadística (CIENES), junio-agosto, mimeo.
- Dollar, D. (1993): Technological differences as a source of comparative advantage, *The American Economic Review*, vol. 83, N° 2, Los Angeles, Calif., American Economic Association, mayo.
- Dunning, J.H. (1993): *Multinational Enterprises and the Global Economy*, Reading, Mass., Addison-Wesley.
- Fischer, S. (1987): Economic growth and economic policy, *Symposium on Growth-Oriented Adjustment Programs*, Washington, D.C., Banco Mundial/Fondo Monetario Internacional (FMI), febrero.
- FMI (1995): *World Economic Outlook*, Washington, D.C., mayo.
- Freeman, C. (1994): The economics of technical change, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 18, No. 5, Londres, Academic Press, octubre.
- Gerschenkron, A. (1966): *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Gray, P. H. (1994): The efficiency of financial intermediation and international competitiveness, *Weltwirtschaftliches Archiv. Review of World Economics*, Band 130, Heft 4, Tübingen, Alemania, Institut für Weltwirtschaft Kiel.
- Griffith-Jones, S. y B. Stallings (1995): New global financial trends: implications for development, B. Stallings (ed.): *Global Change, Regional Response. The New International Context of Development*, Londres, Cambridge University Press.
- Harberger, A.C. (ed.) (1984): *Economic policy and economic growth, World Economic Growth*, San Francisco, Calif., Institute for Contemporary Studies.
- _____ (1995): Monetary and fiscal policy for equitable economic growth, *Conference on Income Distribution and Sustainable Growth*, Washington, D.C., FMI, junio.
- Hummels, D. y J. Levinsohn (1993): Product differentiation as a source of comparative advantage?, *The American Economic Review*, vol. 83, N° 2, Los Angeles, Calif., American Economic Association.
- Jones, R., R. King y M. Klein (1992): *The Chinese Economic Area: Economic Integration without a Free Trade Agreement*, Working Papers, N° 153, París, Economic Department, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Krugman, P. (1995): Dutch tulips and emerging markets, *Foreign Affairs*, vol. 74, N° 4, Nueva York, Council on Foreign Relations, Inc., julio-agosto.
- Lamfalussy, A. (1995): Financial innovation and market stability, *BIS Review*, N° 18, Basilea, Suiza, BPI, febrero.
- Lane, T. y S. Poloz (1992): *Currency Substitution and Cross-Border Monetary Aggregation: Evidence from the G-7*, IMF Working Paper, No.81, Washington, D.C., FMI, octubre.
- Leamer, E. E. (1993): Factor-Supply Differences as a Source of comparative advantage, *The American Economic Review*, vol. 83, N° 2, Los Angeles, Calif., American Economic Association, mayo.
- Little, I.M., R.N. Cooper, W.M. Corden y S. Rajapatirana (1994): *Auge, crisis y ajuste: la experiencia macroeconómica de los países en desarrollo, 1970-90*, Washington, D.C., Banco Mundial/Oxford University Press.
- Metcalfe, J.S. (1994): Evolutionary economics and technology policy, *The Economic Journal*, vol. 104, N° 425, Oxford, Reino Unido, Blackwell Publishers, julio.
- Milgrom, P. y J. Roberts (1990): The economics of modern manufacturing: technology, strategy and organization, *The American Economic Review*, vol. 80, N° 3, Los Angeles, Calif., American Economic Association, junio.
- Nelson, R. (1995): Recent evolutionary theorizing about economic change, *Journal of Economic Literature*, vol. XXXIII, N° 1, Menasha, Wis., The American Economic Association, marzo.
- Nelson, R. y S. Winter (1982): *Evolutionary Theory of Economic Change*, Cambridge, Mass., The Belknap Press of Harvard University Press.
- North, D. (1990): *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Londres, Cambridge University Press.
- O'Brien, R. (1992): Global financial integration: The end of geography, Chatham House Papers, N° 7, Londres, Royal Institute of International Affairs.
- Ohmac, Kenichi (1993): The rise of the Region State, en *Foreign Affairs*, Boston, primavera.
- _____ (1995): Putting global logic first, en *Harvard Business Review*, enero-febrero.
- Oman, C. (1994): *Globalisation and Regionalisation: The Challenge for Developing Countries*, París, Centro de Desarrollo, OCDE.
- Parente, S.L. y E.C. Prescott (1991): *Technology adoption and growth*, Research Department, Staff Report, N° 136, Minneapolis, Federal Reserve Bank of Minneapolis, febrero.
- Porter, M. E. (1991): *La ventaja competitiva de las naciones*, Buenos Aires, J. Vergara Editor.
- _____ (1992): Capital disadvantage: America's failing investment system, *Harvard Business Review*, Cambridge, Mass., septiembre-octubre.
- Prowse, S. (1994): Corporate governance in an international perspective: A survey of corporate control mechanisms among large firms in the United States, the United Kingdom, Japan and Germany, *BIS Economic Papers*, N° 41, Basilea, Suiza, BPI, julio.
- Rosenberg, N. (1994): *Exploring the Black Box: Technology, Economics, and History*, Londres, Cambridge University Press.
- Stallings, B. (1995): Introduction: global change, regional response, en B. Stallings (ed.), *Global Change, Regional Response: The New International Context of Development*, Cambridge, Mass., Cambridge University Press.

- Storper, M. (1995): Territories, flows and hierarchies in the global economy, *Aussenvirtschaft*, N° 50, Zürich, Rüegger.
- Stoneman, P. Y P. Diederer (1994): Technology diffusion and public policy, *The Economic Journal*, vol. 104, N° 425, Oxford, Reino Unido, Blackwell Publishers, julio.
- Tybout, J.R. (1993): Internal returns to scale as a source of comparative advantage: the evidence, *The American Economic Review*, vol. 83, N° 2, Los Angeles, Calif., American Economic Association, mayo.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1993): *World Investment Report 1993, Transnational Corporations and Integrated International Production*, Publicación de las Naciones Unidas, N°, de venta E.93.II.A.14.
- Williamson, O.E. y S.G. Winter (1991): *The Nature of the Firm: Origins, Evolution, and Development*, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.
- Williamson, J. (1993): Democracy and the Washington Consensus, *World Development*, vol. 21, N° 8, Oxford, Reino Unido, Pergamon Press Ltd.

El contexto macroeconómico y la inversión: América Latina a partir de 1980

Graciela Moguillansky

*División de Desarrollo
Económico, CEPAL*

En este artículo se analiza la evolución de la inversión regional en el marco de la evolución macroeconómica general. En primer lugar se examina la evolución del contexto macroeconómico de la inversión entre 1980 y 1994, concluyéndose que la vulnerabilidad de las economías frente a los *shocks* externos ha sido clave en el deterioro de la tasa de inversión y su lenta recuperación posterior, y que los países menos endeudados con menor desequilibrio en las cuentas externas presentaron menores caídas en el nivel y el coeficiente de inversión. En seguida se pasa revista a los factores que determinaron la evolución de la inversión privada, y se concluye que, además de los tradicionalmente considerados por la teoría económica, existen otros tres: la estabilidad de las políticas y su consistencia con las reformas estructurales, lo que asegura la sostenibilidad de las reglas en el tiempo; el acceso a la infraestructura—donde la inversión pública tradicionalmente se ha complementado con la inversión privada— y la disponibilidad de financiamiento. Y por último, se presentan recomendaciones de política, que parten del reconocimiento de que la estabilidad macroeconómica es básica, pero no suficiente, para la mantención de un clima favorable a la inversión, por lo que cabe al gobierno un rol importante en el estímulo a la inversión privada; este rol está relacionado con la función que debiera desempeñar la inversión pública en el futuro, con el papel de la tributación en la reinversión de utilidades de las empresas y la capacitación de personal, y con las políticas de desarrollo financiero y del mercado de capitales.

I

El contexto macroeconómico y la inversión

1. La evolución en la década de 1980

En los últimos quince años América Latina ha estado expuesta a fuertes *shocks* externos que han dado origen a etapas bien marcadas en la evolución macroeconómica de la región. En estas etapas también se observa un comportamiento diferenciado del proceso de acumulación de capital. En efecto, la forma en que fueron enfrentados los *shocks* y los desequilibrios consiguientes —con políticas de estabilización y ajuste, junto a reformas estructurales como la liberalización comercial y financiera, la desregulación de los mercados y las privatizaciones— tuvo un efecto directo sobre la inversión pública. Y a la vez afectó el cuadro económico —la estabilidad política y económica y el potencial de ahorro y financiamiento— y con ello las expectativas (grado de certidumbre y confianza) y los incentivos a los inversionistas privados.

En la primera de esas etapas (1978-1981), la región se vio beneficiada por la mejora en la relación de

precios del intercambio y por una oferta abundante de créditos externos proveniente de la banca privada internacional; esto permitió llevar a cabo políticas económicas expansivas, las que en buena parte de los casos condujeron a insostenibles déficit en la balanza de pagos. La reversión de los flujos voluntarios de capitales internacionales al cesar México sus pagos en agosto de 1982, así como el alza de la tasa de interés internacional y el deterioro de la relación de precios del intercambio, dio inicio a una segunda etapa (1982-1984). En ella se enfrentó un severo proceso de ajuste, destinado a generar superávit en la balanza comercial con el fin de enfrentar el déficit del sector externo.

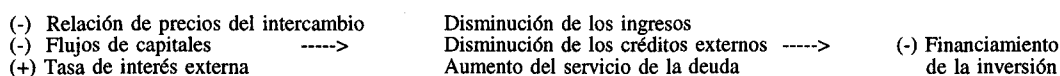
El gráfico 1 sintetiza los mecanismos de transmisión del efecto de los *shocks* externos sobre la inversión pública y privada, que se reseñan en esta sección. Por una parte, la crisis de la deuda produjo una baja generalizada de la tasa de crecimiento del producto interno bruto, lo que a través de la reducción de la demanda interna y la consecuente subutilización de la

GRAFICO 1

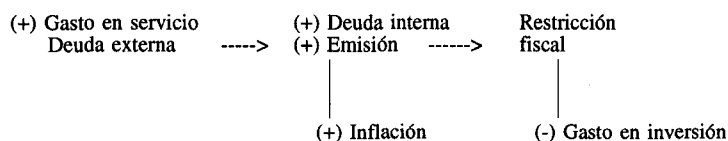
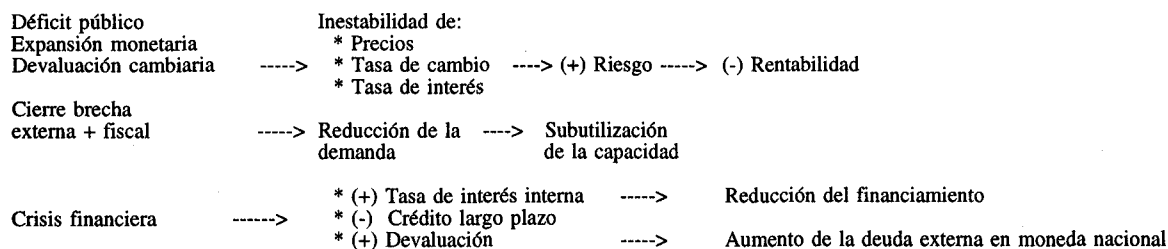
Efecto del contexto macroeconómico en la inversión

Efecto de los *shocks* externos en la inversión pública

Efecto directo en el financiamiento de la inversión



Efecto en el gasto público

Efecto de los *shocks* externos en la inversión privada

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 1
América Latina (17 países): Evolución de la formación bruta de capital fijo y del PIB, 1978-1994

Países	Formación bruta de capital fijo ^a (Índice promedio 1978-1990 = 100)				PIB ^a (Variación media anual del período)				Formación bruta de capital fijo como proporción del PIB (Porcentajes) ^b			
	1978	1982	1985	1990	1978	1982	1985	1990	1978	1982	1985	1990
	1981	1984	1989	1994	1981	1984	1989	1994	1981	1984	1989	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	14.2
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	5.6	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 ^c	5.3	0.7	2.2	3.3	23.2	17.2	15.2	14.1
El Salvador	92	57	72	91 ^c	-3.2	-0.9	1.5	4.2	15.2	11.2	13.3	16.6
Guatemala	100	70	66	85 ^c	3.7	-2.0	2.2	3.8	13.5	9.5	8.6	9.7
Honduras	95	74	78	113 ^c	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 ^c	8.3	1.6	-1.1	6.5	21.4	18.7	13.6	17.8
Paraguay	110	102	106	135 ^c	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
Rep. Dominicana	100	87	114	129 ^c	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: Datos de la CEPAL basados en las cuentas nacionales de cada país.

a En dólares de 1980.

b Promedio de los años 1990-1993.

c Coeficiente en moneda constante de cada país.

capacidad productiva contribuyó a contraer fuertemente la inversión. Sin embargo, el proceso de ajuste y su posterior recuperación muestra claras diferencias de un país a otro.

Chile, Colombia y la República Dominicana, por ejemplo, superaron ya en el quinquenio 1985-1989 los niveles de inversión del período 1978-1981 (cuadro 1). Los estudios efectuados en la región¹ muestran que los factores que han intervenido en el comportamiento diferenciado del proceso de acumulación de capital están relacionados con: i) el grado de endeudamiento de cada país al comienzo del período, ii) la evolución de la relación de precios del intercambio, iii) el monto relativo del financiamiento externo recibido a lo largo del proceso de ajuste, iv) el grado de apertura inicial de la economía y v) la consistencia de la política económica, en especial en los aspectos cambiario y comercial.

Países como Colombia, Paraguay y la República Dominicana, que al momento de la crisis de la deuda externa tenían un bajo nivel de endeudamiento, poco desequilibrio en la balanza comercial y por ende menor vulnerabilidad a los *shocks* externos de naturaleza financiera, pudieron enfrentar el deterioro de las condiciones externas con políticas de ajuste graduales y moderadas, sin crear fuertes caídas en el producto y la inversión.

Los países con alto nivel de endeudamiento, en cambio, tuvieron que encarar a la vez el pago de un elevado servicio de la deuda externa y la restricción de los créditos externos, lo que por una parte redujo sus ingresos, imponiendo una contracción en la demanda interna, y por otra disminuyó sus posibilidades de financiamiento. La carencia de divisas les redujo a su vez la capacidad de importar, lo que en aquellos países con menor grado de industrialización limitó también fuertemente la compra de maquinaria y equipo y la inversión (cuadro 2). De aquí que no sea posible comprender el comportamiento de los inversionistas en la región si no se toma en cuenta la restricción externa prevaleciente entre 1982 y 1989.

El deterioro de la relación de precios del intercambio, que afectó en general a todos los países de la región, tuvo también efectos negativos en el proceso de acumulación de capital. Por una parte, la baja de los precios de los productos que un país vende al exterior incide directamente en las utilidades del sector expor-

¹ Véanse Servén y Solimano (1993a), Bacha (1993a) y Schmidt-Hebbel, Servén y Solimano (1994).

CUADRO 2

América Latina (9 países): Evolución de los componentes de la inversión

Países	Indices de cuántum de las importaciones de bienes fob (Período base 1978-1980 = 100)				Índice de inversión en maquinaria y equipos (Período base 1978-1980 = 100)			
	1978-1981	1982-1984	1985-1989	1990-1994	1978-1981	1982-1984	1985-1989	1990-1994
Argentina	104	67	59	127	106	99	100	112
Brasil	97	68	75	115	96	62	77	67
Chile	109	75	96	170	109	61	144	290
Colombia	104	122	110	181	104	116	116	166
Costa Rica	93	66	103	176	92	54	94	139
México	117	91	132	279	111	78	77	136
Perú	112	123	106	128	112	96	59	39 ^a
Uruguay	101	61	76	132	101	49	47	81
Venezuela	799	79	80	84	97	69	75	65
	Inversión privada (Como porcentaje del PIB en moneda constante de cada país)				Inversión pública (Como porcentaje del PIB en moneda constante de cada país)			
Argentina	17.0	13.4	11.5	16.7	7.0	4.6	4.7	2.4
Brasil	15.1	11.9	12.1	11.2 ^b	7.4	5.6	4.9	4.4 ^c
Chile	8.2	7.9	9.4	16.8	7.7	5.0	6.9	5.7
Colombia	8.7	7.7	7.6	...	7.6	9.9	7.9	...
Costa Rica	15.5	9.4	12.8	15.9	9.0	7.1	8.5	8.6
México	13.0	11.0	12.0	16.0 ^a	11.0	8.0	6.0	5.0 ^a
Perú	16.6	15.3	13.4	15.7 ^a	6.3	6.7	4.2	4.0 ^a
Uruguay	10.8	7.3	5.9	8.9	6.4	5.5	3.8	3.6
Venezuela	15.8	8.2	6.9	5.9 ^a	13.4	11.9	9.0	10.3 ^a
	Inversión en construcción no residencial (Como porcentaje del PIB en moneda constante de cada país)				Inversión en maquinaria y equipos (Como porcentaje del PIB en moneda constante de cada país)			
Argentina	7.4	3.9	2.6	2.9	7.8	7.4	7.2	7.2
Brasil	8.9	7.4	7.1	6.3	8.0	5.4	5.5	4.7
Chile	5.6	4.3	5.6	5.9	6.6	3.9	7.9	11.9
Colombia	6.4	7.3	6.6	5.4	7.4	7.7	6.6	7.6
Costa Rica	...	...	...	...	13.1	7.9	12.3	14.6 ^d
México	9.1	7.5	5.6	3.5	10.3	6.6	6.7	9.9
Perú	...	...	...	...	10.6	9.1	5.1	4.0 ^a
Uruguay	...	...	...	...	6.4	3.4	3.5	5.1
Venezuela	11.1	8.3	5.6	6.7	12.2	9.0	8.7	7.0 ^d

Fuente: CEPAL, sobre la base de fuentes oficiales, y Hofman (1995).

^a Promedios sólo de los años 1990-1993.

^b Promedios sólo de los años 1990-1991.

^c Incluye la inversión en empresas públicas.

^d Promedios sólo de los años 1990-1992.

tador y reduce el incentivo para invertir en éste. Si a lo anterior se suma la articulación que puede existir entre el sector exportador y otras ramas de actividad económica, el proceso de acumulación global de la economía se ve menguado. Más aún, en aquellos casos en que el sector público es propietario de los recursos naturales de exportación (Ecuador, Chile, México, Venezuela), la volatilidad de sus precios genera desequilibrios presupuestarios no planificados, los que en general tienden a manifestarse en recortes de la inversión, dada la mayor rigidez del gasto corriente.

El monto relativo del financiamiento externo recibido también influyó sobre la capacidad de contro-

lar y limitar los desequilibrios. Países como Chile y Costa Rica se diferenciaron del patrón dominante en dicho período en la región, porque consiguieron apoyo de los organismos multilaterales, en un caso, y transferencias unilaterales, en el otro, lo que les permitió no sólo renegociar la deuda con la banca privada internacional, sino además contar con créditos externos que apoyaron su capacidad de importar.

Un importante componente de los programas de ajuste ante el *shock* externo fue el alza del tipo de cambio real. Si bien esta política se consideró imprescindible para incentivar a los exportadores, encareció los bienes de capital que demandaban todos los sectores de la actividad económica. Por una parte, la apre-

ciación del tipo de cambio real elevó el costo de las maquinarias y equipos importados, sobre todo en países con manufacturas poco desarrolladas en bienes de inversión. En países con un mayor grado de industrialización y menos abiertos a la economía mundial (Brasil, Colombia, México), la devaluación real se sumó al efecto de otras políticas que también incrementaron los costos de los bienes de inversión, como el alza de los aranceles de importación y de la tributación sobre las ganancias. Asimismo, las empresas endeudadas en divisas vieron crecer rápidamente el costo financiero de su deuda.

Por otra parte, en muchos países de la región el uso de un tipo de cambio reptante para enfrentar el *shock* externo creó expectativas de devaluación que contribuyeron a elevar la tasa de interés interna y reducir el precio real del capital, desalentando así la inversión privada.

La restricción externa impactó directamente sobre el financiamiento de la inversión pública e indirectamente sobre el déficit de dicho sector. Exceptuando Colombia y Perú (el proceso de ajuste en este último país se efectuó a comienzos de los años noventa), el resto de los países considerados mostró significativas caídas de la inversión pública en 1982-1989, y en algunos de ellos el efecto se profundizó entre 1985 y 1989, sin que haya mostrado recuperación en el primer quinquenio de los años noventa (cuadro 2).

La caída de la inversión pública no sólo se debió a la restricción financiera generada por los *shocks* externos negativos, sino que además al fuerte desequilibrio que éstos generaron en las cuentas fiscales. A partir de 1984 y hasta fines de la década, el incremento en el servicio de la deuda externa (en su mayor parte deuda pública o transferida al sector público por diversos mecanismos), la reversión en los flujos de capitales y la menor tributación derivada de la caída en la actividad económica causaron un creciente déficit fiscal, que se convirtió en uno de los factores determinantes de la gran aceleración inflacionaria que caracterizó a la región en dicho período.

En los países en que el sector público era demandante neto de divisas, como Argentina, Brasil y Uruguay, la interacción entre el proceso de ajuste externo y el fiscal generó fuertes fricciones derivadas del fenómeno de transferencia interna. En efecto, la obtención de divisas para pagar los intereses de la deuda externa se hizo a través de la deuda interna, presionando los mercados financieros o recurriendo a la emisión, o haciendo ambas cosas, agudizando con ello la desestabilización macroeconómica.

Por otra parte, en aquellos casos en que el sector público era deficitario en divisas y se efectuaron importantes devaluaciones para acelerar el proceso exportador, la presión sobre el desequilibrio fiscal se acrecentó, producto del aumento en moneda nacional del pago de los intereses de la deuda externa. La recuperación del crecimiento y la estabilidad en estos países se hizo más difícil, y los costos más altos. La inversión pública sufrió fuertes recortes, arrastrando también a la inversión privada en aquellos países con alta complementariedad entre ambas. Allí donde el proceso de ajuste fue demorado (Argentina, Brasil, Perú), hubo una fuerte aceleración del proceso inflacionario, desmonetización de la economía y fuga de capitales y se desincentivó la acumulación de capital por la inestabilidad, la incertidumbre y el riesgo.

Los países que recuperaron rápidamente el proceso de acumulación fueron aquellos con desequilibrios de menor magnitud y políticas relativamente moderadas y graduales (Colombia) o los que tuvieron acceso al financiamiento externo (Chile y Costa Rica). A esto se sumó la recuperación de la estabilidad, que atenuó el grado de incertidumbre y tuvo así un efecto favorable sobre las expectativas.

En otros países, en cambio, la fuerte caída de la relación de precios del intercambio, la magnitud de la transferencia externa y los severos recortes del gasto público para controlar la hiperinflación, unidos a la escasa ayuda externa, condujeron a la economía a una profunda recesión, de lentísima recuperación a pesar del rápido control de la inflación (Bolivia es uno de los casos extremos). En el resto de los países, las políticas de ajuste y estabilización generaron una profunda inestabilidad en variables claves que inciden sobre las expectativas de rentabilidad de la inversión, como la tasa de inflación, la tasa de interés y el tipo de cambio real.

2. Los años noventa: contexto macroeconómico favorable y debilidad de la tasa de inversión

A fines del decenio de 1980, con el cambio en la estrategia internacional respecto de la deuda externa que supuso el Plan Brady y con el desarrollo del proceso de reformas estructurales, se fue creando un nuevo cuadro económico de mayor estímulo a la inversión y al crecimiento. A partir de 1991, se revirtió la tendencia negativa que exhibieron en la década anterior las variables fundamentales del contexto internacional: así, retornaron con fuerza las corrientes internacionales de capital, cayó la tasa de interés externa, se redujo el ser-

CUADRO 3

América Latina (10 países): Inversión extranjera directa

Años	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	México	Perú	Uruguay	Venezuela
	<i>Millones de dólares de 1990</i>									
1978-1980	758	53	3 406	371	133	1982	2 454	74	368	127
1982-1984	308	20	2 396	268	612	1958	2 463	1	-2	151
1985-1989	826	5	1 374	814	618	1994	2 271	31	28	-75
1990-1994	3 442	67	319	409	568	195	3 905	117	17	536
	<i>Índice 1978-1980 = 100</i>									
1978-1980	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1982-1984	41	37	70	72	460	70	100	1	-1	119
1985-1989	109	10	40	220	465	114	93	42	8	-59
1990-1994	454	126	9	110	427	238	159	159	5	423

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

vicio de la deuda, y se estabilizó la relación de precios del intercambio. El aumento, débil en un comienzo, de las corrientes de inversión extranjera directa, y el esfuerzo de ahorro del sector público, también se unieron para contribuir a un mejor desempeño de la inversión. En 1990-1994 la inversión extranjera directa en 10 países de la región mostró un fuerte incremento sobre el promedio de 1978-1980, salvo en Brasil y Uruguay (cuadro 3). En países como Argentina, México, Perú y Venezuela, parte importante de los recursos se destinaron a la adquisición de empresas privatizadas, lo que no representa acumulación de capital en el país receptor. Sin embargo, en países como Colombia, Chile y Costa Rica, la inversión directa del último quinquenio ha contribuido en forma importante al financiamiento de nuevas inversiones.

El panorama macroeconómico interno en el primer quinquenio también muestra una mayor estabilidad a nivel regional: la tasa de inflación se ha reducido en forma extraordinaria, y el sector público se ha tornado superavitario o exhibe déficit bajos y manejables. En este entorno, las economías recuperan cierta capacidad de crecimiento, en un marco de mayor estabilización y de relajación de las restricciones externas, lo que ha ayudado a elevar la inversión como porcentaje del PIB.

Respecto de la formación bruta de capital fijo (cuadro 1) en el período 1990-1994, se observa que en Chile, Colombia, Costa Rica, Paraguay y la República Dominicana su nivel se ha elevado en más de 30% respecto del promedio 1978-1980, y en el caso de Chile se ha más que duplicado. El resto de los países considerados en el cuadro aún no han alcanzado el nivel del año base. Como proporción del PIB, sin embargo, la inversión del período 1990-1994 aparece más negativa: sólo en Chile se encuentra sobre el nivel promedio de 1978-1980, que fue extremadamente bajo.

¿Qué explica la deficiente tasa de acumulación en la región, en condiciones de estabilidad económica y en un contexto internacional favorable? Existen varias hipótesis. La primera apunta a la aceleración del proceso de reformas estructurales en las economías recién estabilizadas. La liberalización comercial y financiera, la apertura a la inversión extranjera directa y el nuevo marco regulatorio, la desregulación de los mercados y la aplicación de políticas de competencia en mercados monopólicos, generaron grandes cambios en las reglas del juego para los empresarios. Esto, sumado a la eliminación del rol protector del Estado sobre los agentes privados y la baja propensión al riesgo que

manifiestan los empresarios de la región, hizo que la respuesta de la inversión haya sido lenta.

Si bien las reformas estructurales fueron necesarias, en la práctica no siempre se vieron coordinadas con la política macroeconómica de corto plazo, por lo que se cometieron errores frente a los cuales, en algunos casos, las nuevas políticas fueron revertidas. Al respecto es sabido, por ejemplo, que en sus comienzos la desregulación financiera causó en casi todos los países crisis de solvencia del sistema, tras las cuales se regularon y fortalecieron institucionalmente las superintendencias de bancos e instituciones financieras. Lo mismo ha pasado con las privatizaciones, que al iniciarse no fueron acompañadas de políticas para promover la competencia en los mercados, sobre todo en los de servicios públicos. Otro ejemplo de altos costos en materia de estabilización, por no haberse coordinado adecuadamente las políticas de corto plazo y las reformas, es el de las bruscas liberalizaciones del comercio y del mercado de capitales coincidentes con fuertes entradas de capitales externos y revaluaciones sostenidas de las monedas. Este fenómeno finalmente condujo a importantes crisis de balanza de pagos, de las cuales son ejemplos recientes las crisis de México y Argentina de fines de 1994 y comienzos de 1995. Fácil es comprender entonces que en un comienzo los empresarios no perciban las nuevas políticas como estables o irreversibles, optando por esperar hasta que maduren sus resultados.

II

Factores que determinan la inversión privada

Lo expuesto en la sección anterior permite concluir que las decisiones de inversión del sector privado en la región dependen tanto de los factores tradicionalmente considerados determinantes en la teoría económica,² como de factores específicos derivados del cuadro macroeconómico en que se insertan las empresas, que se relacionan con la estabilidad de las políticas y el grado de certidumbre que enfrentan los agentes, con

² El acelerador del ingreso, en el enfoque keynesiano, al que se agrega el precio relativo de los factores, en el marco neoclásico, o bien la relación entre el precio de cuenta de una unidad adicional de capital y su valor de mercado, lo que corresponde al enfoque Q de Tobin.

La segunda hipótesis busca la explicación en el comportamiento de la inversión pública, que en 1990-1994 cayó en todos los países considerados (cuadro 2). Sin embargo, esto no tendría por qué deteriorar la formación bruta de capital fijo total, a menos que se hubiesen afectado las externalidades que la inversión pública suele ofrecer a la inversión privada. Podría pensarse que la causa estaría en el proceso de privatizaciones; sin embargo, si este proceso transfiere al sector privado parte de la inversión que antes realizaba el sector público, la formación de capital global no debería disminuir. La experiencia recogida del proceso de privatizaciones indica que éste por sí solo no lleva a acrecentar la acumulación de capital, por lo cual algunos países han optado por introducir cláusulas o condiciones en la negociación de la venta de empresas públicas (Bolivia y Perú).

La tercera hipótesis responsabiliza a la falta del financiamiento de largo plazo necesario para hacer viables los nuevos proyectos de inversión. Las cifras globales sobre las fuentes de financiamiento para la formación bruta de capital fijo permiten concluir que el ahorro nacional en los últimos 15 años ha caído en cinco puntos del PIB, sin recuperarse, y que, como en 1980, son necesarios cuatro puntos del PIB en ahorro externo para financiar el actual nivel de inversión. Comparados con los países del este asiático, estos niveles de ahorro e inversión son extremadamente bajos, y más aún si la región quiere lograr un crecimiento del PIB más alto y sostenido.

las características de los mercados financieros de la región y con el acceso a la infraestructura.

1. La inversión privada y la estabilidad macroeconómica

Los estudios empíricos revisados³ muestran que en América Latina una de las características del entorno macroeconómico que influye en las decisiones de inversión, el que a su vez se diferencia claramente del de países desarrollados, es la inestabilidad de los pre-

³ Véase una buena síntesis en Servén y Solimano, 1993a.

cios fundamentales (tipo de cambio, tasa de interés y precios al consumidor). Dichos estudios comprueban que en la región los empresarios tienen aversión al riesgo y que en sus decisiones toman en cuenta tanto la media como la varianza de las variables que inciden en los rendimientos de sus proyectos de inversión. Es decir, una estructura de incentivos estable y predecible parecería ser al menos tan importante como el nivel de ellos. Esto refuerza la importancia de la estabilidad macroeconómica y de reglas claras y sostenidas para que los empresarios respondan positivamente a las nuevas políticas. En este sentido, es posible que el desempeño de la inversión privada en países que enfrentaron reformas estructurales y donde la respuesta de los inversionistas a los nuevos incentivos fue muy lenta se haya debido a secuencias inadecuadas, o inconsistencias en la política económica o entre diversas áreas de la reforma económica que hayan restado estabilidad o predictibilidad a los precios relativos.

Las publicaciones recientes hacen hincapié además en la importancia del riesgo, al introducir la idea de la irreversibilidad (Dixit, 1992; Dixit y Pyndick, 1993; Pyndick, 1991; Pyndick y Solimano, 1993): en general, las inversiones se realizan en un sector específico y una vez que el proyecto entra en funcionamiento, el cambio del capital a otro sector significa en la mayoría de los casos una pérdida importante. Esto hace que los inversionistas se demoren en tomar las decisiones, sobre todo si el entorno macroeconómico y las políticas no son estables. De aquí se desprende que mientras mayor sea el grado de incertidumbre, mayor es el beneficio de la espera y, por lo tanto, más lenta será la respuesta de la inversión ante mejorías en las condiciones macroeconómicas. Si se pasa revista a los coeficientes de variación del índice de precios al consumidor, el tipo de cambio real y la tasa de interés para once países en el período 1978-1994 (cuadro 4), es posible apreciar que, en términos de variabilidad, el conjunto de países considerados muestra un fuerte incremento de los coeficientes en los subperíodos 1982-1984 y 1985-1989. Cabe destacar que a comienzos de los años noventa, Argentina, Brasil y Perú todavía experimentaban procesos hiperinflacionarios.

También es posible observar que la variabilidad de la tasa de interés real se ha mantenido mucho más alta que la del índice de precios al consumidor (IPC) y la del tipo de cambio real en todos los países, lo que unido en algunos casos a un altísimo nivel contribuyó a desincentivar los proyectos de inversión, haciendo viables sólo aquellos de mucha rentabilidad, o bien radicados en mercados monopólicos o con financiamiento relacionado.

En lo que toca a los precios relativos, los estudios empíricos en la región hacen referencia a tres variables importantes, dos de ellas vinculadas a la rentabilidad de la inversión (relación de precios del intercambio y precio real de las acciones o Q de Tobin) y la tercera al costo de capital, que se mide en algunos casos a través del precio relativo de la inversión (coeficiente entre el deflactor de la inversión y el deflactor del PIB) o mediante el índice del tipo de cambio real (este último para capturar la importancia del costo de maquinarias y equipos importados en la evolución de la inversión).

El deterioro de la relación de precios del intercambio afectó en general a todos los países de la región, perjudicando el proceso de acumulación de capital y de ahorro. Al respecto, Cardoso (1993) efectuó regresiones en panel, donde se incluyen datos sobre el coeficiente de inversión privada en el PIB para Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela en 1970-1983, 1974-1977, 1978-1981 y 1982-1985, concluyendo que dicho deterioro explica en parte importante la varianza de la inversión.

Como se examinó en la sección anterior, un componente central de las políticas para enfrentar la crisis de la deuda externa fue la devaluación real. Si bien ésta se consideró imprescindible para incentivar al sector exportador, tuvo efectos indirectos: desalentó la inversión en el resto de los sectores de actividad económica e incrementó el costo de las maquinarias y equipos importados y con ello el costo del capital, sobre todo en países con manufacturas poco desarrolladas de bienes de capital. Por otra parte, las empresas endeudadas en divisas vieron aumentar rápidamente el costo financiero de su deuda.

En países con un mayor grado de industrialización y menos abiertos a la economía mundial (Brasil, Colombia, México), al efecto del aumento del tipo de cambio real se sumaron otras políticas que también elevaron los costos de los bienes de capital, como el alza de los aranceles de importación y de la tributación sobre las ganancias. En estos países, además, la caída de la demanda interna contrajo la producción de bienes de capital, generando una fuerte subutilización de la capacidad instalada; para defender su rentabilidad, estas industrias trasladaron dicho efecto a los precios.⁴ En el período 1978-1994 (cuadro 5) se observó un au-

⁴ En el caso de Brasil, Dias Carneiro y Werneck (1993) muestran que el precio relativo de la inversión en maquinaria y equipo subió 42% respecto del deflactor del PIB entre 1986 y 1989, y explican este comportamiento por la fuerte caída en el uso de la capacidad en la industria productora de bienes de capital y por el alto nivel de protección impuesto en ese período.

CUADRO 4

América Latina (11 países): Indicadores de inestabilidad
(Coeficientes de variación)

Países	Indice de precios al consumidor				Tipo de cambio real				Tasa de interés real			
	1978-1981	1982-1984	1985-1990	1991-1994	1978-1981	1982-1984	1985-1990	1991-1994	1978-1981	1982-1984	1985-1990	1991-1994
Países estabilizados												
Colombia	0.11	0.07	0.09	0.04	0.03	0.02	0.03	0.04	0.80	0.23	0.39	0.29
Chile	0.18	0.28	0.15	0.12	0.05	0.09	0.03	0.03	0.41	0.55	0.66	0.86
Países exitosos en las políticas de estabilización												
México	0.05	0.19	0.17	0.09	0.04	0.09	0.05	0.03	...	0.72	0.59	1.15
Costa Rica	0.22	0.33	0.18	0.14	0.08	0.06	0.02	0.02	0.33	2.26	0.23	0.21
Bolivia ^a	0.24	0.44	0.49	0.08	0.06	0.31	0.13	0.01	0.26 ^b	0.45	0.01 ^c	0.19 ^d
Países con inflaciones altas persistentes												
Ecuador	0.11	0.29	0.13	0.12	0.03	0.05	0.07	0.04	0.36	1.65	3.68	2.19
Venezuela	0.16	0.16	0.25	0.09	0.04	0.06	0.11	0.05	...	...	0.58	0.39
Uruguay	0.13	0.19	0.08	0.09	0.06	0.11	0.04	0.04	3.03	0.38	0.24	0.14
Países con hiperinflaciones												
Argentina	0.11	0.18	0.52	0.47	0.14	0.15	0.17	0.04	0.15 ^b	1.13	2.25	0.33
Brasil	0.09	0.08	0.33	0.34	0.04	0.04	0.04	0.07	0.68	0.81	1.00 ^d	1.18
Perú	0.10	0.10	0.44	0.40	0.05	0.04	0.18	0.05	...	...	0.53 ^c	1.35

Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras oficiales.

^a Promedio de los años 1991-1993.

^b Promedio de los años 1980-1981.

^c Promedio de los años 1986-1989.

^d Promedio de los años 1985-1989.

América Latina (11 países): Indicadores de precios relativos

CUADRO 5

Países	Índices del tipo de cambio real (Promedio 1978-1980 = 100)				Relación entre el deflactor de la inversión y el del PIB (Índices promedio 1978-1980 = 100)				Tasas de interés real (Porcentajes)			
	1978-1981	1982-1984	1985-1990	1991-1994	1978-1980	1982-1984	1985-1990	1991-1994	1980-1981	1982-1984	1985-1990	1991-1994
Argentina	92.5	144.8	129.4	48.8	100	104	97	86	17.7	61.9	39.7 ^a	33.9
Bolivia	90.5	71.8	82.7	76.9	100	117	87	100	-11.2	-53.0	-12.2	32.2
Brasil	97.2	107.6	91.9	52.3	100	116	131	107	-13.3	20.6	99.8	b
Chile	91.6	91.3	115.4	83.4	100	105	105	110	17.7	25.5	9.2	9.8
Colombia	94.7	78.1	107.0	93.9	100	98	114	110	2.4	6.3	6.2	8.7
Costa Rica	114.1	127.9	106.7	88.9	100	127	100	95	-17.0	-8.9	11.8	13.8
Ecuador	94.1	80.2	110.5	98.7	100	103	128	135	-5.6	-10.6	-7.4	-1.1
México	91.8	94.7	85.4	50.3	100	103	110	96	...	-12.8	-2.1	5.6
Perú	92.0	72.5	48.0	17.9	100	112	126	106	10.3	...	...	27.1
Uruguay	90.6	98.8	97.6	56.2	100	101	113	106	...	27.6	18.9	29.0
Venezuela	93.0	72.6	101.7	94.4	100	87	98	94	...	...	-13.6	-2.1

Fuente: Las cifras sobre el tipo de cambio real y las tasas de interés real son de elaboración propia, y fueron calculadas como promedios de cifras mensuales obtenidas del Fondo Monetario Internacional, *International Financial Statistics*, varios números. Los deflatores de las cuentas nacionales fueron extraídos de la base de datos de la CEPAL, basada a su vez en cifras oficiales de cada país.

^a Se excluye el año 1990 por hiperinflación.

^b No se presenta el cálculo por no corresponder a la tasa efectiva cobrada a las empresas.

mento generalizado del costo de los bienes de capital respecto del conjunto de los precios en la economía, y sólo en la mitad de los países considerados la relación entre el deflactor de la formación bruta de capital fijo (aproximación al precio de los bienes de capital) y el deflactor del PIB (conjunto de precios de la economía) cayó en los años noventa por debajo de los niveles del período 1978-1980.

Por otra parte, como ha pasado en muchos países de la región, la mantención del tipo de cambio reptante para enfrentar el *shock* externo, devaluando por sobre la tasa de inflación, generó expectativas de devaluación que contribuyeron a elevar la tasa de interés interna, ampliando su diferencia con la internacional y haciendo caer el precio real del capital (es decir, los precios de las acciones o el valor de la inversión ya realizada), con lo cual la inversión privada se vio también desalentada por este otro mecanismo.⁵

2. La inversión privada y la disponibilidad de financiamiento

Otro factor clave para la capacidad de controlar y limitar los desequilibrios fue el monto relativo del financiamiento externo recibido. En efecto, el financiamiento ordenado del desequilibrio externo influyó mucho en las expectativas de los agentes, disminuyendo el grado de incertidumbre, elemento esencial al momento de tomar la decisión de invertir. Estudios empíricos sobre la inversión privada en la región⁶ muestran que tienen significación las variables relativas a la disponibilidad de financiamiento externo.⁷

El grado de profundización financiera, sobre todo la disponibilidad de créditos de largo plazo que hagan viables los proyectos de inversión y la forma en que se asigna el crédito (a través del mercado o en forma administrada), constituye también una restricción fundamental a la inversión privada en América Latina. Esta restricción se ha venido tomando en cuenta en los

⁵ Cardoso (1993) refunde los modelos de Mundell-Fleming y de Dornbusch de 1976 para mostrar los mecanismos a través de los cuales el *shock* externo es transmitido al valor real del capital invertido.

⁶ De Melo y Tybout (1986) para Uruguay; Ocampo, Londoño y Villar (1988) para Colombia, y Greene y Villanueva (1990) y Love (1989) para un conjunto de países en desarrollo.

⁷ Los estudios comentados utilizan diferentes indicadores para medir la disponibilidad de financiamiento externo: exportaciones, reservas internacionales, flujos de capital, tipo de cambio real. Como lo señala Rama (1993), estos indicadores pueden relacionarse con el "clima de la inversión", pero no necesariamente con el racionamiento crediticio.

estudios empíricos, pero en general no ha sido bien medida: las variables que aproximan el fenómeno corresponden a coeficientes de liquidez ($M1/PIB$ o $M2/PIB$) y no reflejan la disponibilidad crediticia efectiva de las empresas ni las modificaciones de la regulación de los sistemas bancarios, lo que suele ser determinante para la disponibilidad de financiamiento (Rama, 1993). Por otra parte, el análisis estadístico ha encontrado una relación positiva entre los coeficientes de liquidez y el ahorro privado, ambos medidos como proporción del PIB. Según Burki y Edwards (1995) y Held, Titelman y Uthoff (1995), este resultado tiende a confirmar que la acumulación de fondos en instituciones financieras contribuye a la formación de capital a través del financiamiento de proyectos de inversión que de otra manera no se habrían llevado a cabo.

Las altas tasas de interés internas prevalecientes en la región (cuadro 4) han sido otro obstáculo al crecimiento de la inversión, y han afectado tanto al costo del capital como al proceso de profundización financiera. Si bien este fenómeno no ha estado ajeno a los procesos de ajuste y estabilización de los años ochenta, Held, Titelman y Uthoff (1995) aseveran que contribuyó a aumentar el riesgo "sistémico" en las carters de los bancos. Este efecto, sumado a severas fallas en la regulación prudencial —tales como debilidades en la supervisión de la solvencia, exceso de créditos relacionados y capitalización de intereses sobre créditos riesgosos—, desencadenaron en casi todos los países de la región profundas crisis del sistema financiero: en el Cono Sur durante los años ochenta y en Bolivia, México, Paraguay y Venezuela durante los noventa.

La conclusión que deriva de la experiencia latinoamericana, así como de estudios empíricos recopilados sobre diferentes grupos de países a nivel internacional (Larraín y Vergara, 1993), es que las tasas de interés reales moderadas y positivas estarían estrechamente asociadas con un buen desempeño económico y con la profundización financiera.

3. La inversión privada y la inversión pública en infraestructura

La escasez de financiamiento que predominó tras la crisis de la deuda externa, y la necesidad de reducir fuertemente el déficit fiscal con el fin de controlar los procesos inflacionarios, llevaron a efectuar recortes en la inversión pública, hasta ese entonces el único agente a cargo de la inversión en infraestructura. Estos recortes detuvieron importantes proyectos —a veces

incluso rezagando el gasto de mantención— en los sectores energético, de infraestructura portuaria, de riego y de carreteras.

Las consecuencias no resultaron ajenas a las empresas privadas. La falta de mantenimiento ha llevado a acortar la vida útil de las instalaciones y reducir la capacidad disponible y la eficiencia en la prestación de servicios, afectando así la productividad del conjunto de las actividades productivas. Ejemplos de ello son la limitación de las exportaciones generada por la falta de instalaciones portuarias; la caída de la producción por cortes de energía eléctrica debidos a falta de mantenimiento o de expansión y el deterioro del abastecimiento por falta de carreteras. Como hecho ilustrativo de este proceso en la región, cabe señalar que en 1990-1994 la inversión en construcción no residencial, salvo en Chile, no tuvo una recuperación total de la fuerte caída experimentada a partir de 1982 (cuadro 2). Un estudio realizado por el Banco Mundial y citado en Burki y Edwards (1995) deriva algunas consecuencias de este hecho, al señalar que la región enfrenta serios déficit en la generación de energía eléctrica, las obras viales, el abastecimiento de agua y las telecomunicaciones, y que la provisión del capital necesario para un crecimiento liderado por las exportaciones exigiría que la inversión en infraestructura aumentara en 60 mil millones de dólares anuales en los próximos diez años (cifra equivalente a un 4.4% del PIB anual de la región).

A la luz del proceso de reformas estructurales que se generalizó a fines de los años ochenta se podría pensar que le cabe al sector privado hacerse cargo de este gasto. Sin embargo, las cifras de inversión privada de 1978-1994 (cuadro 2) no muestran una tendencia diferente a la experimentada por la inversión pública, por lo que habría que preguntarse si no se necesita un esfuerzo conjunto. Existe un debate ya antiguo pero aún pertinente al respecto: por una parte, se piensa que el aumento de la inversión pública eleva la tasa de acumulación de capital por sobre aquella deseada por los agentes privados, con la consecuente disminución del gasto en maquinaria y equipos por parte de éstos. Sin embargo, el gasto en capital destinado a infraestructura tiene también una relación complementaria con la inversión privada, por lo que habría que evaluar el efecto predominante. En América Latina, el limitado desarrollo de las estadísticas no permite hacer ejercicios rigurosos. Servén y Solimano (1993b), considerando una muestra de nueve países latinoamericanos en el período 1982-1988, encontraron que la contracción de los gastos en la formación bruta de

capital fijo del sector público explicaba una caída anual en la inversión privada de 0.5% del PIB. Respecto de Estados Unidos, por otra parte, Aschauer (1989a y 1989b) comprueba que el gasto del sector público en infraestructura y en maquinaria y equipo no militar complementa al capital privado en la producción de bienes y servicios, al elevar tanto la rentabilidad como la productividad del capital privado. Respecto de este último efecto, dicho autor hace hincapié en la estrecha relación entre la productividad total de los factores y el capital público, y destaca que la caída de la productividad a partir de 1970 fue precedida por la reducción de la inversión pública.

Se puede argumentar que por más que se pruebe el efecto de complementariedad entre la inversión pública y la privada, en la región no existe financiamiento para la primera, lo que expone a los países bajo dicho estímulo al rebrote del proceso inflacionario. De hecho, en algunos países se puede relacionar estrechamente el proceso de privatizaciones con las necesidades de equilibrar las finanzas públicas para poder controlar la inflación. Sin embargo, cabría hacer aquí algunas reflexiones sobre la privatización y el futuro de la inversión pública.

En primer lugar, si se analiza la distribución sectorial de las privatizaciones (Cominetti, 1995), puede concluirse que dentro de los servicios de utilidad pública el proceso se ha orientado hacia los sectores de telecomunicaciones y electricidad, los que una vez desregulados se hicieron rentables para los agentes privados; pero ha sido mucho más débil en el sector de infraestructura —agua, puertos y carreteras—, cuya rentabilidad no es tan clara y en el cual la inversión resulta más riesgosa. En estas áreas, como sucede en el mundo desarrollado, el sector público tiene un papel importante que desempeñar tanto en el financiamiento (incluida la obtención de recursos externos) como en el liderazgo de la formación de sociedades de inversión con el sector privado. De hecho, muchas de estas inversiones son de larga maduración, y el sector privado no las identifica fácilmente o no les resultan rentables.

En segundo lugar, el proceso de privatización en América Latina ha adolecido de diversas fallas (Devlin y Cominetti, 1994), y persisten algunas que obstaculizan el proceso de acumulación, como la falta de regulación en mercados no competitivos— por la cual las supuestas ganancias de eficiencia derivadas de la privatización no han sido traspasadas a la comunidad a través de menores precios— y los escasos avances en la cobertura y calidad de los servicios. Esto permi-

te concluir que hasta ahora la mejora en los servicios por su venta al sector privado nacional o extranjero no siempre se ha hecho evidente.

En tercer lugar, dado que en muchos casos prevaleció el criterio de recaudar ingresos en el corto plazo, sólo excepcionalmente se estimuló un proceso de acumulación en los sectores privatizados, incorporando explícitamente en las condiciones de la licitación el fomento a nuevas inversiones. Así hicieron Bolivia y Perú. En Bolivia, el mecanismo de capitalización obliga a los socios estratégicos a aportar el 50% del valor de la empresa en el momento de la compra. En Perú, se establecieron cláusulas de inversiones futuras al momento de la licitación, con compromisos definidos en montos y fechas; con esto el sector público percibió entre 1992 y 1994, por 83 empresas vendidas, un monto equivalente a 3 544 millones de dólares, y que se comprometieron proyectos de inversión por 4 067 millones (Cominetti, 1995). En el resto de los países, las empresas privatizadas que ampliaron su capital e inversiones han sido de telecomunicaciones y energéticas (hidroeléctricas, de gas y de petróleo), o grandes empresas mineras con amplio potencial de expansión. Sin embargo, como en muchos de los países este proceso es reciente, tal vez aún no se vea reflejado en las cifras de formación bruta de capital fijo a nivel global.

4. Estimaciones empíricas de los factores determinantes de la inversión

Con el fin de evaluar el efecto del entorno macroeconómico y de la restricción financiera en la inversión, se estimaron funciones de inversión productiva, medidas como coeficientes del PIB, para ocho países que disponían de cifras sobre el período 1970-1994 (cuadro 6). El ejercicio se efectuó mediante un modelo de ajuste parcial, que se ha usado tradicionalmente para reflejar la dinámica de un proceso de ajuste a un acervo de capital deseado. Las variables explicativas se pueden agrupar en: i) las relacionadas con el efecto acelerador del ingreso (variación del PIB o grado de uso de la capacidad instalada); ii) los precios relativos (entre los que se incluye el costo del capital, un índice aproximado de la Q de Tobin y la relación de precios del intercambio); iii) un indicador de inestabilidad, como el coeficiente de variabilidad del IPC, de la tasa de interés real o del tipo de cambio real, siendo este último el que permitió obtener mejores resultados, y iv) debido a que no se dispuso de un indicador adecuado para medir la restricción financiera, un indica-

CUADRO 6

América Latina (ocho países): Estimación del efecto del contexto macroeconómico en la inversión productiva^a

Inversión en maquinaria y equipo como % del PIB	Relación de precios			Demanda		Peso de la deuda ^f	Inestabilidad ^g	DEP ^h (-1)	R ² ⁱ	Estadística Durbin Watson
	TI ^a	Q de Tobin ^b	CK ^c	% del PIB ^d	UCAP ^e					
Argentina (1971-1994)	-	-	-0.002 (-2.4) ^j	-	-	-	-0.03 (-3.3)	0.17 (1.1)	0.71	2.1
Brasil: IPROD/PIB ^k (1971-1994)	-	-	-	-	0.11 (3.2)	-0.04 (3.8)	-0.04 (-4.9)	0.73 (11.8)	0.97	2.1
Colombia: IMYE/PIB ^l (1971-1994)	-	-	-0.03 (-1.9)	0.02 (3.1)	-	-	0.13 (0.19)	0.49 (3.0)	0.72	2.0
Costa Rica: IMYE/PIB (1971-1994)	-	-	-0.11 (-3.80)	-	0.26 (3.6)	-	-0.08 (-1.0)	0.30 (2.6)	0.91	1.96
Chile: IMYE/PIB (1971-1994)	-	0.04 (5.6)	-	-	0.06 (2.0)	-0.8 (-2.8)	-0.02 (-0.7)	0.03 (0.3)	0.94	2.0
(1971-1984)	-	0.07 (5.3)	-	-	0.07 (3.4)	-0.01 (-4.3)	-0.03 (-1.5)	-	0.90	1.9
México: IMYE/PIB (1971-1994)	-	-	-	-	0.44 (7.8)	-0.15 (-1.5)	-0.04 (-2.2)	0.80 (12.6)	0.95	2.0
(1982-1994)	-	-	-	-	-	-0.06 (-1.4)	-10.0 (-2.5)	0.70 (4.9)	0.87	1.9
Perú: IMYE/PIB (1971-1994)	0.06 (2.5)	-	-	0.10 (2.6)	-	-0.07 (-1.9)	-	0.70 (9.6)	0.93	2.2
(1983-1994)	0.06 (5.2)	-	-	-	-	-	-0.04 (5.8)	0.34 (8.8)	0.99	2.0
Venezuela: IPROD/PIB (1971-1994)	0.04 (1.2)	0.58 (2.54)	-	-	-	-	-0.38 (-1.9)	0.43 (2.3)	0.78	2.0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las cuentas nacionales en el caso de IPROD/PIB, IMYE/PIB, CK y variación anual del PIB; con datos de la CEPAL en el caso del T y del peso de la deuda, y con datos del FMI, *International Financial Statistics*, para el Q de Tobin y la inestabilidad.

^a TI: Índice de la relación de precios del intercambio, exportaciones FOB - importaciones CIF (1980=100).

^b Q de Tobin: Índice del valor de las acciones deflactado por el IPC (1980=100).

^c CK: Relación deflactor de la inversión bruta en capital fijo/deflactor del PIB.

^d Porcentaje del PIB: Variación anual del PIB (diferencia logarítmica).

^e UCAP: Cuociente entre el producto efectivo y el producto potencial, este último estimado mediante el método de valores máximos (1980=100).

^f Peso de la deuda: Índice del cuociente deuda total/exportaciones o servicio deuda/exportaciones (1980=100).

^g Inestabilidad: Índice compuesto por el coeficiente de variación anual del IPC, o del tipo de cambio real o de la tasa de interés real, a partir de datos mensuales.

^h Variable dependiente rezagada.

ⁱ Test de correlación.

^j Las cifras entre paréntesis corresponden a las estadísticas T de Student.

^k IPROD/PIB: Índice del cuociente inversión productiva (maquinaria y equipo + inversión no residencial)/PIB (1980=100)

^l IMYE/PIB: Índice del cuociente de inversión en maquinaria y equipo/PIB (1980=100).

del peso de la deuda (medido por el monto de la deuda externa total o del servicio financiero) sobre las exportaciones de bienes y servicios, suponiendo que este indicador se relaciona inversamente con la disponibilidad de financiamiento del sector privado.

Los resultados muestran que en Brasil y México los indicadores de precios relativos no resultaron de significación, siendo el uso de la capacidad, la inestabilidad y el peso de la deuda las variables que explicaron más del 90% de la varianza del coeficiente de inversión productiva. Sólo en tres de ocho países los indicadores del costo de la inversión y de rentabilidad tuvieron impacto significativo. Sin embargo, se verificó que los coeficientes de riesgo, medidos por los coeficientes de variación de la inflación mensual, tipo de cambio real o tasa de interés real, tuvieron un efecto negativo y significativo en todos aquellos países que han atravesado fuertes períodos de inestabilidad, como Argentina, Brasil, México y Perú. En Colombia, Costa Rica y Chile (en este último país a partir de 1985), se comprueba que la inversión no fue afectada en forma apreciable por la variabilidad de los precios fundamentales.

IV

Las políticas de estímulo a la inversión

De lo analizado en este artículo se puede concluir, en primer lugar, que la estabilidad macroeconómica, sin ser suficiente, sí es básica para generar un clima favorable a la inversión, y que al gobierno le corresponde mantenerla. No bastan éxitos coyunturales en materia de estabilización o crecimiento, si no están apoyados en la evolución de los fundamentos macroeconómicos.

La experiencia de inicios de los años ochenta y nuevamente en los noventa, cuando la disponibilidad de financiamiento externo se combinó con el estímulo al gasto, muestra el peligro de caer en crisis de balanza de pagos, o en severos ajustes de la actividad económica para evitarlas, con un corolario de fuertes fluctuaciones en los precios claves y el consecuente desincentivo a la inversión. Esto sugiere que un proceso de crecimiento moderado y coherente con la evolución del PIB potencial, y con precios estables y predecibles, asegura un potencial mayor de crecimiento en el futuro.

En segundo lugar, los empresarios latinoamericana-

En aquellos países donde el ajuste de la demanda interna fue repentino, fuerte y prolongado, el índice de uso de la capacidad instalada (producto efectivo/producto potencial) fue significativo y tuvo un impacto más importante que el de los precios relativos sobre la inversión. Este resultado era de esperar, ya que dichos países enfrentaron una fuerte restricción de las ventas, las que se fueron recuperando lentamente, pero generó al mismo tiempo una gran subutilización de la capacidad instalada y anuló los requerimientos de inversión. La reorientación productiva hacia los mercados externos, con la consecuente necesidad de modernizar y de elevar la productividad, motivó posteriormente, sobre todo desde comienzos de los años noventa, una nueva dinámica en la inversión. En el caso de los indicadores del peso de la deuda, en cuatro de los países más afectados por la crisis de los años ochenta (Brasil, Chile, México y Perú) las variables exhibieron el signo negativo esperado y significativo; es decir, un mayor pago por el servicio de la deuda reduce el ahorro para financiar la inversión, mientras que un mayor nivel de endeudamiento eleva el coeficiente de riesgo país y la factibilidad de conseguir recursos externos.

nos dan muestra de un comportamiento más bien conservador, con marcada aversión al riesgo, lo que no es de extrañar en escenarios macroeconómicos aún frágiles y con reformas económicas en proceso de consolidación. Ingresan con cautela a los nuevos escenarios de reformas económicas y demoran en confiar en las nuevas políticas mientras ellas no muestren cierto grado de permanencia en el tiempo, dado que las inversiones son de largo aliento y una vez realizadas es costoso revertirlas. Así, la reacción de la inversión privada frente a reformas estructurales recientes ha sido más bien lenta. Las modificaciones de políticas ocurridas en algunos países o la aplicación de reformas conforme a políticas macroeconómicas inconsistentes tampoco han contribuido a generar un clima favorable a la inversión. Por eso es fundamental la coherencia entre la política económica y las reformas, así como su estabilidad en el tiempo.

En tercer lugar, la caída de la inversión pública en los años ochenta condujo en muchos países a un

grave deterioro de la infraestructura de sectores en que esa inversión se complementa con la privada, dotándolos de externalidades positivas (se trata de los energéticos, de telecomunicaciones, de infraestructura portuaria y de carreteras). Para aumentar la competitividad y seguir fomentando el proceso exportador, estos países tendrán que emprender en el próximo quinquenio grandes proyectos de inversión en las áreas señaladas. La cooperación con el sector privado, a través de regímenes de concesiones, cogestión o explotación conjunta, ha resultado ser una fórmula que permite cofinanciar los proyectos, compartiendo una carga que anteriormente era enfrentada únicamente por el Estado. Ejemplos de esta cooperación, que se está difundiendo en la región, son: la construcción de carreteras, que en algunos casos (el de México, por ejemplo) se ha dejado totalmente en manos del sector privado, el que recupera la inversión con cobros directos a los usuarios según tarifas reguladas por el Estado; y proyectos de financiamiento conjunto o subsidiados por el Estado cuando las externalidades son múltiples (menor contaminación, mejoramiento del medio ambiente, eliminación de atochamientos de tráfico y de ruidos, entre otras).

Respecto de las telecomunicaciones y del sector energético, hay consenso en que es necesario superar tanto el modelo tradicional de servicio público como el de monopolio privado. Hoy, la necesidad de regulaciones que estimulen y hagan viable la competencia privada al efectuarse las privatizaciones, así como de cláusulas y compromisos relativos a la cobertura, la inversión y la modernización de los servicios, está presente en los debates nacionales. El proceso reciente de asociación pública con la inversión privada en el sector sanitario en Chile y las privatizaciones ya encaminadas en Bolivia y Perú en los últimos años se mueven en esa dirección.

Entre los instrumentos de política, uno que se ha desarrollado poco en la región es el establecimiento de incentivos tributarios a la inversión empresarial. La presión impositiva en los países de la región, a pesar de las reformas, continúa siendo baja y aún se encuentra en marcha la modernización administrativa y de control de la evasión. La estructura del sistema también admite nuevas modificaciones tendientes a generar incentivos tributarios para la reinversión de utilidades en las empresas. Un mecanismo aplicado en otros países es el de trasladar la carga tributaria desde las empresas a las personas, eximiendo a las utilidades reinvertidas en las empresas.

La reforma tributaria chilena de 1984 buscó explícitamente generar incentivos tributarios en favor del ahorro de las empresas, a través de la reinversión de utilidades. Esta reforma redujo significativamente la tasa marginal de impuestos sobre las utilidades retenidas de las empresas, en comparación con la que grava las utilidades distribuidas; igualó el tratamiento tributario de las sociedades anónimas y limitadas, eliminando el impuesto adicional a las primeras; gravó las utilidades retenidas solamente con el impuesto de 10% de primera categoría; quitó las utilidades retenidas de la base imponible de los empresarios de sociedades limitadas y homogeneizó el crédito tributario del impuesto de primera categoría a todos los empresarios. Tras la entrada en vigencia de la reforma, el ahorro de las empresas aumentó desde 8.0% a 16.3% del PIB entre 1986 y 1994. A tal logro han contribuido también un crecimiento anual medio del PIB de más de 6%, un rápido desarrollo financiero, un clima de estabilidad macroeconómica y la permanencia de los incentivos.

Otro mecanismo que no ha sido suficientemente difundido es el financiamiento de la capacitación del personal con una reducción impositiva equivalente, es decir, el fomento a la inversión en capital humano. Este instrumento ha tomado diferentes formas (adiestramiento en institutos especializados, capacitación en el exterior, acuerdos entre organizaciones empresariales y universidades), con las cuales se eleva la productividad laboral y se mejora la competitividad empresarial.

Finalmente, el esfuerzo de ahorro del sector público en los años noventa no fue acompañado por uno similar del sector privado, lo que ha limitado la disponibilidad de financiamiento interno de la inversión. La reforma financiera no siempre ha favorecido el proceso de inversión, sea porque no se desarrollaron instrumentos de largo plazo adecuados o porque no se abordaron de la mejor manera las tareas de completar mercados, atendiendo a sectores marginados del crédito. Asimismo, las altas tasas de interés internas, con diferencias extremadamente grandes respecto de las internacionales, no ayudaron a crear condiciones competitivas para nuevos proyectos de inversión. En la actualidad, algunos países están aplicando políticas destinadas a vincular el ahorro financiero con la inversión, a mejorar la regulación prudencial y la supervisión bancarias, a ampliar y difundir instrumentos de largo plazo y a regular el flujo internacional de capitales, pero ellas no se han generalizado en la región.

Bibliografía

- Amadeo, E. J. (1993): Adjustment, stabilization, and investment performance: Chile, Mexico and Bolivia, L.E. Bacha (ed.), *Savings and Investment Requirements for the Resumption of Growth in Latin America*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Aschauer, D. (1989a): Is public expenditure productive? *Journal of Monetary Economics*, N°23, Amsterdam, North-Holland Publishing Company.
- _____ (1989 b): Does public capital crowd private capital?, *Journal of Monetary Economics*, N° 24, Amsterdam, North-Holland Publishing Company.
- Bacha, L. E. (ed.) (1993a): *Savings and Investment Requirements for the Resumption of Growth in Latin America*, Washington D.C., BID.
- _____ (1993b): Public sector savings: The cases of Argentina, Brazil and Colombia, *Savings and Investment Requirements for the Resumption of Growth in Latin America*, Washington D.C., BID.
- Burki, S. y S. Edwards (1995): *América Latina y la crisis mexicana: nuevos desafíos*, Serie documentos de trabajo, N° 235, Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos (CEP).
- Cárdenas, M. y M. Olivera (1995): *La crítica de Lucas y la inversión en Colombia: nueva evidencia*, Santa Fe de Bogotá, Departamento Nacional de Planeación (DNP), Unidad de Análisis Macroeconómico.
- Cardoso, E. (1993): Macroeconomic environment and capital formation in Latin America, L. Servén y A. Solimano (eds.), *Striving for Growth after adjustment. The role of capital formation*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Chisari, O., J.M. Fanelli, R. Frenkel y G. Rozenwurcel (1993): Argentina and the role of fiscal accounts, L.E. Bacha (ed.), *Savings and investment requirements for the resumption of growth in Latin America*, Washington, D.C., BID.
- Cominetti, R. (1995): El proceso de privatización en América Latina, Santiago, de Chile, CEPAL, mimeo.
- Corbo, V. y P. Rojas (1993): Investment, macroeconomic stability and growth: The Latin American experience, *Revista de análisis económico*, vol. 8, N° 1, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano de Doctrina y Estudios Sociales (ILADES).
- De Melo, J. y J. Tybout (1986): The effects of financial liberalization on savings and investment in Uruguay, *Economic Development and Cultural Change*, vol. 34, N° 3, Chicago, Ill., The University of Chicago, abril.
- Devlin, R. y R. Cominetti (1994): *La crisis de la empresa pública, las privatizaciones y la equidad social*, Serie de reformas de política pública, N° 26, LC/L. 832, Santiago de Chile, CEPAL.
- Dias Carneiro, D. y R. L. Werneck (1993): Obstacles to investment resumption in Brazil, L.E. Bacha (ed.), *Savings and Investment Requirements for the Resumption of Growth in Latin America*, Washington, D.C., BID.
- Dixit, A. (1992): Investment and hysteresis, *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 6, N° 1, Menasha, Wis., The American Economic Association.
- Dixit, A. y R. Pyndick (1993): *Investment under Uncertainty*, Princeton, N.J., Princeton University Press.
- Greene, J. y D. Villanueva (1990): La inversión privada en los países en desarrollo: un análisis empírico, A. Villagómez (comp.), *El financiamiento del desarrollo en América Latina: la movilización del ahorro interno*, México, D.F., Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA).
- Held, G., D. Titelman y A. Uthoff (1995): Ahorro, instituciones financieras y formación de capital en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, octubre, mimeo.
- Hofman, A. (1995): Capital stock in Latin America: A 1994 update, mimeo. (Por publicarse en *Cambridge Journal of Economics*).
- Larraín B., F. Vergara y R. Vergara (1993): Inversión y ajuste macroeconómico: el caso del este de Asia, *El trimestre económico*, vol. 60 (2), N° 238, abril-junio.
- Love, J. (1989): Export instability, imports and investment in developing countries, *The Journal of Development Studies*, vol. 25, N° 2, Londres, Frank Cass & Co. Ltd., enero.
- Ocampo, J. A., L. Londoño y L. Villar (1988): Saving and investment in Colombia, R. Werneck (ed.), *Saving and investment in Latin America Report 207*, Ottawa, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID).
- Pyndick, R. (1991): Irreversibility, uncertainty, and investment, *Journal of Economic Literature*, vol. XXIX, N° 3, Menasha, Wis., The American Economic Association.
- Pyndick, R. y A. Solimano (1993): Economic instability and aggregate investment, *Policy Research Working Papers*, N° 1148, Washington, D.C., Banco Mundial, junio.
- Rama, M. (1993): Empirical investment equations in developing countries, L. Servén y A. Solimano, *Striving for Growth after Adjustment, The Role of Capital Formation*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Sánchez, F., y E. Lora (1993): Savings, investment, and growth perspectives in Colombia, L.E. Bacha (ed.), *Savings and Investment Requirements for the Resumption of Growth in Latin America*, Washington, D.C., BID.
- Servén L. y A. Solimano (eds.) (1993a): *Striving for Growth after Adjustment. The Role of Capital Formation*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- _____ (1993 b): Economic adjustment and investment performance in developing countries: The experience of the 1980s, *Striving for Growth after Adjustment. The Role of Capital Formation*, Washington, D.C., Banco Mundial
- _____ (1995): La inversión privada y el ajuste macroeconómico: una evaluación, A. Villagómez (comp.), *El financiamiento del desarrollo en América Latina: la movilización del ahorro interno*, México, D.F., CEMLA.
- Schmidt-Hebbel K., L. Servén y A. Solimano (1994): Saving, investment and growth in developing countries: an overview, *Policy Research Working Paper*, N° 1382, Washington, D.C., Banco Mundial, noviembre.
- Solimano, A. (1989): How private investment reacts to changing macroeconomic conditions: the case of Chile in the 1980s, *Policy, Planning, and Research Working Papers*, N° 212, Washington, D.C., Banco Mundial.

Los derechos de propiedad *y el mercado de la tierra* rural en América Latina

Frank Vogelgesang

*Oficial Asociado
de Asuntos Económicos,
Unidad de Desarrollo Agrícola,
División de Desarrollo
Productivo y Empresarial,
CEPAL, Santiago de Chile.*

La distribución de la tierra en América Latina se caracteriza por una notable asimetría. A pesar de que han surgido estructuras modernas en algunas regiones, junto a un número reducido de extensas propiedades se encuentra un gran número de unidades pequeñas, situación que desde hace tiempo se considera indeseable por razones de equidad y eficiencia. El tema sigue ocupando un lugar preferente en la agenda política. La frustración causada por los resultados de las reformas realizadas en el pasado con fines redistributivos ha llevado a las autoridades a buscar otras alternativas. En los últimos años, la atención se ha centrado en el derecho de propiedad y las transacciones que se efectúan a través de los mecanismos del mercado. En este artículo se sostiene que el análisis del tema desde una perspectiva institucional es muy valioso. El propósito del autor no es dar soluciones concretas, sino ayudar a entender, por ejemplo, cómo se realizan actualmente las transacciones en el medio rural; qué papel desempeñan los costos de transacción e instituciones como los derechos de propiedad, entre otros, y qué influencia pueden tener las externalidades. En el artículo se insiste en la imposibilidad de analizar el funcionamiento de los mercados de tierras rurales en un marco neoclásico convencional. La economía rural se caracteriza por mercados imperfectos, acceso desigual a la información e incertidumbre. Además, el comportamiento económico suele responder a la lógica intrínseca de la agricultura campesina, que difiere notablemente de la forma en que opera la agricultura comercial. Ningún régimen de derechos de propiedad tiene validez universal. De hecho, la variedad de los parámetros económicos y su constante evolución da origen a una amplia gama de instituciones agrícolas. Para formular políticas eficaces hay que tener presente la complejidad de los mercados de tierras rurales. En este artículo se pretende contribuir a una mayor comprensión del tema, por lo que, después de exponer los fundamentos teóricos, se describen en términos generales los instrumentos de política viables y se presentan algunos estudios de casos.

I

Introducción: Reforma del mercado de tierras versus reforma agraria

En las zonas rurales la tierra cumple una función económica de enorme importancia. No sólo es el principal factor de producción, sino también la fuente de empleo más importante y la mayor depositaria de la riqueza personal. Por lo tanto, en las sociedades rurales la posición social y las relaciones de poder generalmente las determina en gran medida la estructura de la tenencia de la tierra. Aunque ésta suele ser aún la situación que prevalece en América Latina, ya se ha iniciado un evidente proceso de modernización en la región. Gracias al surgimiento de la agroindustria y de explotaciones agrícolas modernas bien administradas y en su mayoría de tamaño mediano, la polarización en la distribución de la tierra ya no es tan rígida como lo fue en el pasado.

Sin embargo, la distribución de este recurso de vital importancia en la región sigue siendo muy inequitativa, aun si tenemos en cuenta que "en el análisis económico la reunión de todas las propiedades agrícolas, contando los acres, vulnera todas las leyes de la agregación estadística" (Schultz, 1953, p. 141).^{*} Mientras, por una parte, en las grandes propiedades existen amplias superficies no explotadas o subutilizadas, una gran proporción de la población rural lucha por el acceso a la tierra, lo que aún ahora sigue provocando disturbios.¹ Además, el deterioro del medio ambiente producido por los campesinos que atraviesan la frágil frontera ecológica en búsqueda de tierras se ha convertido en un motivo de inquietud.

De ahí que no hayan cesado las demandas de re-

forma del sesgado sistema de tenencia de la tierra, que por lo general se basan en consideraciones de equidad, de eficiencia o en ambas. En el primer caso, cabe la posibilidad de que no se apliquen criterios objetivos en tanto que en el segundo no se tienen elementos de análisis bien definidos.

En lo que respecta a la eficiencia, el argumento utilizado en favor de una distribución más equitativa de la tierra en la mayoría de las publicaciones sobre el tema se basa en el supuesto de que hay una relación sistemática entre el tamaño de las unidades agrícolas y la productividad. El análisis de esta "relación inversa" puede ser complejo e incluso confuso en algunos casos. Algunos autores ni siquiera consideran que exista tal relación, otros han sostenido que la supuesta correlación entre tamaño y productividad no se ha definido correctamente. De ser así, la relación observada respondería simplemente al hecho de que en las zonas donde la fertilidad de los suelos es alta el crecimiento de la población es más rápido, lo que conduce a la subdivisión de la tierra en unidades de alta productividad, o concentración cualitativa, por decirlo así. (Jonakin y Carter, 1987).

Por lo general, las hipótesis formuladas para explicar esta relación inversa se basan en las diferencias de salarios entre las unidades agrícolas pequeñas y las explotaciones comerciales, debido a la lógica económica intrínseca de las unidades campesinas (Schejtman, 1980), o bien se centran en las deficiencias de los mercados contingentes de trabajo o crédito. La relación inversa también se ha atribuido a las diseconomías de escala que se producen en las explotaciones agrícolas comerciales de gran tamaño, como por ejemplo, el mayor costo de la supervisión de los trabajadores.

Según otros autores, es probable que la relación inversa observada en estos estudios sea mucho menor en la práctica. Feder (1994) propone la aplicación de tres criterios para demostrar empíricamente la existencia de una relación entre tamaño y productividad:

i) se debe distinguir entre la *posesión* de una unidad, caso en el que los efectos de la limitación del capital son más importantes, y la *operación*, caso en el que destacan los gastos de supervisión. También hay

□ El autor agradece las valiosas sugerencias de sus colegas de la CEPAL, de Alejandro Schejtman de la FAO y de Carl Bauer de la Universidad de Berkeley, California, de visita en Chile.

¹ Por ejemplo, el 9 de agosto, en un estado de Brasil que limita con Bolivia, diez personas murieron en un enfrentamiento. Alrededor de 500 campesinos sin tierra que habían ocupado parte de una enorme hacienda resistieron los intentos de desalojo de un grupo de policías, y el incidente terminó en un tiroteo. Según se ha informado, 36 personas perdieron la vida en 379 enfrentamientos similares a lo largo de 1994. Se puede considerar que los enfrentamientos por posesión de tierras son la principal causa de conflictos violentos en el interior de Brasil.

* Todas las citas en este artículo han sido traducidas del inglés con excepción de la que aparece en la p. 111, que es una cita textual.

que tomar en cuenta cuántos miembros de la familia pueden trabajar como supervisores;

ii) para efectos de los datos censales sobre la productividad total de los factores, en lugar del rendimiento hay que utilizar como indicador de eficiencia las utilidades de la explotación agrícola descontado el costo del trabajo familiar;

iii) deben hacerse ajustes por concepto de la calidad de la tierra.

Los autores consideran probable que la magnitud de la relación inversa calculada empíricamente podría reducirse si se aplicaran estos criterios, aunque no desaparecería por completo.

No está del todo claro si se seguiría dando una relación inversa en un contexto de acelerados cambios tecnológicos y adelantos mecánicos. Sea como sea, todos los criterios mencionados contribuyen a sentar una base teórica para el concepto de relación inversa, que ha quedado ampliamente demostrada en muchos estudios empíricos. La relación no debe considerarse como una hipótesis estrictamente científica cuya falsedad no se ha comprobado aún. Todos los autores que han escrito sobre el tema concuerdan en que es una hipótesis de trabajo valiosa y, además, válida en determinadas circunstancias y dentro de ciertos parámetros. Sin embargo, no hay que olvidar que la existencia de una relación inversa, al igual que el vínculo entre tenencia de tierra y pobreza rural, son hipótesis metodológicas que deben verificarse en cada caso.

Si existiera la relación mencionada entre tamaño y productividad, se podría llegar a la conclusión de que "...a cada tecnología, precio de factores, calidad de tierra y técnica agrícola corresponde un tamaño óptimo de explotación agrícola en que las economías de escala derivadas de insumos voluminosos y de técnicas de gestión empiezan a ser anuladas por el costo de la incorporación de nuevos trabajadores" (Feder, 1994, p. 136)

Si se supone que hay una distribución óptima de las unidades agrícolas en el tiempo y el espacio y que está vinculada al tamaño, lo más probable es que una distribución extremadamente sesgada que no permite ajustes del tamaño con fines de optimización también sea inadecuada desde el punto de vista de la eficiencia.

Cabe señalar que, independientemente de la existencia de una relación inversa, desde el punto de vista de la asignación óptima de los recursos en términos sociales, la actual estructura de distribución de la tierra, que conduce a la subutilización o la no explota-

ción de tierras agrícolas, es inaceptable. Sin embargo, el presente artículo no se propone validar las justificaciones expuestas de la reforma de la estructura de tenencia de la tierra en América Latina; su principal objetivo es aclarar dos puntos fundamentales: ¿por qué se mantiene una situación que *prima facie* es ineficaz y, qué consecuencias tendría una redistribución de la propiedad rural que respondiera a los mecanismos del mercado?

En las últimas décadas ha habido diversos intentos de modificar la estructura vigente de tenencia de la tierra mediante una reforma agraria, pero no se han logrado mayores cambios. Por una parte, la voluntad política y el alcance de la reforma varían de un país a otro; basta con comparar la extensa reforma realizada en México en los años treinta y en Bolivia en los años cincuenta con las tímidas medidas adoptadas en Brasil. Además, en el proceso posterior a la reforma han incidido factores tales como la deficiente calidad de las tierras distribuidas, la precariedad de los títulos de dominio, el desconocimiento de las técnicas agrícolas por parte de los beneficiarios y múltiples distorsiones de política. Todo esto condujo a la búsqueda de otras alternativas.

Lo que importa hoy en día es saber qué ocurriría con las estructuras agrícolas si los derechos de propiedad de la tierra fueran comerciables y si hubiera mercados de tierra operativos. En otras palabras, se podría preguntar si las fuerzas competitivas del mercado producen una desintegración y modificación de la estructura bimodal de propiedad agrícola que favorece a los campesinos con poca tierra o sin tierra. ¿Es posible que los pequeños productores terminen por vender sus terrenos, lo que podría traducirse en una concentración aún mayor de la tierra o dar origen a un sector nuevo y eficiente, integrado por unidades medianas funcionales que presenten las mismas características de la agricultura comercial? ¿O se dará una situación enteramente diferente?

Como se verá más adelante, estas preguntas son muy complejas. Los efectos del funcionamiento de un mercado de tierras dependen de que exista o no una relación inversa, de la situación existente en mercados complementarios (de capital, de trabajo, de seguros), de la estructura de poder, de la distribución inicial de las tierras, del reconocimiento y el respeto de los derechos de propiedad, de la calidad de la tierra, de los productos que se decida cultivar y, no menos importante, de si la última temporada agrícola ha sido buena o mala.

II

La lógica detrás de las transacciones

A menudo aplicamos las simples "leyes" de la oferta y la demanda, sin tener plena conciencia de la compleja red de instituciones de la cual dependen en forma decisiva los contratos en los mercados reales.

Pranab Bardhan

1. Una perspectiva institucional

En este capítulo nos proponemos ilustrar que el análisis de los mercados de tierras rurales desde el punto de vista de una economía de instituciones puede ser extremadamente valioso.

Para hacerlo bastaría con describir el institucionalismo a partir de dos premisas centrales, que muestran la diferencia existente entre su postura analítica y la del neoclasicismo. Según la primera de estas premisas, las instituciones sociales influyen tanto en el comportamiento como en el desempeño económico. De acuerdo con la segunda, no se puede dejar de reconocer el aspecto evolutivo del concepto. Las instituciones van evolucionando con el paso del tiempo, en respuesta a las cambiantes circunstancias económicas.

Se suele hacer una distinción entre el antiguo y el nuevo institucionalismo. Para abreviar, los representantes de la antigua escuela impugnan la hipótesis neoclásica de que existe una conducta racional, en tanto que quienes propugnan el nuevo institucionalismo se muestran, a lo más, dispuestos a modificarla. Gran parte de la ideas expuestas a continuación se basan en una abstracción, según la cual el origen de las instituciones se encuentra en las decisiones adoptadas por individuos con el objeto de lograr óptimos resultados y responden a conjuntos cambiantes de precios relativos, sin dejar de reconocer factores tales como la posición social, la identidad grupal y el poder, que indudablemente pueden influir en la conducta de los habitantes de las zonas rurales.

Nuestro análisis gira en torno a la idea de que los mercados no son sino las transacciones que se realizan entre los agentes económicos, y que los costos de transacción² influyen notablemente en la forma en que

se llevan a cabo dichas transacciones. Una de las causas del surgimiento de instituciones sociales y económicas, como los derechos de propiedad, es precisamente el interés por reducir los costos de transacción. Lipton (1993, p. 642), que define este conjunto de ideas como "el nuevo paradigma", describe su premisa básica —la existencia de instituciones rurales endógenas, que reducen los costos de transacción— diciendo que "los costos de transacción 'endogenizan' las instituciones".

Esta nueva interpretación de las instituciones, incluidas las instituciones agrarias, constituye un nuevo marco teórico, que aún no se había desarrollado cuando se realizaron los procesos de reforma de los años sesenta y setenta. En todo caso, hoy en día ayuda a comprender los errores cometidos y ofrece orientación para el futuro.

En general, para el análisis de las instituciones agrarias (o rurales) los economistas han recurrido a tres marcos teóricos: i) *la teoría económica neoclásica*, que considera estas instituciones como dadas; el conocimiento, la organización y la tecnología se consideran constantes y en ese marco los individuos tratan de elevar al máximo los beneficios, de modo que el resultado más común es el óptimo de Pareto; ii) *el estructuralismo*, según el cual el origen de las instituciones rurales se encuentra en las relaciones de poder entre grupos y clases, y éstas surgen de una "coerción ajena a la economía"; las instituciones seguirán existiendo mientras aquellos que se ven beneficiados por ellas consideren que la situación los favorece y mientras "los ganadores logren que los perdedores las acepten, ya sea recurriendo al lavado de cerebro, el soborno, las compensaciones o la coerción" (Lipton, 1993, p. 631); y iii) *la economía institucional*, según la cual las instituciones agrarias son la consecuencia endógena

² En nuestro contexto la expresión se refiere a todos los costos que tiene la transferencia de los derechos de propiedad, con excepción del costo directo de producción. Algunos ejemplos de esto serían

los costos de información, de negociación, de redacción y ejecución de contratos, o de definición y supervisión de los derechos de propiedad.

de medidas que se adoptan en parte para reducir los costos de transacción.

Aunque no niego el valor de los aportes de la economía neoclásica y estructuralista, considero que el institucionalismo representa un intento de armonizar los tres puntos de vista. La institución de los derechos de propiedad es muy importante en este contexto. El análisis del régimen vigente de derechos de propiedad, en lugar de estudiar la propiedad física de tierras, ayuda a comprender los mercados de tierras rurales. Esto significa que el control sobre un activo como la tierra no debe considerarse como la simple posesión de algo, sino como una red de derechos que une a un conjunto de personas. La propiedad se define, entonces, como el conjunto de derechos de una persona en relación con otras. Según Hoff (1993, p. 231), "si no existiera el derecho o la capacidad, de consumir activos, obtener ganancias de ellos y transferirlos, la actividad económica se reduciría a un mínimo. Por lo tanto, el grado de desarrollo económico de una región depende de su sistema de derechos de propiedad".

2. El derecho de propiedad de tierras

La tierra es una mercancía muy especial, porque no es un bien mueble, y porque puede ser utilizada con distintos fines y por varias personas al mismo tiempo. El uso de este recurso se rige por el régimen de derechos de propiedad. El derecho a la posesión de tierras tiene características muy singulares, puede ser muy complejo, y variar de un lugar a otro y a lo largo del tiempo. De acuerdo con Feder y Feeny (1993, p. 242), "el uso de la tierra puede adoptar la forma de caza, paso, recolección, pastoreo, cultivo, explotación de minerales, tala de árboles e incluso el derecho a la destrucción del recurso. Por ejemplo, en la Inglaterra del medioevo y actualmente en el sur de la India el derecho al producto cultivado es individual, pero el derecho a los rastrojos después de la cosecha es colectivo. Asimismo, en algunas áreas del África subsahariana la propiedad del terreno y de los árboles corresponde a dos derechos distintos".

Los derechos de propiedad son muy importantes, porque determinan la asignación de recursos en un mundo dominado por los intereses conflictivos de distintos usuarios. Se ha señalado que sólo en la isla de Robinson Crusoe no era necesario definir los derechos de propiedad, por lo menos hasta la llegada de Viernes. Indudablemente, esto significa que los efectos de la distribución y redistribución de la tierra mediante

transacciones en el mercado también dependen del sistema vigente de derechos de propiedad. Cabe preguntarse, entonces, ¿por qué suele prestárseles tan poca atención? La respuesta es que los análisis económicos se basan por lo general en el supuesto de que los derechos de propiedad considerados son los típicamente occidentales, es decir exclusivos, transferibles, enajenables y exigibles. En tal caso, es aceptable que se excluyan del análisis las cuestiones relacionadas con los derechos de propiedad, pero no ocurre lo mismo cuando se trata de países en desarrollo, donde la situación es distinta; por lo tanto, los resultados de un estudio en el que no se tomen en cuenta las consecuencias del sistema vigente de derechos de propiedad suelen ser erróneos.

Todos los intentos de poner fin a la asimétrica distribución de la tierra en América Latina exigen el traspaso de los derechos de propiedad privada, y de las utilidades que producen, de los relativamente ricos a los relativamente pobres. Es importante señalar que en el análisis de estos temas "... rara vez se reconocen la sutileza y la complejidad de los derechos de propiedad de tierras, por lo que no se sabe claramente qué se traspasaría en realidad" (Bell, 1990, p. 148). Uno de los motivos por los que muchas de las reformas agrarias realizadas en el pasado con fines redistributivos han dado resultados poco satisfactorios es precisamente el hecho de que no se ha tomado en cuenta la extrema complejidad de la situación económica.

Feder y Feeny (1993) opinan que los derechos de propiedad deben considerarse una institución social. Los autores distinguen tres categorías básicas de instituciones: i) el *orden constitucional*, es decir las normas fundamentales que estructuran una sociedad, que también podrían definirse como las normas que indican cómo se formulan las normas; ii) *disposiciones institucionales* (leyes, reglamentos, asociaciones, contratos y derechos de propiedad) establecidas en el marco del orden constitucional, y iii) los *códigos normativos de conducta*, determinados por los valores culturales que dan legitimidad a las disposiciones institucionales y regulan la conducta. Las instituciones de la primera y la tercera categorías evolucionan lentamente, mientras que las de la segunda pueden modificarse con cierta rapidez.

Es importante tener presente que estas tres categorías están interrelacionadas y se influyen mutuamente. Feder y Feeny dan los siguientes ejemplos:

"Aunque el sistema legal vigente autorice la enajenación de la tierra, la transferencia de tierras a miembros de otro clan o grupo étnico puede ser una trans-

gresión de las normas culturales. Asimismo, aunque el derecho a la propiedad privada puede formar parte del orden constitucional y estar consagrado en las leyes, es posible que no existan los mecanismos de registro y aplicación pertinentes” (Feder y Feeney, 1993, p. 241).

Con fines analíticos, los derechos de propiedad aplicables a la tierra podrían clasificarse en cuatro categorías ideales: i) derechos inexistentes o libre acceso, es decir, los derechos no han sido asignados, ii) propiedad comunal, iii) propiedad estatal y iv) propiedad privada. En los últimos tres casos, los derechos corresponden a un grupo, al Estado y a una entidad privada, respectivamente. Estas cuatro categorías pueden coexistir en una sociedad y, además, es posible que se aplique más de una a un determinado terreno.

Los conceptos de propiedad estatal y propiedad privada están bien definidos en comparación con los de regímenes de propiedad comunal y de libre acceso. Es posible que la línea divisoria entre los dos últimos no sea clara, debido a que la estructura de incentivos en el caso de la propiedad comunal puede dar origen a un comportamiento económico muy similar al del régimen de libre acceso. En muchos países de América Latina la falta de títulos de dominio puede afectar hasta a un 50% de las tierras cultivadas, lo que se traduce en un libre acceso *de facto*. Por lo tanto, convendría estudiar en detalle las características de los regímenes de derechos de propiedad no privados y que no sean propiedad estatal.

El redescubrimiento de un artículo publicado hace casi treinta años (Demsetz, 1967) es muy valioso en este contexto. En algunos casos, el autor adopta una perspectiva amplia, lo que puede hacerlo difícil ver la aplicación práctica de sus ideas, pero las premisas que sirven de base al artículo nos ayudan a comprender muchos de los temas que nos interesan.

Según Demsetz, “los derechos de propiedad derivan su importancia del hecho de que ayudan a un hombre a formarse las expectativas que él puede razonablemente tener en su trato con otras personas” (Demsetz, 1967, p. 347). El autor considera que hay una estrecha relación entre los derechos de propiedad y las externalidades. En este caso “externalidad” es todo efecto beneficioso o perjudicial que tienen para alguien los actos ajenos. Ejemplos clásicos de esto son el humo que sale de la chimenea de una fábrica y la sombra de un edificio muy alto que cae sobre la piscina de un hotel vecino. Estos efectos son “externos” en el sentido de que no hay un precio conexo y, por lo tanto, no influyen o influyen poco en las decisiones

de los agentes económicos, puesto que no se trasmite información a través del mecanismo de precios. Por lo tanto, la “internalización” de los efectos externos es un proceso o mecanismo por el cual esos efectos pasan a influir en el comportamiento de los afectados.

Demsetz sostiene que “una de las principales funciones de los derechos de propiedad es la orientación de los incentivos a fin de lograr una mayor internalización de las externalidades” (Demsetz, 1967, p. 348). En el artículo mencionado el autor analiza el surgimiento de los derechos de propiedad en dos grupos de indígenas de América del Norte. El primero de ellos, que vive en la península del Labrador, se dedica a un comercio de pieles muy rentable; la caza de animales en un régimen de propiedad común hace necesario, después de cierto tiempo, el establecimiento de derechos privados claramente definidos cuando el costo de la coordinación del acceso, inevitable dentro del régimen de libre acceso (*de facto*), se eleva demasiado, lo que plantea el peligro de explotación excesiva del recurso.

El segundo grupo vive en las llanuras del sudoeste. A diferencia de lo que sucede con los animales de caza del norte, los originarios de esta región, animales de pastoreo, no tienen valor comercial y, además, tienden a recorrer grandes extensiones. Por estos dos motivos, el establecimiento de derechos de propiedad privada exigibles no es adecuado ni factible. Por consiguiente, los indígenas de la península del Labrador muestran una larga tradición en derechos de propiedad privada de la tierra, lo que no ocurre en el caso de los indígenas del sudoeste.

A continuación, el autor analiza la propiedad “comunal”. Aunque no hace una clara distinción entre ésta y la propiedad “común” sus observaciones son muy ilustrativas. Al parecer, cuando Demsetz habla de propiedad comunal se refiere al régimen de libre acceso. Pero, como en algunos casos no es fácil distinguir entre los dos, la conclusión de que los derechos de propiedad aplicables en estos casos se traducen en significativas externalidades que no se internalizan, de todos modos puede ser válida. Es posible que los efectos externos sean menos evidentes en un régimen de propiedad comunal, cuando la comunidad es bastante reducida y existe una cierta coordinación entre sus miembros, que excluye a todos los que no pertenecen a ella. En tales casos, se pueden internalizar las externalidades mediante negociaciones cuyo costo aumenta en proporción directa al tamaño de la comunidad. La segunda ventaja del derecho a la propiedad privada, entonces, sería el hecho de que las negociaciones

tienen un costo inferior al que supone la propiedad comunal. Esto lleva a Demsetz (1967, p. 358) a afirmar que "la propiedad suele ser un asunto privado".

Las enseñanzas más importantes de este raciocinio podrían ser que: i) los derechos de propiedad internalizan las externalidades; ii) los derechos de propiedad surgen cuando las ventajas de la internalización son superiores a los costos conexos; iii) precisamente esto ocurre por lo general en el curso del proceso de desarrollo económico; iv) los derechos de propiedad privada ofrecen el mejor mecanismo de internalización de efectos externos; v) por lo tanto, en términos generales, serían una condición necesaria, aunque no suficiente, del desarrollo, y vi) por consiguiente, sería muy importante que el Estado permitiera que éstos se ajustaran. Lo último porque los antiguos regímenes —en vista de la aparición de nuevas tecnologías y nuevos mercados— pueden ser inadecuados para circunstancias diferentes.

Lo anterior no significa que los derechos de propiedad privada sean siempre la mejor alternativa en todos los casos. De hecho, su valor depende de las circunstancias particulares de una sociedad, entre otras cosas de su etapa de desarrollo económico. Demsetz toma en cuenta este hecho cuando afirma que hay que tener presente "la preferencia de una comunidad por la propiedad privada. Algunas comunidades tienen sistemas de propiedad privada menos desarrollados que otras, pero de acuerdo a sus preferencias, la aparición de nuevos derechos privados o estatales de propiedad responderá a la evolución de la tecnología y a los precios relativos" (Demsetz, 1967, p. 350).

Por último, el derecho de propiedad también es importante porque fomenta el uso eficiente de la tierra y las inversiones en el sentido de que reduce la información asimétrica —y las deficiencias e incertidumbres conexas— y, por lo tanto, facilita las transacciones en los mercados financieros. La difusión de información asimétrica en los mercados de tierras puede producirse en el proceso de desarrollo (agrario) de una sociedad. En las primeras etapas del proceso, los miembros de una misma comunidad realizan la mayoría de las transacciones relacionadas con tierras y el acceso

a la información es todavía principalmente simétrico. Los individuos saben con quien están tratando y a quien pertenece cada terreno. Al aumentar la movilidad personal y del capital en las etapas más avanzadas, aumenta también el número de transacciones con individuos de fuera de la comunidad, lo que plantea el problema de la información imperfecta y los conflictos motivados por la posesión de tierras. A su vez, esto puede reducir la eficiencia, debido a que, en tales circunstancias, el precio de la tierra se apartará de su precio sombra y el alcance de las transacciones será subóptimo. Por supuesto, esta afirmación se basa en la hipótesis de que las transacciones relacionadas con tierras suelen incrementar la eficiencia, porque asignan recursos de acuerdo con su potencial productividad marginal.

Es importante señalar que "los cambios en las relaciones económicas y en las estructuras de poder que caracterizan al proceso de desarrollo imponen nuevas necesidades relacionadas con los derechos de propiedad y las instituciones que los reglamentan y hacen que se respeten" (Feder y Feeny, 1993, p. 242). Los factores que realzan el atractivo de invertir en la calidad de la tierra, entre otros, la presión demográfica y el cambio tecnológico, exigen derechos de propiedad privada claramente delimitados. En muchos países en desarrollo en los que se manifiestan estos factores, la exigencia de cambios con tal objeto es muy fuerte.

Se podría decir que, aunque el régimen "óptimo" de derechos de propiedad no es necesariamente la institución de la propiedad privada, a lo largo del proceso de "modernización" de una sociedad ésta va adquiriendo cada vez más importancia. Por ejemplo, la historia económica de los países europeos muestra que en la transición a mayores niveles de desarrollo se acentúa la división del trabajo, aumenta la complejidad de la interacción económica entre diversos agentes y comienzan a surgir lentamente los mercados de factores, todo lo cual conduce a la sustitución de la propiedad común de la tierra por regímenes de propiedad privada (Barlowe, 1958).

III

Transacciones de tierras en el medio rural

En el mejor de los casos, el mundo funciona con un esquema de soluciones subóptimas.

Erik Thorbecke

1. El medio económico

Según De Janvry, Sadoulet y Thorbecke, en los países en desarrollo la economía rural "...se caracteriza por mercados muy imperfectos, en que los costos de las transacciones suelen ser bajos cuando éstas se realizan dentro de la comunidad y altos en el caso contrario, y por información asimétrica, oligopolios fragmentados, falta de garantías formales y altos riesgos covariantes" (De Janvry, Sadoulet y Thorbecke, 1993. p. 569).

En estas circunstancias, las transacciones que se realizan en el medio rural pueden ser muy complejas. Es posible que surjan configuraciones de mercado y del tipo *non mercado*, y que se realicen transacciones sin precio visible ya sea dentro de las unidades familiares o entre los miembros de una organización. También cabe la posibilidad de que las transacciones establezcan un vínculo entre trabajo y tierra y entre crédito y trabajo. Además, la naturaleza de las transacciones depende, entre otras cosas, del poder relativo que tiene un individuo en la sociedad, y de instituciones como las normas culturales y el régimen jurídico. Por lo tanto, sería erróneo considerar que las transacciones en el medio rural se realizan en el contexto de mercados perfectos e ignorar la amplia gama de instituciones agrícolas que puede haber (Bardhan (ed.) 1989).

La conclusión básica aquí es que, en un mundo caracterizado por información imperfecta y asimétrica y por múltiples imperfecciones en mercados conexos, la constitución de mercados organizados o de estructuras ajenas al mercado que sirvan de marco a las transacciones de determinados bienes, depende de los costos de transacción que suponen. También es importante reconocer que las configuraciones de mercado y de *non mercado* que se dan en un sistema económico no operan en forma independiente, sino que interactúan.

En este contexto, es importante dejar en claro que es erróneo suponer que las operaciones realizadas fuera del mercado se dan en un vacío, fuera de la esfera económica. La propia existencia de una racionalidad

económica (la reducción a un mínimo de los costos de transacción) explica esa clase de configuraciones.

Lo más importante es determinar si las transacciones más o menos libres entre agentes económicos facilitan el procesamiento de toda la información necesaria y, por lo tanto, darán mejores resultados que las reformas redistributivas realizadas en el pasado.

2. Transacciones de tierras en el marco del mercado

Aunque los medios de adquisición de tierras son muy variados (entre otros, herencia, cesión de títulos de propiedad por parte del Estado y ocupación ilegal) y todos ellos pueden contribuir en una medida importante a determinar la estructura de tenencia de la tierra, esta sección se refiere exclusivamente a las transacciones dentro del mercado formal.

Los análisis de los mercados de tierras rurales suelen centrarse en los mercados de *venta*. ¿Cómo operan estos mercados? ¿De qué dependen los resultados del proceso? Para comenzar, trataremos de dar respuesta a estas preguntas, pero, como se indica más adelante en la subsección b), probablemente haya que prestar mucha más atención a los mercados de *alquiler* de tierras de la que se les otorga comúnmente.

a) *Los mercados de venta y sus limitaciones*

En general, se podría decir que en América Latina los mercados de venta de tierras se caracterizaron en el pasado por su inactividad. Las políticas de ajuste aplicadas en los últimos años comenzaron a modificar esta situación, pero en muchos casos el problema subsiste aún. Esto permite suponer que debe haber una serie de factores que entran en el funcionamiento más dinámico de ese mercado. Shearer, Lastarria-Cornhiel y Mesbah (1991) hacen una distinción entre las limitaciones que afectan a la demanda y a la oferta.

Estas últimas se consideran más importantes. Los autores distinguen tres categorías: i) limitaciones debidas a la concentración de la tierra; se supone que la distribución sesgada de la tierra tiende a perpetuarse

porque los grandes terratenientes rara vez están dispuestos a vender, lo que puede atribuirse, entre otras cosas, a la preferencia por la tierra como depósito de riqueza, defensa contra la inflación y fuente de poder; ii) limitaciones debidas a la falta de títulos de dominio, que impide la incorporación de tierras al mercado o se traduce en su venta a un precio inferior al real para compensar la incertidumbre (véase el capítulo IV, en el que se analizan los efectos adversos de la concesión de títulos de propiedad); iii) limitaciones jurídicas, administrativas y fiscales, entre las que figuran los prolongados y costosos trámites de transferencia y registro, las restricciones impuestas a los beneficiarios de los programas de reforma agraria que, por lo general, no tienen derecho a vender o alquilar sus tierras por muchos años, y obligaciones fiscales, como los impuestos sobre las transferencias y las ganancias de capital.

Las limitaciones que afectan a la demanda son, ante todo, la falta de recursos para la compra de tierras y los altos costos de transferencia. Los habitantes pobres de las zonas rurales no cuentan con medios suficientes para comprar tierras ni están en condiciones de recibir préstamos comerciales, debido a la falta de garantías, a la imperfección de los mercados financieros o al simple hecho de que éstos no existen. Los altos costos de las transacciones, que responden en gran parte a problemas burocráticos, a los impuestos obligatorios y a la búsqueda de información, dificultan aún más la situación, porque se traducen en un alza de los precios reales de la tierra.

A juicio de los autores que otorgan más importancia a las limitaciones relacionadas con la demanda, debido a las condiciones en que operan los mercados de tierras no pueden, por sí solos, modificar drásticamente la estructura vigente de tenencia de la tierra. Los autores sostienen que esto se debe a numerosas ineficiencias e imperfecciones, vinculadas, entre otras cosas, a la relación existente entre créditos y tierra y a las distorsiones de política. Sin embargo, aunque es posible lograr un mayor grado de eficiencia mediante las transacciones de tierras, es imposible que se logre una solución óptima a través de los mercados.

El valor presente es el principal factor que incide en las distorsiones de precios. Por diversas razones, dado un determinado costo del crédito el precio de equilibrio de la tierra no hipotecada, siempre será superior al valor presente descontado del flujo de ingresos que genera. En cambio, en el caso ideal de mercados perfectos, el valor de las tierras que pueden destinarse a la agricultura será igual al valor presente de

la rentabilidad de la explotación agrícola, capitalizada al costo de oportunidad del capital.

Esta observación es válida por los siguientes motivos: i) porque la tierra tiene valor de garantía (da acceso al crédito) y ii) porque contribuye a disminuir el riesgo (entre otras cosas, protege de la inflación); estos "servicios" se suman a la utilidad que ofrece la tierra a su dueño y los posibles compradores deben ofrecer una compensación por ellos; iii) los costos de transacción se hacen efectivos en el proceso de compra de tierras o de obtención de un préstamo; estos costos suelen ser fijos, por lo que disminuyen a medida que aumenta el tamaño de la propiedad o el monto del crédito solicitado; iv) el alza futura real del precio de la tierra que acompaña al crecimiento demográfico y al aumento de la demanda urbana de tierras agrícolas, al igual que los subsidios al crédito o las exoneraciones fiscales por el ingreso agrícola, se capitalizan en parte al precio corriente de mercado. Por lo tanto, el precio de mercado de la tierra no depende exclusivamente de su uso productivo.

Todo lo anterior provoca problemas financieros a los grupos pobres, que se suman a sus dificultades para acceder a los mercados de capital, debido a la falta de garantías y a sus bajos ingresos. A raíz de la situación descrita en el párrafo anterior, los compradores que necesitan pedir dinero en préstamo pero que no tienen posibilidades de conseguirlo, se ven obligados a recurrir a sus ahorros para financiar la compra, lo que, a su vez, favorece a los más acaudalados y, por lo tanto, acentúa la desigual distribución de las tierras. Para resumir:

"Dado que la tierra es, muchas veces, el almacén de riqueza preferido, en los mercados intertemporales imperfectos la utilidad derivada de la propiedad de la tierra supera la proveniente de las ganancias agrícolas. Debido a su inmovilidad, la tierra es una de las garantías más apreciadas en los mercados de créditos, lo que constituye otra ventaja de la posesión de tierras, sobre todo cuando las condiciones no permiten contratar seguros contra el riesgo de producción" (Binswanger, Deininger y Feder, 1993, p. 50).

Hay otros factores que se interponen e impiden la eficiencia del proceso. En general, se podría decir que en un año de buenas cosechas la oferta de tierras es baja, mientras que en los años malos las ventas motivadas por problemas de producción aumentan, lo que también afecta ante todo a los pobres.

Lo más importante en este caso es el hecho de que, debido a las distorsiones de precios, que obedecen a causas muy variadas, a los pobres les resulta imposible o muy difícil comprar tierras. Esto lleva a

Lipton (1993, p. 651) a concluir que “las distorsiones de precios que favorecen a las grandes explotaciones agrícolas, muy altas cuando se trata de precios sombra, conducen a la desaparición de las relaciones inversas, cuando se opera a los precios del mercado e incluso con precios reales incluidos los costos de transacción. Por lo tanto, la corrección de esas distorsiones facilita la mayor segmentación de la tierra en tenencias más pequeñas”.

b) *Los mercados de arrendamiento*

De partida, hay que señalar que, a diferencia de lo que sostienen muchos encargados de la formulación de políticas, en los estudios sobre los mercados de tierras rurales prácticamente ha quedado demostrado que los acuerdos de alquiler o arrendamiento son una respuesta racional de los agentes económicos a una serie de variables, porque éstos permiten superar o mitigar algunos de los factores que impiden una distribución más equitativa de la tierra analizados en secciones anteriores.

El arrendamiento con alquiler fijo puede considerarse como la alternativa al trabajo asalariado. En el contexto de un mercado perfecto, todas las opciones contractuales tienen las mismas consecuencias, por lo que es indiferente si el dueño de la tierra contrata mano de obra (trabajo asalariado) o si la mano de obra arrienda tierras (arrendamiento con alquiler fijo). Sin embargo, en vista de que se da la relación inversa mencionada, en muchos casos a los grandes terratenientes les conviene alquilar parte de sus tierras.

Además de ser rentables para los dueños de la tierra, ha quedado demostrado en la práctica que los acuerdos de alquiler también pueden beneficiar a los habitantes pobres de las zonas rurales. Fuera de ser una respuesta natural a los mercados limitados de venta, los mercados de arrendamiento surgen en un medio que se caracteriza por múltiples imperfecciones e incertidumbres. Estos mercados son capaces de superar las limitaciones de la oferta, entre otras la resistencia de los dueños de tierras a venderlas (por ejemplo, porque prefieren conservarlas como una forma de protegerse de la inflación) o de la demanda, como la falta de capital para adquirir tierras.

Es posible que los pequeños agricultores prefieran alquilar sus tierras, en parte o en su totalidad. En Perú se ha dado una situación muy interesante (Figueroa, 1995); algunas agroindustrias alquilan tierras de los campesinos y luego contratan a los propios dueños para trabajarlas.

Los acuerdos de alquiler deben adecuarse a las condiciones del medio. Por ejemplo, en los mercados

imperfectos intertemporales en los que es posible contratar seguros contra riesgo, los acuerdos de mediería pueden ser muy útiles, puesto que pueden asegurar contra las fluctuaciones fortuitas de la producción (por ejemplo, por variaciones climáticas).

Sin embargo, se han planteado dudas que han llevado a las autoridades a formular políticas para limitar el alcance de los acuerdos de arrendamiento, sobre todo los de mediería. Quienes cuestionan esta opción por consideraciones relacionadas con el capital sostienen que, como se puede comprobar en la práctica, los terratenientes acaudalados suelen tener mucho mayor poder de negociación. Por otra parte, muchos economistas consideran que la mediería es problemática desde el punto de vista de la eficiencia (“ineficiencia marshalliana”), debido a que en virtud de los contratos de mediería los inquilinos sólo reciben parte del producto marginal de los insumos. Sin embargo, la información empírica disponible indica que esta ineficiencia es poco importante a nivel de la explotación agrícola (Binswanger, Deininger y Feder, 1993). En los estudios sobre la materia no se han encontrado diferencias significativas en el rendimiento y la magnitud de los insumos entre las tierras cultivadas por sus dueños y las explotadas por medieros. En todo caso, según Bell (1990, p. 161), “independientemente de que la eficiencia se vea o no limitada, en un sistema estático de mercados incompletos la mediería parece ser una buena alternativa, porque induce a los individuos que tienen aversión al riesgo, a dedicar los recursos y los conocimientos prácticos de los miembros de la familia a la explotación agrícola, en lugar de limitarlos al trabajo no especializado y asalariado, para el que algunos de dichos recursos y conocimientos no sirven de nada, y que por lo general es menos remunerativo”.

Además de este argumento basado en factores estáticos, la existencia de mercados de arrendamiento de tierras también se podría justificar por su función dinámica, la de vehículo de acumulación de activos y conocimientos prácticos. Esto responde a la hipótesis de la escala agrícola, según la cual “los jóvenes relativamente pobres empiezan trabajando como labriegos, y a través de la experiencia, el trabajo y el ahorro van desarrollando aptitudes y acumulando capital que les permiten ir pasando por etapas sucesivas de la mediería al arrendamiento con alquiler fijo y, si tienen suerte, de éste directamente a la propiedad de la tierra” (Bell, 1990, p. 162). Aunque esta progresión depende de una serie de circunstancias favorables, no cabe duda de que puede darse en muchos casos en que los agricultores

parten con escaso capital o limitados conocimientos, o ambos. Para ellos el arrendamiento de tierras puede ser la alternativa más adecuada e incluso la única manera de salir de la pobreza. Los resultados de algunos estudios permiten suponer que esta escala agrícola jugó un papel muy importante en el desarrollo rural en el sur de los Estados Unidos después de la abolición de la esclavitud (Binswanger, Deininger y Feder, 1993).

Para concluir, se podría decir que, en un mundo caracterizado por múltiples imperfecciones e incerti-

dumbres, los acuerdos de arrendamiento son a menudo un medio eficaz para llegar si no a una solución óptima, por lo menos, a una solución subóptima. Algunas de las dudas mencionadas se deben al desconocimiento de que los acuerdos de mediería, muy comunes en todo el mundo, son una respuesta a un medio imperfecto, por lo que no se los debe culpar por las deficiencias causadas por éste. Es posible que la imposición de una fuerte regulación a los mercados de arrendamiento, precisamente debido a esas dudas, redunde en una eficiencia aún menor.

IV

Políticas para una reforma exitosa del mercado de la tierra. Una visión general

1. Medidas gubernamentales en un medio imperfecto

Cuando se analizan las medidas de política relacionadas con los mercados de tierras rurales, conviene tener presente que las observaciones sobre las instituciones agrícolas formuladas en las secciones anteriores son muy importantes en el contexto del proceso de adopción de decisiones. En un medio rural en el que las transacciones económicas se realizan en el marco de regímenes de derechos de propiedad muy complejos, en mercados interrelacionados imperfectos y en estructuras ajenas al mercado, es difícil prever las consecuencias de las medidas gubernamentales. Los instrumentos destinados a modificar una determinada estructura pueden tener efectos indirectos e influir en otras. Por ejemplo, es concebible que la liberalización del mercado financiero oficial provoque un alza de las tasas de interés en el mercado informal, debido a la desviación de ahorros del segundo al primero.

En términos generales, siempre conviene determinar si se justifica realmente la intervención gubernamental en los mercados agrícolas. Stiglitz (1987) ofrece un buen marco para dar respuesta a esta pregunta. El autor menciona cinco áreas en que se manifiestan las deficiencias del mercado y en las que, por lo tanto, se justifica la intervención gubernamental: i) mercados incompletos de seguros a futuro y crédito, ii) rentabilidad creciente de la provisión de bienes públicos (por ejemplo, proyectos de suministro de agua

financiados con fondos públicos), iii) información imperfecta, iv) externalidades y v) distribución del ingreso.

Hay un caso de falla del mercado que reviste particular importancia en relación con el tema que estamos analizando: la no creación de un mercado. Un mercado también puede fracasar "...cuando el costo que implica una transacción en el mercado da origen a una desutilidad mayor que la utilidad que genera, de tal modo que no se recurre al mercado para efectuarla. En tal caso aparecen instituciones subrogantes que hacen posible la transacción o ésta simplemente no se realiza. La inexistencia de un mercado, entonces, es el caso extremo de falla del mercado. En términos más generales, el mercado existe, pero la utilidad que reporta a una unidad familiar determinada puede ser inferior o superior al costo, por lo que algunas unidades recurren al mercado y otras no lo hacen" (De Janvry, Fafchamps y Sadoulet, citado por Thorbecke, 1993, p. 598).

Esas "instituciones subrogantes", que Thorbecke define como "configuraciones de *non mercado*" y Bardhan llama "instituciones agrarias", son precisamente las que hacen un tanto impredecibles los resultados de las intervenciones del gobierno.

Por lo tanto, hay que actuar con mucha cautela en este campo. Como señala un investigador, "si, inspirados por un afán reformador, no prestamos la debida atención a la razón económica fundamental que subyace a las instituciones preexistentes y a sus inter-

relaciones y terminamos por mutilarlas, es posible que no siempre mejoremos la situación de los inquilinos —trabajadores— y prestatarios, que deberían ser los beneficiarios de nuestros programas, e incluso podemos agravarla” (Bardhan, citado por Thorbecke, p. 594).

Además, Carter y Mesbah (1993, p. 1088) afirman que las políticas de reforma del mercado de tierras “se basan en el supuesto de que quienes carecen de recursos no tienen una desventaja competitiva básica en la esfera de la producción que se extienda al mercado de tierras”. Por consiguiente, esas políticas deben darse en un contexto que vincule ambos aspectos.

Pese a esto, al parecer habría amplias posibilidades de crear nuevos mercados de tierras rurales o de agilizar los ya existentes mediante la adopción de determinadas políticas públicas. Lo más importante no es determinar la naturaleza de las nuevas políticas que podrían adoptarse. Más bien habría que prestar atención a las normas ya vigentes que suelen tener efectos no deseados en términos de eficiencia y equidad.

Los legisladores no deberían dar preferencia a una determinada forma de organización económica. Por ejemplo, la existencia de una amplia gama de formas de tenencia de la tierra podría atribuirse en parte a las decisiones de personas con distintas capacidades y preferencias, algunas de las cuales pueden inclinarse más por el trabajo asalariado y la mediería en tanto que otras, con una actitud más empresarial y arriesgada, se inclinan por el alquiler pagado en dinero en efectivo y por la explotación de la tierra por parte de sus dueños (Schweigert, 1989).

2. Políticas relativas al mercado de la tierra

La reforma de los mercados de la tierra mediante bancos agrarios o el financiamiento de los campos de tierras con ayuda de subsidios gubernamentales ha sido muy importante en Estados Unidos y Europa durante gran parte del presente siglo. En cambio, hay muy pocos casos de procesos similares en América Latina, y la literatura sobre el tema también es muy limitada.

Los instrumentos de política deben centrarse en el perfeccionamiento de la oferta de tierras, entre otras cosas mediante programas de legalización de títulos, y de la demanda, entre otras cosas mediante la eliminación de ciertos subsidios para así bajar los precios.

Shearer, Lastarria-Cornhiel y Mesbah (1991) mencionan cinco áreas en las que consideran necesaria la intervención gubernamental para facilitar el acceso de los pobres a la tierra:

i) *eliminación de los subsidios de escala*: algunos subsidios, entre otros los préstamos a tasas reales negativas de interés, suelen favorecer a los grandes terratenientes; éstos tienen mayor acceso a la información que necesitan, más posibilidades de recibir asesoría jurídica y las instituciones financieras los prefieren, porque les ofrecen más seguridad. Además, estos subsidios suelen capitalizarse de tal modo que se reflejan en el precio de la tierra, lo que limita aún más las posibilidades de compra de los pobres. Por lo tanto, la eliminación de los subsidios de escala debería darles a éstos mayores posibilidades de negociación.

ii) *impuestos sobre la tierra*: lo más importante en este caso es la hipótesis de que la aplicación de un impuesto progresivo sobre la tierra induce a los grandes terratenientes a subdividir sus tierras para vender parte de ellas. Pero ha sido muy difícil aplicar impuestos de ese tipo, sobre todo debido a las relaciones de poder y a las múltiples posibilidades de evasión (“subdivisión nominal”). El mejoramiento del sistema de tributación sobre la tierra también se justifica por el posible uso de los recursos que se obtengan para el financiamiento de tierras o de bancos hipotecarios para conceder préstamos a los pobres rurales a tasas de interés preferenciales.

Sólo nos referiremos brevemente a los numerosos problemas relacionados con la tributación. Después de comparar los efectos de los impuestos sobre la tierra y sobre la producción, Hoff (1991, p. 93) llega a la conclusión de que [la preferencia por el impuesto sobre la tierra] ... “se basa en el supuesto de que las instituciones que permiten concentrar y compartir los riesgos de producción son perfectas. Cuando se toman en cuenta las imperfecciones de esas instituciones, cierto uso de los impuestos sobre la producción será Pareto-superior a un régimen de aplicación exclusiva de impuestos sobre la tierra y también puede conducir a un aumento de la producción”.

Skinner (1991) indica que en, ciertas circunstancias, la adopción de un impuesto sobre la tierra, en lugar de un impuesto sobre las exportaciones y la producción, puede incluso provocar un alza del precio de la tierra y poner en riesgo su propósito redistributivo. Esto es lo que puede suceder cuando el efecto de capitalización del impuesto sobre las exportaciones (baja del precio de las tierras) supera, en términos de magnitud, el del impuesto sobre la tierra. Desde este punto de vista, el principal obstáculo al uso eficiente del impuesto sobre la tierra se encuentra en factores de carácter administrativo:

“A diferencia del impuesto sobre las mercancías

o las exportaciones, que se basan en indicadores de producción fácilmente determinables, el impuesto sobre la tierra se basa en el valor del terreno, el valor de mercado o el ingreso neto, tres indicadores que es muy difícil determinar en las zonas rurales, donde los mercados de tierras son escasos" (Skinner, 1991, p. 114).

iii) *registro de tierras*: lo importante en este caso es que los trámites de registro excesivamente burocráticos y complejos tienen costos de transacción muy altos, que dificultan el funcionamiento de un mercado de tierras. Esto tiene efectos negativos para la oferta y la demanda, porque tanto el vendedor como el comprador deben sufragar los gastos pertinentes. Por lo tanto, los costos de transacción podrían ser uno de los factores que explicarían la resistencia de los grandes terratenientes a subdividir sus tierras y venderlas a varios compradores, en sucesivas operaciones con un alto costo.

iv) *títulos de propiedad*: los programas de legalización de los títulos de propiedad se justifican por diversos motivos. En primer lugar, lo más probable es que el título de propiedad dé seguridad con respecto al futuro, lo que puede incrementar la productividad porque el incentivo para invertir en maquinarias o fertilizantes es mayor cuando uno sabe que va a "cosechar lo sembrado". Además, el título de dominio es lo único que ofrece a los pequeños propietarios la posibilidad de utilizar la tierra como garantía de nuevos préstamos.

Hay autores que están en desacuerdo con esta idea, por considerar que la tierra protegida por títulos puede aumentar su valor; por lo tanto, quienes no disponen de recursos tendrían dificultades para convertirse en propietarios. También se sostiene que las expectativas futuras son sólo uno de los factores que influyen en la decisión de invertir en el mejoramiento de la tierra. Hay otros factores que también son importantes, como las posibilidades de invertir fuera de la explotación agrícola y la disponibilidad de capital. Pero sea como fuere, cabe suponer que los títulos de dominio, ciertamente, no influyen negativamente en las decisiones sobre inversión.

Por otra parte, hay quienes sostienen que la legalización de los títulos crea mayor inseguridad, porque permite ofrecer la tierra como garantía y, por consiguiente, perderla por incumplimiento de los compromisos contraídos. Cuesta imaginar, sin embargo, que

este riesgo sea peor que el no tener título de propiedad ni acceso al crédito.

En este contexto, el argumento decisivo es que los sistemas de tenencia comunal pueden ser un importante sustituto de los mercados de capital y riesgo cuando éstos son imperfectos o bien no existen. Cabe suponer que en esa situación la concesión de títulos de dominio individual deja a los nuevos dueños sin la "concha protectora" de la comunidad, por lo que podría obligarlos a vender para satisfacer sus necesidades básicas, entre otras las de alimentación.

En vista de estos problemas, es evidente que la seguridad no depende exclusivamente de la posesión de un título legal. También debe haber una infraestructura conexa, que ofrezca servicios de crédito, mercados contingentes y acceso a éstos, y otras formas de ayuda pública.

Por último, y esto no es lo menos importante, conviene tener presente que los programas de legalización de títulos tienen un costo, por lo que en cada caso se debería comparar los beneficios derivados de esos programas con los recursos necesarios para ejecutarlos.

v) *bancos hipotecarios y bancos agrarios*: como ya se ha comentado, las posibilidades que tienen los pobres de las zonas rurales de adquirir tierras se ven muy limitadas porque no disponen de financiamiento externo. Este problema se debe en parte a que las instituciones financieras no pueden otorgar préstamos, debido al conflicto que se produce entre la captación de capital a corto plazo en el mercado y el capital a largo plazo necesario para comprar tierras. Los costos de transacción enormes que supone la concesión de préstamos a un gran número de pequeños agricultores también influyen en esta situación.

En vista de lo anterior, la creación de bancos hipotecarios que otorguen préstamos individuales en condiciones preferenciales y/o de bancos agrarios, que compren grandes propiedades y luego las subdividan en terrenos más pequeños con el objeto de venderlos, puede dar resultados muy positivos. Lamentablemente, en los países en desarrollo, cuyos mercados financieros en general están poco desarrollados y, por lo tanto, es muy difícil reunir el capital necesario, el financiamiento de instituciones de ese tipo es una tarea atemorizante y suele quedar en manos de los donantes internacionales.

V

La experiencia de algunos países

El análisis de los países incluidos en esta muestra revela el interés que han comenzado a mostrar las autoridades de la región por las soluciones de mercado. Asimismo, quedan claramente en evidencia los intentos de corregir políticas anteriores mal concebidas. En algunos países han estado operando, durante las dos últimas décadas, mercados de tierras rurales que muestran un nivel de actividad más bien bajo, pero que permiten estudiar algunos resultados de su operación. En otros países, aún no se han puesto en funcionamiento mecanismos de transferencia de los derechos de propiedad.

La observación de los distintos casos también deja en evidencia la complejidad del tema, es decir, la persistencia de una estructura de tenencia monopolizadora, la amplia gama de regímenes de derechos de propiedad, el estado lamentable de los sistemas de catastro, las políticas frecuentemente contraproductivas e incoherentes, los múltiples factores que influyen en el comportamiento de los agentes de las zonas rurales y la extensión de tierras sin títulos de dominio. También revela la gran variedad de situaciones que se dan simultáneamente dentro de un país. La necesidad de modificar la situación actual es innegable pero, dado que las instituciones y las estructuras rurales pueden variar de una región a otra, posiblemente haya que recurrir a instrumentos diversificados para fomentar los mercados de tierras.

1. Chile

En los dos gobiernos que precedieron al régimen militar, Chile vivió dos olas sucesivas de expropiaciones amplias, que abarcaron el 40% del territorio nacional. La propiedad privada fue uno de los pilares de la política económica aplicada a partir del golpe de Estado de 1973, por lo que el gobierno inició un proceso de devolución de tierras a sus antiguos dueños. Aunque en muchos casos así se volvió a la situación existente antes del golpe, unas 48 000 familias campesinas (parceleros) recibieron tierras cultivables.

Posteriormente, los parceleros revendieron alrededor del 45% de las tierras recibidas. El análisis de los antecedentes de esta situación permite comprender algunos aspectos del funcionamiento de un mercado de tierras rurales bastante liberalizado.

Dos investigadores chilenos publicaron un interesante estudio de caso de la Región Metropolitana en el Valle Central, la zona agrícola por excelencia, y de la VIII Región, ubicada en el sur del país y con un importante componente de agricultura tradicional (Echeñique y Rolando, 1991). Los autores descubrieron que en 1991 se había vendido alrededor del 70% de las parcelas asignadas en la Región Metropolitana y cerca del 45% de las distribuidas en la VIII Región. El mercado era más activo en las áreas con tierras más fértiles y mejor infraestructura, debido sobre todo a la alta demanda de buenas tierras agrícolas que se produjo cuando comenzó el auge del subsector de la agricultura chilena dedicado a la producción de frutas y verduras de exportación, ubicado en su mayor parte en el Valle Central del país. Los parceleros comenzaron a vender sus tierras un año o dos después de recibirlos. La mayoría de las ventas se registraron entre 1979 y 1982, período en el que se desató una grave crisis en el sector agrícola pero caracterizado también por la expansión de las exportaciones de frutas, que se tradujo en una gran demanda de tierras. El 58% de las ventas de las tierras de los parceleros se registró en ese período.

Echeñique y Rolando llegaron a conclusiones notables en el estudio de las motivaciones de los ex parceleros para vender sus tierras, en el que también entrevistaron a dirigentes agrícolas. Las principales razones mencionadas fueron las cuantiosas deudas contraídas y la falta de capital de explotación. Alrededor de un 40% de los campesinos entrevistados en la Región Metropolitana indicaron que se deshicieron de sus tierras por esas dos causas, a las que pueden atribuirse el 23% y el 19% de las ventas, respectivamente, aunque hay muchos otros factores que explican la situación. Cerca del 19% de los campesinos que vendieron sus tierras dijeron que la agricultura no les interesaba y preferían dedicarse a otras actividades. Esta motivación resultó ser tan importante como la falta de capital de explotación y casi tanto como las deudas. En otro 10% de los casos, los factores determinantes fueron la edad del parcelero y la falta de interés de sus hijos en dedicarse a la agricultura, mientras un 8% se refirió a problemas familiares como el alcoholismo o la desidia. Algunas familias eran tan numerosas (10 o más hijos) que, una vez muerto el

padre, los herederos decidieron que la única posibilidad de repartirse la herencia era vender la tierra. En algunos casos las normas jurídicas dejaban a los parceleros en situación de desventaja. Por ejemplo, hasta 1980 la ley prohibía la venta de las tierras distribuidas a los campesinos durante el régimen militar. Para soslayar esta disposición, muchos campesinos firmaron contratos de alquiler a largo plazo con opción de compra. Muchos de ellos no sabían exactamente en qué consistían los acuerdos, por lo que terminaron siendo víctimas de fraudes.

La mayoría de los compradores de parcelas eran agricultores o empresarios agrícolas, aunque también había profesionales de las ciudades y comerciantes. De todos modos, la principal motivación para comprar era el interés en trabajar la tierra.

Las características que presenta el caso de Chile hacen pensar en la conveniencia de evaluar con cuidado ciertos conceptos relacionados con los mercados de tierras rurales. Por ejemplo, se suele considerar que la típica situación económica de los campesinos impide el traspaso de tierras a este grupo, pero en este caso el 19% de los pequeños agricultores entrevistados dijo haber vendido sus tierras por falta de interés en la agricultura, a lo que se suma un 18% que lo hizo por problemas familiares, por su edad o por no tener hijos que quisieran continuar con la tradición; aunque no se puede considerar que ésta sea una muestra representativa, los porcentajes no dejan de ser sorprendentes. En muchos casos, la venta no se debió a la falta de capital o a un gran endeudamiento, sino a factores no económicos. En términos generales, el potencial productivo fue el factor determinante de las transacciones realizadas en los mercados de tierras de Chile, lo que contribuyó al surgimiento de una agricultura moderna y exitosa.

2. Colombia

En un estudio de los mercados de tierras realizado por la FAO en varias municipalidades de Colombia (FAO, 1994) quedan claramente en evidencia los problemas que plantea la transformación de los regímenes de propiedad a través de las transacciones de mercado.

La distribución de la tierra en Colombia también es muy asimétrica. En 1992, el 78% de las propiedades tenían 10 ha. o menos y cubrían una extensión que representaba apenas el 8.8% del área cultivable. En cambio, el 1.3% de las propiedades tenía una superficie de 200 ha. o más, y representaba más del 48% de las tierras agrícolas.

En vista de esta situación, el año pasado el Gobierno de Colombia aprobó la Nueva Ley de Reforma Agraria (Ley 160 de 1994) (Colombia, Ministerio de Agricultura/INCORA, 1994), con el objeto de crear un sistema nacional de reforma agraria y desarrollo campesino. La ley contempla la concesión de subsidios a los habitantes pobres de las zonas rurales para la compra de tierras y la reforma del Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA).

En el informe se indica que en las municipalidades incluidas en el estudio el 4% de las propiedades, que equivalían a alrededor del 9% del área bajo su jurisdicción, cambiaron de dueño en 1991. La estructura de estas transacciones refleja la segmentación de los mercados de tierras rurales. La gran mayoría de ellas se realizaron entre pequeños agricultores, por lo que la suma de la superficie transada fue inferior a la de las escasas ventas de propiedades relativamente grandes. Por lo tanto, en el estudio se llega a la conclusión de que los compradores y los vendedores suelen pertenecer al mismo grupo socioeconómico.

Otra conclusión importante es la que se refiere a lo que los autores definen como "segmentación social" del mercado. Las normas sociales de algunos grupos, entre otras las familias ampliadas o las comunidades rurales muy unidas, suelen traducirse en una discriminación de quienes no pertenecen a ellas. En algunos casos, los compradores de tierras en una comunidad de ese tipo han tenido que renunciar a ellas, ante la imposibilidad de recibir ciertos servicios y de conseguir trabajadores dispuestos a trabajarlas.

Por lo general, sólo se realizan transacciones entre los integrantes de un mismo grupo. Esto, unido a costumbres heredadas, suele traducirse en una inquietante fragmentación de la propiedad. En el estudio se determinó que más del 50% de las ventas de tierras registrado en 1991 en áreas donde dominaba la agricultura campesina se realizó entre familiares. Es posible que los intentos de redistribución de tierras de los organismos estatales se vean frustrados por esta situación. Por ejemplo, INCORA compró tierras en una oportunidad con la intención de venderlas a pequeños productores de una municipalidad, pero la operación no se concretó porque los campesinos se negaban a abandonar sus tierras para trasladarse a otra región.

Las normas impuestas por guerrilleros o grupos paramilitares en una zona también pueden impedir el acceso al mercado a grupos no deseados. Además, quienes están en el poder pueden recurrir a la coerción o a la fuerza para evitar las ventas con las que están en desacuerdo.

En lo que respecta a los precios, en el estudio se determinó que estaban estrechamente relacionados con la rentabilidad potencial de la tierra. La ubicación de la propiedad, la infraestructura existente en los alrededores y el posible precio de venta del producto en el mercado son factores determinantes. En una región, dedicada en gran parte al cultivo del café, la venta de tierras se redujo a la tercera parte cuando el precio del producto sufrió una notable baja.

Otro interesante fenómeno observado en el estudio es la marcada tendencia de los dueños de grandes propiedades a vender parte de ellas a inversionistas provenientes de otras zonas, sobre todo de las ciudades. Antes de poner en venta la tierra, sus dueños instalan nuevas cercas o construyen nuevas casas, en muchos casos muy lujosas, y pueden llegar a cobrar hasta el doble del precio original del terreno. Al parecer, algunos "latifundistas" incluso habían contemplado la posibilidad de subdividir sus tierras para luego venderlas a campesinos, aunque posteriormente cambiaron de idea por temor a que la operación les dejara pocas ganancias. Esto permite concluir, entre otras cosas, que consideraron excesivos los obstáculos de organización, así como también los largos trámites burocráticos y prohibitivos los costos de transacción asociados.

Sobre la base de todas estas observaciones, en el informe de la FAO se llega a la conclusión de que en la región estudiada los mercados de tierras eran relativamente activos. Sin embargo, la mayoría de las transacciones eran ventas realizadas dentro de un mismo estrato económico. Por lo tanto, las transferencias de derechos de propiedad a través de los mecanismos del mercado no se traducían en un traspaso de tierras de un grupo económico a otro.

3. Ecuador

En un análisis de los mercados de tierras rurales realizado por la FAO en 1992-1993 (FAO, 1995a) se llegó a la conclusión de que el sector agrícola ecuatoriano había experimentado una profunda transformación en las últimas tres décadas.

Antes de la promulgación de una nueva ley sobre la materia en 1994 (Ley de Desarrollo Agrario, del 14 de junio de 1994), había tantas trabas jurídicas y burocráticas que la gran mayoría de las transferencias de tierras entre particulares se realizaba fuera del marco de las normas gubernamentales.

En un estudio de la situación existente en Ecuador antes de la entrada en vigor de la nueva ley

(Stringer, 1989) se describen claramente los posibles efectos de la política agraria. En él se indica que la estructura administrativa y jurídica del país y las normas políticas conexas impidieron por diferentes motivos un funcionamiento más activo del mercado de tierras.

En primer lugar, las transacciones de tierras se regían por normas muy específicas y, además, existía una institución pública, el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria (IERAC, actualmente conocido como INDA), que desempeñaba una función muy importante en el sector. Entre otras cosas, el IERAC tenía que aprobar todas las transferencias de minifundios —que no estaban definidos en la nueva ley ni por su superficie ni por el tipo de tierra—, las subdivisiones de las explotaciones agrícolas y las ventas que se realizaban con el propósito de destinar las tierras dedicadas a formas tradicionales de explotación agrícola a otros fines, como el cultivo de flores o la apicultura.

El sistema tributario representaba otro obstáculo. Al impuesto sobre las ganancias de capital, muy alto debido a que la tasa no se había ajustado de acuerdo con la inflación desde comienzos de los años setenta, se sumaban un impuesto sobre las transferencias, un impuesto para recabar fondos destinados a la defensa del país, un impuesto sobre el agua potable, un impuesto provincial y otros. Por lo tanto, los impuestos siempre representaban del 25% al 30% del precio de venta de la tierra, lo que fomentaba las transferencias ilegales y las declaraciones incorrectas del precio, y provocaba otros problemas.

Una vez que las dos partes contratantes decidían realizar una transacción, tenían que hacer frente a un engorroso proceso de venta. Por ejemplo, había que presentar al IERAC una solicitud especial de autorización de la venta, a la que debía adjuntarse un plano de la propiedad, copia del título, un certificado de registro en el que se indicara que la propiedad estaba libre de gravámenes, una declaración de los dueños de los terrenos colindantes en la que declaraban que no tenían interés en la propiedad en venta, y el número de la cédula de identidad del vendedor y el comprador. A continuación, la solicitud se tramitaba en varios departamentos del IERAC y en la oficina central, en Quito. Luego de esto, las partes contratantes podían finalmente proceder a redactar y notarizar el contrato. Era común que el proceso se prolongara por unos seis meses y el IERAC nunca estaba en condiciones de tramitar más del 5% de las solicitudes presentadas. Todos estos trámites dejaron de ser necesarios cuando se promulgó la nueva ley, en virtud de la cual no se exige

autorización para las transacciones de tierras entre particulares.

La reforma agraria, la colonización de nuevas tierras y la activación de los mercados formales de tierras modificaron la estructura agraria, lo que se manifiesta sobre todo en la desaparición del predominio del latifundio tradicional. Este es un hecho notable, especialmente si se toma en cuenta la situación existente en 1954 y 1974, cuando se realizaron los últimos censos agrícolas. En 1954, el 2.2% de las propiedades tenía más de 100 ha. y equivalía al 64% de la superficie total de tierras. Los pequeños propietarios, dueños de menos de 5 ha., representaban el 73% de las propiedades pero apenas ocupaban el 7% de las tierras agrícolas. En 1974 estos porcentajes no habían variado mayormente, puesto que ascendían a 2.1%-48% y a 67%-6.8%, respectivamente. Desde entonces han surgido pequeños y medianos productores y agroindustrias, que aplican modernas técnicas de producción y que suelen orientar sus actividades a los mercados de productos de exportación.

Sin embargo, se ha producido un problema diferente de polarización. Paralelamente al proceso de modernización, tanto los minifundios como las unidades familiares rurales sin tierras han aumentado considerablemente. En el estudio de hogares rurales realizado en 1991 se determinó que el 39% no tenían tierras y que alrededor del 20% eran pequeños propietarios con menos de una hectárea. La composición de la fuerza de trabajo rural también ha cambiado; cerca del 40% de la población rural económicamente activa se ha incorporado al mercado de trabajo urbano o trabaja fuera de las explotaciones agrícolas.

En el pasado muchos beneficiarios de la reforma agraria perdieron sus tierras por estar muy endeudados, pero actualmente las transacciones en los mercados formales son mucho más comunes. En el estudio de la FAO se determinó que las transferencias a través del mercado han sido el principal medio de resignación de tierras agrícolas en los últimos años. En cuanto a la oferta, se ha observado que la mayoría de los vendedores de tierras son campesinos, mientras que gran parte de la demanda proviene de empresas agrícolas medianas y grandes interesadas en incorporar nuevas tierras a las que ya poseen. Si bien esto significa que muchos beneficiarios de la reforma agraria o de los programas de distribución de tierras colonizadas dejan de explotar sus propias parcelas, en el informe se destaca como muy importante el hecho de que los campesinos que se ven obligados a renunciar a su tierra suelen ser los más conservadores, lo que expli-

ca su dificultad para incorporarse al proceso de modernización. El sector campesino se divide, entonces, en dos grupos:

“Sectores campesinos beneficiarios de la reforma agraria y de la colonización, que en el transcurso de los años han logrado ciertos niveles de acumulación, *han asumido comportamientos empresariales* y se han convertido en demandantes de tierras, logrando ampliar su base de tierra-unidad de producción. Por otra parte, los campesinos que mantienen su condición de propietarios posesionarios sin alterar sus comportamientos tradicionales caen en un proceso de deterioro, por disminución de sus bases de reproducción” (FAO, 1995a, p. 73) (las cursivas figuran en el original).

En el estudio de la FAO sobre Ecuador se llega a la conclusión de que el país atraviesa por una etapa de transformación sostenida. La mayoría de las transacciones de tierras se realizan a través de los mecanismos de mercado, lo que frecuentemente ha conducido a la modernización de la agricultura, aunque muchos habitantes pobres de las zonas rurales se encuentran en una situación muy difícil. Muchos de ellos se han visto obligados a renunciar a sus tierras o a participar en el proceso de “minifundización”. En términos generales, el proceso puede considerarse como un aspecto positivo del desarrollo económico, y por otra parte plantea nuevos problemas con respecto a la población rural que queda al margen del proceso de modernización.

4. México

El caso de México difiere de los demás en muchos sentidos, debido a las importantes repercusiones que tuvo la revolución de comienzos de siglo para las instituciones del país.

La estructura agraria de México todavía está marcada por las disposiciones de la Constitución Política de 1917, posterior a la revolución, en cuyo artículo 27 se establece el sistema de ejidos. Los ejidos son propiedades comunales que se explotan colectivamente y que en su mayor parte corresponden a tierras expropiadas. Los ejidos fueron creados por decreto y su funcionamiento se rige por una serie de leyes específicas.

Actualmente más del 54% de las tierras están sometidas a este régimen de propiedad social (FAO, 1995b). Los integrantes de los ejidos y de otros esquemas comunales de propiedad representan el 67% de la población dedicada a la agricultura. En muchos casos estas estructuras no fueron concebidas como soluciones ideales, lo que se refleja en el frecuente incumplimiento de las disposiciones legales.

Antes de la promulgación de nuevas leyes sobre la materia en 1992, la actividad económica en el sector agrícola estaba extraordinariamente limitada. En virtud del artículo 27, el Gobierno Federal tenía derecho a expropiar propiedades privadas para transformarlas en unidades comunales. Se prohibía la venta, el alquiler, el traspaso y el embargo de ejidos. Por consiguiente, éstos quedaban fuera del ámbito del mercado, al menos de las transacciones aprobadas por la ley. Además, se prohibía a los ejidatarios contratar trabajadores y las empresas no podían ser propietarias de bienes raíces.

El gobierno, reconociendo que estas disposiciones provocaban una enorme incertidumbre y frenaban el desarrollo, promulgó en 1992 la nueva Ley Agraria, que da respaldo legal a las transacciones económicas que se realicen en las áreas rurales de México. La enmienda del artículo 27, principal soporte de la nueva ley, supuso importantes cambios en el ejercicio del derecho de propiedad y la tramitación de las transacciones.

Algunos de los aspectos más importantes de la ley son la suspensión de la práctica de concesión de tierras a los grupos de campesinos que las soliciten, y la posibilidad de los miembros de un ejido o de una comunidad (o de otras unidades bajo regímenes de propiedad común, no previstos pero sí aceptados por la antigua ley) de optar por su disolución en una asamblea, de ceder derechos de propiedad a sus miembros o de asociarse con empresas privadas, a las que en virtud de la ley se autoriza a adquirir bienes raíces. El objetivo de esta ley era generalizar la institución del derecho de propiedad privada, como una forma de crear un mercado dinámico de tierras rurales.

Como se indica en el estudio mencionado de la FAO, estas medidas han dado escasos resultados. En el informe no se ofrecen mayores explicaciones de este fenómeno. Se creó un mecanismo especial que debía encargarse de la privatización de las antiguas propiedades sociales, el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE), encargado de la supervisión y la legalización del proceso de concesión de títulos de dichas propiedades.

En octubre de 1993 PROCEDE ya había participado

en negociaciones con 17 731 organismos campesinos representantes de ejidos y otras colectividades. De ese total, 9 700 habían respondido positivamente a los planes de privatización, es decir cerca de un 55%. Se preveía que a continuación el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática debía proceder al levantamiento de planos de las tierras, luego de lo cual las asambleas de las comunidades se reunirían para negociar la demarcación definitiva. Al parecer, de un total de casi 30 000 ejidos, sólo 200, que representaban poco más del 1% de la superficie bajo régimen de propiedad colectiva, habían completado el trámite a fines de 1993.

Evidentemente, los resultados logrados son inferiores a lo previsto por los legisladores cuando se promulgó la nueva ley. Según el estudio de la FAO, esto demuestra que para los campesinos la tierra tiene otro sentido que el de una simple mercancía (FAO, 1995b, p. 207) y que el principal error de PROCEDE fue suponer que la sociedad rural anhelaba vestirse con el ropaje de la propiedad privada a la usanza "moderna" (FAO, 1995b, p. 207). Es difícil concordar con esta última conclusión si se considera que más de la mitad de las comunidades que tenían tierras comunes aceptaron su privatización. Lo curioso es que en la misma página del informe se indica que cuando se analizaron las ventajas de la privatización muchos campesinos se refirieron a la necesidad de determinar claramente quiénes eran los dueños de las tierras, para evitar conflictos con vecinos o entre familiares.

Además de reconocer que la privatización de propiedades colectivas siempre es una tarea extremadamente difícil, conviene recordar que ha pasado muy poco tiempo desde la enmienda del artículo 27 en 1992, por lo que no se pueden sacar conclusiones categóricas sobre el respaldo legal que ofrecería. Tampoco se sabe claramente qué efectos podrían tener los trámites burocráticos y los costos de transacción que suponen. La tendencia a perpetuarse de algunas instituciones sociales tan antiguas como el sistema de ejidos en México pese a su eficiencia también podría ser importante en este contexto. Por lo tanto, no es fácil saber por qué los mercados de tierras aún no han comenzado a funcionar plenamente.

VI

Conclusión

La superación del problema que plantea la estructura extremadamente asimétrica de tenencia de la tierra en América Latina es un proceso muy complejo. Las reformas que se trató de realizar en el pasado se vieron afectadas por un pesado lastre ideológico, por imágenes erróneas de la situación económica en el medio rural y por la falta de medidas complementarias. En vista de los escasos resultados que dieron las reformas agrarias destinadas a modificar la distribución de la tierra por disposición legal, los gobiernos han comenzado ahora a mirar la reforma a través del mercado de tierras como una solución.

Independientemente de que el análisis se centre en los mercados de alquiler o de venta, vale la pena aclarar que éstos, que representan los mecanismos de traspaso de derechos de propiedad, no pueden existir si no se reconocen previamente esos derechos. Eso no quiere decir que la institución del derecho de propiedad privada, en forma de dominio absoluto, o sea el "derecho de uso y abuso" (*ius utendi et abutendi*), sea la solución óptima en todo momento y en todo lugar. En realidad, la solución óptima depende de las circunstancias particulares y el nivel de desarrollo de una sociedad o comunidad, pero en una región donde es común que hasta un 50% de las unidades familiares que viven en zonas rurales no tengan título de dominio de las tierras que ocupan, y tomando en cuenta las externalidades que esto tiene y los problemas que provoca, no cabe duda de que la clara definición de los derechos de propiedad puede ser muy positiva. Se podría decir que lo más importante es que los gobiernos ofrezcan un contexto que haga posible la constitución de instituciones que se adecuen a una economía en proceso de cambio.

Sin embargo, conviene tener presente que el enfoque utilizado en este artículo, en el que se otorga particular importancia a los costos de transacción y a la dimensión económica de las instituciones, permite pensar que en algunos casos hay otras instituciones agrícolas, fuera del mercado, que pueden ser valiosas desde un punto de vista económico. En determinadas circunstancias, los mercados institucionalizados de tierras pueden contribuir a canalizar recursos a los campesinos productores, mientras que en otras las estructuras ajenas al mercado son el mecanismo más adecuado para reducir la pobreza.

Por lo tanto, la evolución de los regímenes de

tenencia de la tierra de tal manera que conduzca a una distribución más eficiente depende de las instituciones sociales ya existentes. Estas instituciones varían de un país a otro, como también de una sociedad regional y una comunidad rural a otra, y determinan la historia, la cultura y las creencias religiosas de una sociedad, además de ser producto de ellas. El clima y la situación geográfica también son factores importantes.

La transformación de estas instituciones es evidentemente un proceso arduo. No es algo que pueda lograrse de un día a otro ni en forma impuesta, porque no existe la "ingeniería institucional".

Pese a esto, daría la impresión de que en América Latina se ha iniciado un lento proceso de modificación de los regímenes de tenencia de la tierra. La antigua dicotomía entre latifundio y minifundio ya no es tan común como antes. Como señala Thiesenhusen, "el cambio más notable que se ha producido en la región en las últimas décadas en lo que respecta al sistema de tenencia de la tierra no es la reforma agraria con fines redistributivos, sino el surgimiento de un sector comercial y empresarial en expansión, aunque de proporciones reducidas si se lo compara con los latifundios, constituido en gran parte por unidades medianas y grandes bien administradas y muy productivas" (citado en Dorner, 1991, p. 62).

Se ha señalado que el Estado tiende a proteger a las instituciones de derechos de propiedad que son ineficientes desde un punto de vista social, para no perder sus estructuras de apoyo (Bardhan (ed.), 1989), pero no cabe duda de que un gobierno informado puede crear las bases necesarias para la evolución y la adaptación de las instituciones (agrarias).

El desarrollo es un proceso de evolución que puede verse obstaculizado por algunas políticas públicas, entre otras las que prohíben recurrir a mecanismos institucionales eficaces como la mediería. La existencia de un sistema de mercado funcional también depende de la infraestructura social y jurídica que le sirve de marco. El Estado podría desempeñar un papel muy importante en este ámbito por tener la capacidad de facilitar el paso de la sociedad de una etapa de desarrollo a otra, hasta que los mercados, incluidos los mercados de tierras, puedan cumplir la función de asignación y distribución que les corresponde.

(Traducido del inglés)

Bibliografía

- Bardhan, P. (ed.) (1989): *The Economic Theory of Agrarian Institutions*. Oxford, Reino Unido, Clarendon Press.
- Barlowe, R. (1958): *Land Resource-Economics*, Englewood Cliffs, Reino Unido, Prentice-Hall.
- Bell, C. (1990): Reforming property rights in land and tenancy, *The World Bank Research Observer*, vol. 5, N° 2, Washington, D.C., Banco Mundial, julio.
- Binswanger, H.P., K. Deininger y G. Feder (1993): Power, distortions, revolt, and reform in agricultural land relations, *Policy Research Working Papers*, N° 1164, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Bromley, D.W. (1989): Property relations and economic development: The other land reform, *World Development*, vol. 17, N° 6, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Carter, M. y D. Mesbah (1993): Can land market reform mitigate the exclusionary aspects of rapid agro-export growth?, *World Development*, vol. 21, N° 7, Oxford, Reino Unido, Pergamon Press Ltd., julio.
- Colombia, Ministerio de Agricultura/INCORA (Instituto Colombiano de la Reforma Agraria) (1994): *Nueva Ley de Reforma Agraria. Ley 160*, Santa Fe de Bogotá, Colombia, agosto.
- De Janvry, A., E. Sadoulet y E. Thorbecke (1993): Introduction, *World Development*, vol. 21, N° 4, Oxford, Reino Unido, Pergamon Press Ltd., abril.
- Demsetz, H. (1967): Towards a theory of property rights, *The American Economic Review*, vol. LVII, N° 2, Menasha, Wis., American Economic Association, mayo.
- Dorner, P. (1991): *Latin American Land Reforms in Theory and Practice: A Retrospective Analysis*, Madison, Wis., The University of Wisconsin Press.
- Echenique, J. y N. Rolando (1991): *Tierras de parceleros ¿dónde están?*, Santiago de Chile, Agraria.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (1994): *El mercado de tierras y la formación de propietarios en Colombia: estudios de casos*, Roma.
- _____ (1995a): *Mercado de tierras en el Ecuador: estudio integrado de las regiones del litoral y de la sierra*, Roma.
- _____ (1995b): *Mercado de tierras en México*, Roma.
- Feder, G. (1994): Land markets and land policy issues in developing countries, E. Muchnik y A. Niño de Zepeda (eds.), *Apertura económica, modernización y sostenibilidad de la agricultura*, Santiago de Chile, Asociación de Latinoamérica y del Caribe de Economistas Agrícolas (ALACEA)/Ministerio de Agricultura.
- Feder G. y D. Feeny (1993): The theory of land tenure and property rights, K. Hoff, A. Braverman y J. E. Stiglitz (eds.), *The Economics of Rural Organization: Theory, Practice, and Policy*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Figuerola, A. (1995): Pequeña agricultura y agroindustria en el Perú, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mimeo.
- Hoff, K. (1991): Land taxes, output taxes, and sharecropping: Was Henry George right?, *The World Bank Economic Review*, vol. 5, N° 1, Washington, D.C., Banco Mundial, enero.
- _____ (1993): Designing land policies: An overview, K. Hoff, A. Braverman y J.E. Stiglitz (eds.), *The Economics of Rural Organization: Theory, Practice, and Policy*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Jonakin, C. y M. Carter (1987): *The economic case for land reform: an assessment of the "farm size/productivity" relations and its impact on policy*, Madison, Wis., University of Wisconsin, Land Tenure Center.
- Kanel, D. (1985): Institutional economics: Perspectives on economy and society, *Journal of Economic Issues*, vol. XIX, N° 3, Sacramento, Calif., Department of Economics, California State University, septiembre.
- Lipton, M. (1993): Land reform as commenced business: The evidence against stopping, *World Development*, vol. 21, N° 4, Oxford, Reino Unido, Pergamon Press Ltd., abril.
- Shearer, E., S. Lastarria-Cornhiel y D. Mesbah (1991): *The Reform of Rural Land Markets in Latin America and the Caribbean: Research, Theory, and Policy Implications*, Madison, Wis., University of Wisconsin, Land Tenure Center.
- Schejtman, A. (1980): Economía campesina: lógica interna, articulación y persistencia, *Revista de la CEPAL*, N° 11, E/CEPAL G.1123, Santiago de Chile, CEPAL, agosto.
- Schultz, T. (1953): *The Economic Organization of Agriculture*, New York, McGraw-Hill.
- Schweigert, T. (1989): *Land Tenure Issues in Agricultural Development Projects in Latin America*, Madison, Wis., University of Wisconsin, Land Tenure Center.
- Skinner, J. (1991): If agricultural land taxation is so efficient, Why is it so rarely used?, *The World Bank Economic Review*, vol. 5, N° 1, Washington, D.C., Banco Mundial, enero.
- Stanfield, D. (1990): *Rural Land Titling and Registration in Latin America and the Caribbean: Implications for Rural Development Programs*, Madison, Wis., University of Wisconsin, Land Tenure Center.
- Stiglitz, J. (1987): Some theoretical aspects of agricultural policies, *The World Bank Research Observer*, vol. 2, N° 1, Washington, D.C., Banco Mundial, enero.
- Stringer, R. (1989): *Farmland Transfers and the Role of Land Banks in Latin America*, Madison, Wis., University of Wisconsin, Land Tenure Center.
- Thorbecke, E. (1993): Impact of State and civil institutions on the operation of rural market and nonmarket configurations, *World Development*, vol. 21, N° 4, Oxford, Reino Unido, Pergamon Press Ltd., abril.

México:

Plan y coyuntura

David Ibarra

*Consultor,
Sede Subregional
de la CEPAL en México*

Dos desequilibrios se entrelazan en la economía mexicana: la incompleta modernización institucional y productiva y el desajuste externo con la consiguiente incapacidad de servir la deuda externa. En un marco de apertura, la combinación de ambos era propicia para episodios de fuerte depreciación, como el ocurrido. El éxito del ajuste dependerá de la marcha de la reconversión y expansión productivas. En el artículo se analizan las líneas generales del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y las políticas que se han aplicado para hacerlas realidad, mostrando que se está ante un claroscuro de avances y problemas. Entre los primeros se destaca la recuperación de algunos equilibrios macroeconómicos, el incremento de las exportaciones, una política monetaria restrictiva, la recuperación de la Bolsa y un impulso reactivador que evita resquebrajar la disciplina fiscal y monetaria. Los problemas incluyen, entre otros, la peor depresión del último medio siglo, con la consiguiente caída de la inversión y el ahorro; el debilitamiento del sistema financiero, la duplicación del desempleo abierto y la disminución de los salarios reales. Por último —y después de considerar diversos factores sociopolíticos en el análisis—, se concluye que el Plan Nacional de Desarrollo responde a una visión apropiada de largo plazo, pero que sus amarres vertebradores con las políticas de ajuste de corto plazo son imperfectos y postergan su instrumentación a la solución previa y recesiva del proceso postdevaluatorio. Quizás la principal debilidad de la estrategia elegida sea la adopción de fórmulas de acción secuencial. Lo que se requiere es idear fórmulas integradoras que asuman la complejidad de la modernización económica.

I

Introducción

La economía mexicana sigue seriamente afectada por dos desequilibrios que al retroalimentarse mantienen postrados la producción y el empleo. El primero es de orden estructural: se caracteriza por un proceso incompleto de modernización institucional y de la planta productiva vernácula para insertarse exitosamente en la economía internacional y absorber por entero los acomodos asociados al cambio de modelo de desarrollo. El segundo problema es de liquidez; hay incapacidad para atender con recursos propios la enorme acumulación de vencimientos inmediatos de la deuda externa.

Los círculos viciosos generados por ambos desajustes revisten una complejidad que trasciende con mucho a la esfera económica. Con todo, su interacción directa podría sintetizarse como sigue: la apertura externa, unida a la insuficiencia competitiva del grueso de las empresas agrícolas e industriales desde 1988, produjo déficit crecientes en la cuenta corriente de la balanza de pagos que hubieron de zanjarse en alta proporción con créditos foráneos de corto o cortísimo plazo; el consumismo y la reducción del ahorro nacional surgieron como fenómenos colaterales.

A la postre, la insuficiencia estructural tornó insostenible el financiamiento de los pagos externos, no tanto porque hubiese fuga de capitales, sino porque los flujos de ingreso —2 500 millones de dólares como promedio mensual en 1993— comenzaron a

flaquear, las reservas de divisas se evaporaron y la paridad cambiaria tuvo que sufrir una fuerte depreciación. Y con la devaluación se derrumbó todo el edificio de la estrategia económica anterior, debiéndose recomenzar a cualquier costo la tarea de reequilibrar la economía. Pero ahora no sólo se trata de solventar las presiones inflacionarias, sino también de reducir — cubrir a marchas forzadas— la brecha entre lo que se compra y lo que se vende, servir la deuda y recuperar el necesarísimo prestigio internacional.

Por elección propia y preferencia de los financiadores externos, ambas exigencias de acomodo llevan a seguir la vía recesiva del ajuste. Los costos sociales son intensos, como también lo es el debilitamiento generalizado de las empresas industriales y agrícolas. Quiérase o no, las exigencias estabilizadoras estorban la reconversión y expansión productiva de las que depende a la larga la suerte de la estrategia exportadora, la ocupación y la misma recuperación de la capacidad de crecimiento.

Aun así, la estrategia de corto plazo se ha diseñado para producir un receso fuerte, intenso, necesariamente doloroso, con la esperanza de que resulte breve y permita después plantearse en mejores circunstancias los caminos de la prosperidad y el bienestar. Al efecto, se ha instaurado una política fiscal austera y una política monetaria restrictiva, mientras se deja flotar el tipo de cambio.¹

II

Los rasgos principales del Plan

¹ La liberalización del intercambio de mercancías, la eliminación de los controles en la cuenta de capital y otras medidas de apertura financiera (adquisición por agentes extranjeros de títulos de la deuda pública interna, entre otros), limitaron la autonomía de la política económica para absorber *shocks* externos o cambios de comportamiento de los mercados financieros internacionales. Hay una clara incongruencia entre la estructura del comercio (no más de 100 empresas explican más de tres cuartas partes de los ingresos por exportaciones) y el establecimiento de un régimen de apertura financiera, sobre todo cuando se usa al tipo de cambio como instrumento del equilibrio interno de precios.

En contraste, el Plan Nacional de Desarrollo² es un documento de orden general y programático. No pormenoriza las políticas de corto plazo; señala más bien las grandes orientaciones de la acción del Estado mexicano.

En ese documento, acaso por primera vez, se es-

² Véase México, Poder Ejecutivo Federal (1995) y Grupo de Economistas Asociados (1995).

capa del economicismo de programas anteriores a fin de plantear un conjunto de metas que abarcan el complejo medular de la vida en sociedad de los mexicanos: perfeccionamiento de la soberanía nacional y del Estado de derecho; modernización democrática; reducción de las desigualdades distributivas; re acceso al crecimiento sostenido y sustentable.

La reformulación modernizante de esos principios orientadores reviste singular importancia en un mundo que se transforma con rapidez en lo tecnológico, en la eliminación de fronteras nacionales, en la aparición de nuevos actores privados —que hacen palidecer la influencia antes dominante de los gobiernos— y en la suscripción de tratados vinculadores que nos obligan a reconstruir y respetar un nuevo orden internacional.

De la misma manera, el núcleo programático de la remodelación institucional contiene elementos novedosos en varios sentidos: recoge reclamos vocales de la población de abajo a arriba y responde a ellos, hace congruente las disposiciones legales con el régimen económico que se desea crear y se orienta a proteger los derechos humanos y la ecología. Reafirmar los derechos individuales y de propiedad, resguardar la seguridad pública, o la imparcialidad de la justicia, cancelar el deterioro del medio ambiente, combatir el narcotráfico, son reclamos vivos de una sociedad amenazada por la corrupción, la incertidumbre, el desorden o la impunidad y necesitada de reconstruir y hacer respetar el Estado de derecho.

III

El corto y el largo plazo

Hasta aquí los planteamientos de fondo, definidores de las líneas de la acción gubernamental durante el sexenio. En cuanto a los puentes instrumentales que ligan, que determinan la coherencia entre las grandes directivas y la atención a la crisis de corto plazo, el documento contiene apuntamientos acertados, si bien incompletos.

En lo que toca a la política monetaria y de tipo de cambio se plantea un primer nexo de congruencia importantísimo con la estrategia exportadora. La paridad cambiaria estará determinada en lo fundamental por las fuerzas del mercado y se procurará mantener su equivalencia real a fin de evitar la filtración al

El Plan recoge la idea de avanzar a paso acelerado en la modernización democrática. En México se aspira a vivir no sólo un Estado de derecho, sino a crear un Estado democrático de partidos donde la trasmisión de poderes por la vía electoral deje de causar traumas sociopolíticos o conduzca al deterioro de los estándares de la administración pública.

Ni democratización ni Estado de derecho serían posibles sin corregir deliberadamente un mal de añejas raíces históricas: la desigualdad distributiva. México siempre fue un país de contrastes, pero en los últimos años la polarización social se ha acentuado terriblemente. En este terreno el diagnóstico es desusadamente franco y contiene algunas propuestas novedosas. Por ejemplo, sin tapujos, se recomienda implantar una política demográfica activa y atacar, del mismo modo, el fenómeno de la indigencia.

Quizás por eso, en la lógica del planteamiento del Plan se recupera la noción del desarrollo como objetivo indispensable al mejoramiento sistémico de los estándares de bienestar de la población.

Y se postula por igual una segunda idea, la del fortalecimiento del sistema federalista en el dominio de la política y de la economía. El revisar la división de funciones entre la federación, los estados y los municipios, hará posible dar respuestas bien adaptadas a las especificidades y a las aspiraciones ciudadanas de cada lugar.

exterior de las ganancias en productividad, así como poner coto al endeudamiento externo excesivo.

El ahorro y su fomento —incluyendo el uso de instrumentos fiscales e institucionales— se plantean como una prioridad principalísima. El país y las empresas han de recuperar la autonomía asociada al financiamiento de la inversión con fondos predominantemente nacionales.

Un tercer puente de congruencia entre el largo y el corto plazo está constituido por las llamadas políticas sectoriales. Aquí se reconoce con renuencia o timidez la necesidad de instaurar políticas industriales encaminadas a facilitar la modernización productiva,

sobre todo de la pequeña y mediana industria,³ frente a exigencias cada vez más abiertas del empresariado.

En lo que toca a los alarmantes desequilibrios en los mercados de trabajo, las propuestas son cautas, indirectas. Desde luego, se proponen medidas destinadas a enriquecer el capital humano, como la educación, la capacitación y la actualización técnica. Y también reducir los cargos sobre las nóminas que artificialmente encarecen los salarios, deprimiendo la demanda de mano de obra. Ello y la desocupación en ascenso hacen anticipar la revisión flexibilizadora de las leyes laborales. Con todo, el principal medio de resolver la insuficiente generación de ocupaciones se concibe como subproducto de la inversión y de la recuperación subsiguiente. Asimismo, el mejoramiento de los salarios se hace depender de la evolución ascendente de la productividad.

Hay aquí un planteamiento trunco que se deja al análisis ulterior de los factores que "afectan la absorción productiva de la mano de obra" (México, Poder Ejecutivo Federal, 1995, p. 151.). Quizás no podría ser de otro modo, si se toma en cuenta que la política recesiva de ajuste y el esfuerzo de reconversión productiva de las empresas mexicanas que han sobrevivido la apertura, tienen costos que se reflejan en desocupación.⁴ Y, sin embargo, dada la profundidad desalentadora de esos fenómenos resultaría social y políticamente justificado comprometer políticas activas de empleo y multiplicar los programas gubernamentales de emergencia de la Secretaría de Desarrollo Social y

de otras dependencias. A mayor abundamiento, la revolución tecnológica mundial y la globalización de las economías han roto la articulación orgánica entre crecimiento y empleo.

Lograr los grandes equilibrios macroeconómicos es sin duda importantísimo. Impulsar acciones y procesos encaminados a cerrar las brechas fiscales de la balanza de pagos y de los precios representan tareas insoslayables. Adecuar las leyes laborales a las realidades de la competencia internacional de un país que abandona el proteccionismo, constituye un requisito igualmente presionante de congruencia. Sin embargo, en las circunstancias actuales, dejar librado a su suerte al mercado de trabajo y forzar nuevas concesiones al movimiento obrero que ve erosionados salarios reales y empleo, pudiera resultar en resquebrajamiento del orden social y en mayor depresión inmediata del mercado interno.⁵

En la esfera económica y social con frecuencia resulta contraproducente perseguir metas aisladas, dejando de lado otras interrelacionadas o, peor aún, interdependientes. Así se intentó obsesivamente alcanzar objetivos de crecimiento a comienzos de los años ochenta, con olvido de las repercusiones inflacionarias, o, en la administración pasada, reducir la inflación a un dígito sin considerar los efectos devastadores de tal política sobre la balanza de pagos y la microeconomía de las empresas. En ambos casos, estrategias muy distintas de reforma estructural quedaron truncoas, inconclusas, y el país sometido a procesos desestabilizadores agudos.

IV

Las políticas

Por eso conviene examinar con mayor detalle la evolución de la economía en 1995.

La política fiscal se propuso generar un superávit primario del 4.4% del producto y comprimir el gasto

³ Hay resabios del modelo en boga en el sexenio anterior que negaba las bondades de toda política industrial; todavía se considera difícil seleccionar ganadores —por obvios que parezcan el caso del fomento de los proveedores de la industria automotriz, el de la petroquímica o el del aumento del grado de integración de las maquiladoras— y mucho menos parece viable el impulso estatal deliberado a actividades exportadoras (con subsidios, crédito, aportes de capital, apoyos de comercialización, etc.), siguiendo la pauta de los países del sudeste asiático.

⁴ Tomando en conjunto el período 1980-1994, la ocupación industrial se ha estancado, y descendiendo la capacidad de retención de mano de obra del sector agrícola, mientras la baja en las tasas de expan-

sión demográfica no afecta todavía en el mismo sentido a la multiplicación de los nuevos miembros de la fuerza de trabajo (Clavijo y Casar 1994; Ibarra, 1995a; Banco de México, 1995). Desde la intensificación de las presiones migratorias a los Estados Unidos hasta los conflictos sociales de Chiapas, parecen estar de alguna manera asociados a la pobreza originada en los desajustes del mercado de trabajo.

⁵ En el propio Informe Presidencial se reconoce que la emergencia económica no ha sido superada, por cuanto resta por hacer lo más importante: "crear más empleos productivos y bien remunerados mediante la transformación estructural de la industria" (Zedillo, 1995 a y 1995b).

programable en 9.8%. Del lado de los ingresos, se aumentó la tasa del impuesto al valor agregado en 50% y se elevaron los precios y tarifas de los bienes y servicios provistos por el sector público (en 35% las gasolinas y petróleo diesel, en 20% la electricidad y el gas).⁶

La política monetaria se diseñó con carácter extremadamente restrictivo. La expansión del crédito del Banco Central se sujetó a un techo nominal con un nivel cinco sextos inferior al del año previo (no más de 10 mil millones de nuevos pesos). Al propio tiempo, se permitió la elevación de las tasas de interés para ajustarlas con algún rezago y luego con adelanto a la inflación. Los programas de intermediación financiera de la banca de desarrollo se limitaron considerablemente en términos reales. Buena parte de los recursos del paquete financiero negociado con la Tesorería del Gobierno de los Estados Unidos, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco de Pagos Internacionales se etiquetaron para redimir los tesobonos y otros títulos públicos y privados de la deuda de corto plazo (FMI, 1995; CEPAL, 1995b). Se canceló la utilización de

la paridad del peso como ancla antiinflacionaria y se ha dejado flotar más o menos libremente el tipo de cambio, con la intención de mantener estable su valor real. Del lado de la política salarial, se permitirá otro deterioro de las remuneraciones reales.

También se siguen impulsando reformas con miras al cambio estructural y tratando de allegar recursos extraordinarios al presupuesto fiscal. Pese a las críticas en ascenso a muchos procesos anteriores de desincorporación y a las resistencias nacionalistas al desmantelamiento de Pemex o de la Comisión Federal de Electricidad, a fines de junio se desincorporaron del manejo público tres terminales portuarias y se procede a marchas forzadas a hacer otro tanto con los ferrocarriles, las instalaciones de distribución de gas natural, la petroquímica, los aeropuertos o la energía eléctrica, entre otros casos. Asimismo, prosiguen los procesos de desregulación que van desde la simplificación o eliminación de trámites, hasta la implantación de normas que intensifiquen la competencia en el mercado interno, como se anticipa en el nuevo régimen de la telefonía.

V

Los hechos

Si bien todavía es demasiado pronto para intentar una evaluación rigurosa, hasta ahora los resultados del programa de emergencia económica —junto con el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (AUSEE) y el Programa de Acción para Reforzar el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (PARAUSSE)— forman un claroscuro de avances y problemas (Valenzuela, 1995).

1. Los avances

En sentido positivo, innegablemente se han afianzado los progresos en recobrar algunos equilibrios macroeconómicos, en desarticular la burbuja desestabilizadora de la acumulación de vencimientos de la deuda externa, y también se ha acrecentado la solidez de

las empresas y su capacidad competitiva internacional en segmentos acotados de la actividad económica. En este último sentido microeconómico, poco a poco se viene consolidando un nuevo sector exportador con vinculaciones más robustas con las redes transnacionalizadas de producción o comercio y con acceso incluso a recursos foráneos.⁷ Hay negocios —sobre todo los grandes— que se han reconvertido tecnológicamente y han racionalizado sus costos. Asimismo, toma cuerpo el aprovechamiento de ventajas comparativas,

⁶ Según datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Cámara de Senadores, Mexweek (1995) y el Grupo Financiero Bancomer.

⁷ Aunque los exportadores de cierta significación forman un grupo pequeño de empresas, alcanzan una ponderación alta en la producción y en la generación de divisas, aunque no en el empleo. (Véase la nota de pie de página N° 1). De cualquier manera, el sector de exportaciones ya representa el 25% del producto y constituye el único segmento que se mantiene fuera de la crisis. Así, las importaciones de este sector han continuado creciendo con intensidad (30% las de bienes intermedios y 36% las de bienes de capital), mientras las destinadas a empresas servidoras del mercado interno cayeron 28 y 46%, respectivamente (datos de INEGI (1995), Grupo Financiero Banamex-Accival, Grupo Financiero Bancomer, Banco de México y Grupo Financiero Inverlat).

como lo atestigua la expansión de las maquiladoras, las exportaciones automotrices o el turismo.

Por igual se registran éxitos en el avance del programa de estabilización, expresado en la reducción de la inflación posdevaluatoria y en la corrección de las cuentas externas. En cuanto a lo primero, si bien el aumento de los precios al productor y al consumidor fueron altos en el primer semestre de 1995 (36.3 y 32.3%, respectivamente), a partir de abril su tasa de ascenso ha ido en disminución.⁸

En el primer semestre de 1995 las exportaciones respondieron satisfactoriamente (32% de aumento) sobre el mismo período del año anterior (en agosto la cifra era de 32.5%).⁹ El sector exportador acrecentó su peso en el conjunto de la producción y tomó un papel protagónico como principal generador de impulsos dinámicos en la economía.

De su lado, las importaciones se comprimieron casi 7% (-7 a 8% a agosto), sobre todo las de bienes de consumo¹⁰ (40% en el semestre, 42% a agosto) y las de bienes de capital (30% en el semestre, y 32% a agosto). Las adquisiciones de artículos intermedios, que ya representaban más de las tres cuartas partes del total, continuaron creciendo (4% en el semestre y 3.4% a agosto), aunque con un ritmo muy inferior al de años previos.

Como resultado, el saldo de la balanza comercial pasó de un déficit de más de 8 800 millones de dólares a un superávit próximo a los 2 900 millones, si se comparan los primeros semestres de 1994 y 1995.¹¹

La política monetaria ha seguido una trayectoria restrictiva imperturbable. En el primer semestre de

1995, el crédito del Banco de México bajó en más de 40 mil millones de nuevos pesos (71 mil millones a septiembre), la base monetaria en 18% y el medio circulante en 20%,¹² mientras las tasas de interés subían en términos reales, después del impacto inflacionario más agudo de la devaluación (mes de abril).¹³ La circulación de valores gubernamentales de la deuda interna en poder del sector privado se redujo en 21% y la descolocación de esos títulos ascendió a 33 mil millones de nuevos pesos.¹⁴ Mención especial merecen los tesobonos, que de representar más de 29 mil millones de dólares en diciembre, se hicieron descender a una tercera parte a fines de junio y se reducirán a 2 o 3 mil millones en septiembre.

El paquete financiero convenido con la Tesorería del Gobierno de Estados Unidos e instituciones internacionales (47.75 mil millones de dólares), no sólo ha permitido servir normalmente la deuda externa —a pesar de la enorme acumulación de vencimientos de corto plazo—, sino también reconstituir gradualmente las reservas internacionales.¹⁵ La creación del mercado de futuros del peso con el Chicago Mercantile Exchange ha sido otro avance importantísimo para afianzar la estabilidad del sistema cambiario.

Asimismo, ha tenido lugar una recuperación importante en la Bolsa Mexicana de Valores. A comienzos del mes de marzo de 1995 el índice de precios y cotizaciones registró un retroceso de casi 40% con respecto al cierre del año anterior. Sin embargo, ya en julio se había superado el nivel de 1994 (2 550 puntos el 9 de agosto). Con todo, a fines de septiembre se comenzó a configurar otra caída, asociada a la inestabilidad de los mercados financieros.

Tímidamente, con costos altos (y plazos breves de entre tres meses y dos años), México reaccende a los mercados internacionales de capitales. Las emisio-

⁸ El alza del índice de precios al consumidor en el mes de abril de 1995 fue de 8%, para descender a un 2% en julio-agosto. Se absorbieron no sólo los efectos de la depreciación cambiaria, sino los *shocks* internos causados por el aumento de los impuestos (IVA), y de muchos precios de bienes y servicios del sector público, o por los dos ajustes salariales. A julio el incremento del índice de precios al consumidor llegó al 35.6%, el del productor al 39.3% y el de la canasta básica al 42.1%. En septiembre, octubre y noviembre los precios repuntaron, debido a factores estacionales y sobre todo al alza de las tasas de interés (datos de INEGI, el Grupo Financiero Banamex-Accival, el Grupo Financiero Bancomer, el Banco de México y el Grupo Financiero Inverlat).

⁹ Las ventas externas de productos agropecuarios subieron 63%, las de minerales 60% y las manufacturas, excluida la maquila, 44% (destacan entre estas últimas las exportaciones de textiles, de productos siderúrgicos, metalmecánicos y químicos, y de papel).

¹⁰ Aquí el consumo interno de bienes importados —y también nacionales— se comprimió por las pérdidas reales o esperadas en la riqueza e ingreso de las personas; fenómeno inverso al experimentado en el período 1988-1994 con la apreciación del peso y la apertura externa.

¹¹ A agosto habría 4 500 millones de dólares de superávit comercial, frente a un déficit de 12 100 millones en 1994.

¹² Según datos del Banco de México, los depósitos en cuenta de cheques bajaron 41% (anualizados), el M1 se redujo en casi 34% y el M4 real cayó 12.6% a julio. Con todo, es posible que la reconstitución de reservas internacionales haya disminuido contablemente las cifras de crédito del instituto central.

¹³ Las tasas de interés pasivas resultaron negativas en el primer cuatrimestre de 1995, pero invirtieron su signo y alcanzaron niveles altos —entre 8 y 9%— en los siguientes meses. Con todo, esas mismas tasas disminuyeron de valores nominales del 70% (marzo) a niveles algo superiores al 30% (agosto).

¹⁴ Parte de la reducción consiste en transformar deuda interna en endeudamiento externo (financiamiento de la liquidación de tesobonos y de otros instrumentos con los empréstitos del paquete financiero).

¹⁵ Al mes de agosto se habían recibido 23.9 mil millones de dólares. El Banco de México utilizó alrededor de 13.4 mil millones y el gobierno federal el resto (Zedillo, 1995b).

nes recientes del Banco Nacional de Comercio Exterior y de la Nacional Financiera con márgenes superiores a 400 o 500 puntos básicos sobre la Libor así lo atestiguan. La inversión extranjera en la bolsa de valores mostró un ligero repunte en mayo, para volver a bajar a partir de septiembre.¹⁶

El manejo de las finanzas públicas ha contribuido a validar el riguroso ajuste macroeconómico. Sin lugar a dudas se busca sostener, y se está logrando, el equilibrio de las cuentas gubernamentales, en congruencia con los objetivos de suprimir los efectos inflacionarios de la devaluación. Durante los seis primeros meses de 1995 se generó un superávit primario de 2.9% del producto, y uno financiero de 1%;¹⁷ el gasto programable se redujo en 14.3% en términos reales (comparado con el de igual período de 1994).¹⁸ La contracción de erogaciones ha sido general pero se ha concentrado en los gastos de formación de capital (casi 60%).¹⁹ Por su parte, los ingresos cayeron ligeramente (2%); merced al alza de las tasas impositivas (50% en el IVA) y las mayores tarifas en la venta de energéticos o de diversos servicios públicos, al repunte de los precios del petróleo en los primeros meses del año y a otras operaciones especiales, casi se compensaron los efectos de la recesión en las recaudaciones.²⁰

Por último, la nota alentadora del Primer Informe Presidencial fue la creación de uno de los puentes más necesarios entre las estrategias de corto y largo plazo. Se planteó una política de reactivación de la economía que, con algún titubeo en dimensión y alcances, se sustentaría en las siguientes acciones: desatar el gasto en inversión pública que había sido contenido en el primer semestre (tres cuartas partes del

presupuesto de inversión podría erogarse en la segunda parte del año); impulsar un programa especial de vivienda con generación de 200 mil empleos; formar un Fondo de Inversión en Infraestructura de 1 600 millones de nuevos pesos, que se alimentaría con recursos públicos, privados y de crédito; aliviar el problema de los deudores morosos de la banca; fomentar el ahorro nacional y dar alicientes al capital foráneo (Zedillo, 1995a y 1995b). Más recientemente se preparó la Alianza para la Recuperación Económica (ARE),²¹ que refleja la intención de elevar la jerarquía de los objetivos de desarrollo y constituye un paso inicial en la democratización de la política económica.²² Desde luego, se subraya que la reactivación no significará en modo alguno relajamiento de la disciplina fiscal y monetaria.²³

2. Los problemas

Como es natural, el costo principal de la política posdevaluatoria ha sido el de contraer excesivamente la economía. El producto cayó casi 5.8% en la primera mitad de 1995 y casi 10.5% en la segunda, configurando la peor depresión del último medio siglo (Banco de México, 1995).

Los inevitables efectos de transición de la reforma estructural debilitaron la legitimación de los gobiernos por sus resultados en el doble sentido del crecimiento y de la distribución.

La recesión afectó lo mismo a las empresas que a las variables agregadas, como la inversión y el ahorro. En cuanto a estas últimas, la inversión fija bruta sufrió una caída del 35% y una aún mayor su componente de formación pública de capital (más de 60%). De su lado, el consumo bajó en 14%.

Esos fenómenos se sumaron al debilitamiento secular de los procesos de ahorro e incluso de formación de capital. En efecto, pese a la supresión de los déficit del sector público, el ahorro nacional ha caído

¹⁶ Todavía a comienzos de agosto la pérdida acumulada a partir de enero en las cotizaciones de valores mexicanos (ADR y Fondos de Inversión) en las bolsas estadounidenses era considerable. Por ejemplo, los ADR emitidos por Vitro, Telmex y el Grupo Mexicano de Desarrollo habían sufrido depreciaciones del 31, 17 y 50%, respectivamente. A su vez, el Fondo México, el Emerging Mexican Fund y el Mexico Equity & Income tenían descuentos del 18, 30 y 26%, respectivamente (Grupo Financiero Inverlat, varios números).

¹⁷ Las metas convenidas con el Fondo Monetario Internacional eran: 4.4% de déficit primario y 1.6% para el financiero (FMI, 1995; Secretaría de Hacienda y Crédito Público (varios números, y 1995).

¹⁸ La meta de reducción se fijó a un nivel más modesto (9%).

¹⁹ En parte es necesario constreñir el gasto programable y el de inversión para atender al pago de interés del servicio de la deuda pública, que subió espectacularmente (en 53%) en el primer semestre de 1995 (Zedillo, 1995b).

²⁰ La deuda pública interna decreció en 15% (al 8.5% del producto, como resultado principal de la amortización de tesobonos); en contraste, la deuda gubernamental externa creció 10% hasta alcanzar cerca de 94 mil millones de dólares, a lo que cabría añadir los préstamos a cargo del Banco de México (Zedillo, 1995 b; Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1995).

²¹ Véase Grupo de Economistas Asociados (1995) y Secretaría de Hacienda y Crédito Público (varios números, y 1995).

²² El ARE se propone alcanzar una tasa de crecimiento del 3% y una inflación del 20% en 1996. Para ello se contemplan créditos fiscales a la inversión productiva y al empleo, la eliminación del impuesto al activo de empresas pequeñas, la supresión del impuesto sobre los automóviles nuevos, el aumento de los salarios mínimos y la elevación de los precios de los productos energéticos, entre otras medidas.

²³ El liberar un tanto el gasto público pudiera obligar al Banco de México a tornar más restrictiva la política monetaria. En los hechos, la dificultad de conciliar la reactivación con las metas antiinflacionarias sólo puede ser atenuada por márgenes generalizados de capacidad productiva ociosa.

sistemáticamente (en total de 6 a 8 puntos del PIB) desde los años ochenta y la inversión ha visto reducida considerablemente su tasa media de crecimiento, si se exceptúa el período 1992-1994.²⁴

La deuda pública, que había bajado su ponderación en el producto del 79 al 23% entre 1986 y 1992, volvió a ascender, al 47%, en la primera mitad de 1995. Ese fenómeno es atribuible esencialmente a la devaluación, ya que la deuda externa creció unos 11 mil millones de dólares y la interna 3 mil millones de nuevos pesos.

La modernización tecnológica y la recesión acentuaron los desequilibrios en el mercado de trabajo. La tasa de desempleo abierto más que se duplicó entre diciembre de 1994 y mayo de 1995, alcanzando la cifra récord de 7.3% en septiembre. Si a esa cifra se añaden los grupos de la población que tienen trabajo parcial (menos de 35 horas a la semana), se eleva al 25% de la población económicamente activa. El número de afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social se redujo en más de 775 mil personas (7.5%) y en más de 842 mil a agosto (Ibarra, 1995a). De aquí el ensanchamiento explosivo de los segmentos de la economía informal, las presiones migratorias en ascenso, la diseminación de la pobreza y el desfinanciamiento de las instituciones de seguridad social.

Frente a esa situación están, además, las presiones empresariales para que se flexibilice la legislación laboral y se reduzcan las cargas —impuestos y cuotas del Seguro Social y del Instituto de Fomento Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT)— que encarecen artificialmente el costo de la mano de obra y restan competitividad a la industria mexicana. No debe llamar la atención entonces la nueva erosión que registran y registrarán los salarios reales, con cifras difícilmente inferiores al 10 a 20% en 1995, que constituyen otra fuente de angostamiento del mercado interno.²⁵

²⁴ Sin el paquete financiero la restricción de las corrientes de ahorro externo habría sido severísima. La cuenta de capitales del primer semestre arrojó ingresos netos por poco más de 3 mil millones de dólares, frente a los 10 mil de igual período del año anterior. En conjunto, la inversión extranjera directa y de cartera se redujo en 9 500 millones de dólares. En contraste, los préstamos ascendieron por encima de los 13 mil millones de dólares. Ya en marzo, los créditos y las inversiones de extranjeros en valores de la deuda interna hubieran bajado cerca de 8 mil millones de dólares, de no haber sido compensados por esos ingresos extraordinarios.

²⁵ El salario medio de cotización en el Seguro Social bajó 9.6% en los primeros seis meses del año y, según datos del INEGI, entre enero y mayo las remuneraciones anualizadas reales de la industria manufacturera se comprimieron en 6.3% y las de los establecimientos comerciales en 8.6%. De tomarse como base 1978, los salarios mínimos reales, aunque hayan perdido representatividad, habían reducido en más de dos tercios su poder adquisitivo a junio de 1995 (véase también Grupo Financiero Banamex-Accival, 1993).

En el segmento real de la economía la recesión ha sido general, ya que ha abarcado casi todas las ramas y sectores productivos. Las manufacturas bajaron 5.5% en el primer semestre (6% a julio). Y en conjunto el sector industrial²⁶ cayó más del 6% (7% a julio) y el de servicios 5%. La agricultura, después de un primer trimestre más o menos bueno (2% de crecimiento), invirtió radicalmente la tendencia y exhibió un promedio semestral de -9.8%, abrumada por la sequía, la falta de acceso al crédito y las altas tasas de interés.²⁷

Hubo retrocesos espectaculares en la construcción (16%, y 18% a julio), en las ramas de textiles y vestuario (19%), de productos metálicos y de maquinaria y equipo (12%); dentro de esta última, la industria automotriz redujo la producción en más de 20%. En el sector de servicios destacó la caída de 13% en el comercio.

Quiérase o no, el logro de la estabilización financiera de corto plazo se viene traduciendo en debilitamiento de las bases microeconómicas del sistema productivo nacional. La reciente depreciación cambiaria y el repunte en las tasas de interés, golpean nuevamente a las empresas nacionales. En el pasado inmediato, esa ruptura se convirtió en fuente insostenible de desequilibrios de comercio y de pagos con el exterior (Ibarra, 1995b; Centro Tepoztlán, 1995; Servitje, 1995). Esa misma ruptura, hoy en día se traduce en desajustes igualmente insostenibles en el mercado de trabajo, en desaprovechamiento de las oportunidades dinámicas de liberalización de la economía y en daño al sistema financiero nacional.

3. El dilema de las cuentas bancarias

La acumulación de las carteras vencidas no es un fenómeno nuevo. En el período 1988-1994 éstas habían subido persistentemente como reflejo de los trastornos creados por los acomodos a un régimen abierto de competencia, la ausencia de políticas industriales que lo facilitasen, y el uso de altas tasas de interés como instrumento para lograr el equilibrio externo. Con todo, fue la combinación de esos factores con la devaluación

²⁶ Según el presidente del Consejo Coordinador Empresarial, Héctor Larios Santillán, la "planta industrial trabaja al 30 o 50% de su capacidad" (*El Economista*, México D.F., jueves 3 de agosto), lo que resta competitividad y crea presiones inflacionarias por el lado de los costos.

²⁷ La producción de granos bajó casi 27% en los primeros siete meses de 1995.

ción²⁸ y la depresión de 1995, la que acentuó los problemas de insolvencia de los usuarios del crédito hasta poner en jaque la estabilidad del sistema financiero nacional y, con ello, los logros mismos del programa de ajuste.

Según datos del Banco de México, ya a fines de 1994 los créditos con riesgo medio y alto de recuperación eran el 8% de la cartera en la banca comercial y el 14% en la banca de desarrollo (esto es, casi tres y cuatro veces superiores a los estándares internacionales). La primera de estas cifras se duplicó en el primer semestre de 1995 para alcanzar alrededor del 16% (100 mil millones de nuevos pesos).

Las instituciones bancarias han debido aumentar sustancialmente sus reservas de cuentas incobrables —reduciendo utilidades—, y realizar esfuerzos adicionales de capitalización cuando el valor de mercado de sus acciones se ha reducido notoriamente.²⁹ Asimismo, han visto acrecentarse los activos y líquidos con la adjudicación de garantías de los clientes morosos.

De su lado, las autoridades de hacienda y del Banco de México también han intentado atenuar la gravedad del problema. A través del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), a junio de 1995 se había canalizado 21.5 mil millones de nuevos pesos y más de 1.5 mil millones de dólares con el fin de ayudar a la banca a mejorar su posición de capital. Por su parte, el Programa de Capitalización Temporal (PROCAPTE) ha transferido casi 3.5 mil millones.³⁰ Y se han contratado cerca de 1.75 mil millones de dólares con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a fin de financiar programas de apoyo al sistema bancario.³¹

Con apoyo estatal, en 1995 se diseñaron tres programas de reestructuración de adeudos bancarios que totalizaron cerca de 150 mil millones de nuevos pesos. El primero, por 76 mil millones, beneficia a la pequeña y mediana empresa.³² Esquemas similares se

han desarrollado para facilitar la reestructuración de los créditos hipotecarios (33 mil millones de nuevos pesos) y los préstamos denominados en moneda extranjera (6 mil millones de dólares).

Por último, el gobierno federal y la Asociación de Banqueros de México han formulado el Acuerdo de Apoyo Inmediato a los Deudores de la Banca (ADE) que contiene un complejo conjunto de medidas encaminadas a aliviar el problema de la acumulación de carteras vencidas (Grupo de Economistas Asociados, 1995). Más específicamente dicho acuerdo busca disminuir por un año las tasas de interés a ciertos segmentos de deudores, crear incentivos para su cumplimiento puntual de los contratos, facilitar la adopción del régimen de las UDIS e impulsar decididamente la celebración de convenios de reestructuración de créditos. Se pretende, además, cubrir el universo de los pequeños y medianos deudores, donde la negociación caso por caso no resulta en modo alguno práctica o viable.³³ El costo del programa no es despreciable; se situaba —antes del alza de las tasas de interés a partir de octubre de 1995— en 17 mil millones de nuevos pesos que compartirán gobierno y banca, sin contar con los recursos que aportará el primero (13 mil millones) a fin de respaldar el régimen de UDIS.³⁴

Certificados de Tesorería (CETES) a 28 días. Eso permitirá reestructurar los adeudos de las empresas en Unidades de Inversión (UDIS) con una tasa real de interés de hasta el 12% y con plazos hasta de 12 años y siete de gracia, como máximo. El financiamiento de los fideicomisos se llevará a cabo mediante la emisión de UDIS con un margen de 4 puntos que tomará el gobierno federal.

³³ Más concretamente, la vigencia del programa es de un año que expirará en septiembre de 1996, excepto en el caso del sector agropecuario, para el cual el plazo se prolongará hasta febrero de 1997. Los beneficios del ADE se otorgarán automáticamente a los deudores cumplidos, así como a los morosos que convengan en reestructurar sus créditos. A estos últimos se les eximirá de los intereses penales. En tarjeta de crédito las tasas de interés se reducirán al 38.5% (la vigente suele oscilar alrededor del 70%) hasta los primeros cinco mil nuevos pesos; la tasa de créditos al consumo y personales se fija en 34% (la de mercado suele andar por encima del 50%) por los primeros 30 mil nuevos pesos; los adeudos de empresas hasta comprender los primeros 200 mil nuevos pesos tendrán una tasa del 25%, y a las hipotecas para vivienda se les otorgará una tasa de 6.5% en UDIS por los primeros 200 mil nuevos pesos de adeudo, durante los doce meses que siguen a los contratos de reestructuración y sujetos a la disponibilidad de UDIS. Finalmente, se ha convenido una tregua judicial por tres meses para los deudores incumplidos que podrá ir hasta un año al firmarse las cartas de intención sobre reestructuraciones.

³⁴ El costo fiscal de 1995 se situaba, antes del alza reciente de las tasas de interés, en 2 500 millones de nuevos pesos que habrá de financiarse con reducción del gasto (20%) y con el uso del superávit ya generado (80%). Los costos que sufragará el sector bancario resultan un tanto teóricos, ya que se basan en ingresos que se dejarán de percibir, pero que en cualquier caso serían aleatorios por provenir de carteras morosas.

²⁸ Muchas empresas endeudadas en moneda extranjera vieron crecer abruptamente sus pasivos y el servicio de los préstamos correspondientes.

²⁹ Conforme a las disposiciones en vigor, la banca ha de alcanzar como mínimo índices de capitalización no inferiores al 8% de los activos en riesgo.

³⁰ Estos últimos apoyos no significan transferencias reales de recursos, por cuanto se perfeccionan con intercambio de valores entre los bancos afectados y el Banco Central.

³¹ Del total de créditos contratados con esas instituciones (2 763 millones de dólares), el 63% se asignó a la banca.

³² Las carteras vencidas se transferirán (con un tope por banco igual al 20% del portafolio de préstamos) netas de reservas creadas. A cambio, los bancos recibirán una cantidad equivalente de bonos cupón cero del gobierno, generadores de intereses a la tasa de los

Por lo demás, la constelación de ayudas que se vienen diseñando en apoyo al saneamiento de la banca ilustran claramente el enorme costo directo e indirecto —tanto monetario como en deterioro de la planta productiva nacional— de diferir la solución de problemas hasta el momento en que se tornan verdaderamente críticos. En tales condiciones, las políticas resultan reactivas —y en ocasiones contradictorias con las líneas centrales de la estrategia gubernamental—, en vez de marcar nítidamente los derroteros que han de seguirse. La socialización directa o indirecta de los costos genera deseconomías externas o cargas adicionales a una población y a una comunidad empresarial ya abrumadas por la depresión económica.

Las consecuencias del problema de cartera vencida han causado y siguen causando daño a la economía nacional. En primer término, surgen deficiencias e interrupciones de las funciones de intermediación financiera y se multiplica el potencial recesivo de la restricción monetaria. La magra captación de la banca se destina con preferencia a la adquisición de valores estatales, en vez de satisfacer las necesidades de las empresas privadas.³⁵

En segundo lugar, eso mismo divide a la comunidad empresarial y deteriora la ética de los negocios. Proliferan las tensiones entre acreedores y deudores, y entre éstos y el gobierno.³⁶ Se trata de una pugna en que cada grupo busca influir en la conducta y situar en los hombros de los otros la carga de pérdidas ya incurridas o de las que se generen a futuro.

Mientras una parte importante de la clientela bancaria permanezca en la insolvencia, la acumulación de créditos insolutos inevitablemente reaparecerá en términos cada vez más virulentos. Es indispensable flexibilizar el rigor de la estrategia de ajuste e inducir alguna reactivación prudente y general en la actividad productiva del país.

³⁵ No se trata exclusivamente de limitaciones legales a la expansión del crédito bancario (requisitos de capitalización), sino de que se prefiere apuntalar los estados financieros y los resultados adquiriendo valores gubernamentales, en vez de financiar la actividad productiva. Según datos del Banco de México, entre fines de 1994 y julio de 1995, la banca comercial multiplicó cinco veces sus portafolios de valores estatales (pasando de 6 a 32 mil millones de nuevos pesos) y en once veces desde diciembre de 1993. A mitad de 1995, las tenencias de la banca comercial representaban ya alrededor del 20% de los títulos gubernamentales en circulación.

³⁶ Se difunden movimientos de corte populista, como los del Barzón, o maniobras no siempre justificadas de suspensión de pagos en lo que ha dado en llamarse "la cultura del no pago", en tanto que los banqueros recurren a prácticas de cobro inquisitoriales que llegan hasta negar todo servicio financiero a las empresas o deudores morosos.

Como es fácil apreciar, desde la privatización de los servicios bancarios han estado ausentes no sólo políticas eficaces de prevención de riesgos, sino planteamientos estratégicos de fondo sobre los términos en que convendría orientar la modernización estructural de esos servicios. En descargo de los banqueros habría que señalar los efectos imprevisibles de una crisis de hondura inesperada, como también reconocer los daños de la ruptura entre las estrategias macroeconómicas y microeconómicas.

4. Otros problemas

Los dilemas de cartera de las instituciones bancarias se repiten con creces entre otros intermediarios financieros. Las uniones y cooperativas de crédito, las arrendadoras y las empresas de factoraje independientes —esto es, no integradas a los grupos financieros— se encuentran en situación aún más apremiada por encarar problemas análogos de morosidad de los deudores y disponer de fuentes de financiamiento cada vez más caras y enrarecidas.³⁷

No son esos los únicos problemas financieros de envergadura que habrá de encarar el gobierno federal en el futuro inmediato. Ya se gesta un serio desequilibrio en las cuentas de las instituciones de seguridad social;³⁸ también ha debido emprenderse el rescate del sistema de carreteras de cuota (o pagadas) que originalmente dio pie al otorgamiento de concesiones privadas para la construcción y la operación de las mismas.

Las presiones de la deuda externa no constituyen un fenómeno totalmente finiquitado. Los empréstitos públicos y privados suman alrededor de 150 mil millones de dólares, y en el trienio 1996-1998 habrá que atender a vencimientos anuales de capital que, sumados a los intereses, significarán erogaciones cuantiosas; una parte importante de ellas habrán de ser refinanciadas a través de accesos enrarecidos en los mercados internacionales de capitales. Atender esas demandas emergentes resolverá dificultades importantes que se han venido gestando desde tiempo atrás, pero restringirá los márgenes estatales de maniobra para procurar la reactivación económica inmediata sin ceder en los enfoques estabilizadores.

³⁷ En julio de 1995 las carteras vencidas de las empresas de factoraje llegaban a un promedio de 25%.

³⁸ En el primer semestre las cuotas del propio Seguro Social se comprimieron en 14% y las del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) en 24% (Zedillo, 1995b).

Al resquebrajamiento del circuito financiero del crédito bancario, que ha dejado de cumplir sus funciones de proveedor de recursos a las empresas, se añade otro desgaje igualmente peligroso. Ante la inestabilidad cambiaria o, si se quiere, las limitadas reservas del Banco Central, los exportadores vienen reduciendo el reciclaje de sus ventas al interior del país —proceder legítimo ante la libertad de comercio y de movimientos de capitales—, provocando el debilitamiento del peso, sin que el gobierno disponga de instrumentos para evitarlo, como no sean alzas de las tasas de interés que ya alcanzan niveles insostenibles para productores y deudores. Esto refuerza sesgos regresivos en la distribución que acarrearán transferencias enormes de ingreso hacia especuladores y exportadores, en perjuicio del resto de la población, y hace impostergable plantear la reestructuración de fondo de las instituciones y de las interrelaciones del sector financiero con la economía nacional a escala microeconómica y macroeconómica.

Por lo demás, esas mismas debilidades, unidas a la incertidumbre de la depresión económica, pueden inducir nuevos vaivenes peligrosos en los mercados financieros.³⁹ Los movimientos recientes del tipo de cambio y la abrupta alza de las tasas de interés ponen en entredicho los esfuerzos estabilizadores del gobierno y auguran la prolongación del receso económico, así como la reanudación de un período quizás hiper-

inflacionario. El descuido microeconómico y de los desequilibrios de algunos mercados (financiero y laboral, entre otros), parece situarnos otra vez ante la necesidad de apaciguar las presiones alcistas y redistributivas de los precios.

En síntesis, no conviene aplazar más la tarea de reconstruir a fondo los principales circuitos financieros del país. Ya no bastan medidas *ad hoc* para enmendar este o aquel problema que se torna crítico. Las rupturas principales, cabe reiterar, se resumen en: i) una red bancaria que ha dejado de cumplir la misión fundamental de intermediación, esto es, de financiar las actividades productivas; ii) un sector exportador dinámico, pero renuente a devolver al país buena parte de las divisas netas que obtiene en el exterior; esa conducta, aunada al reducido valor agregado de las exportaciones, provoca presiones sobre el mercado cambiario que el gobierno difícilmente puede enfrentar con los instrumentos a su alcance, como no sea recrudesciendo las políticas monetarias recesivas (Ibarra, 1995b), y iii) un calendario de pagos de la deuda externa todavía concentrado en el corto plazo y una afluencia limitada del ahorro externo, en cuya abundancia se afina buena parte de las esperanzas de renacimiento económico. Aquí se concentran obstáculos formidables a la recuperación de la actividad productiva, sin la cual los síntomas del descontento social y la ingobernabilidad podrían rebasar niveles prudentes.

VI

A modo de epílogo

La erosión de la ideología del movimiento revolucionario mexicano obliga a crear nuevos consensos políticos, que no suplen por entero la doctrina neoliberal. Más aún, el empobrecimiento de los valores nacionales y de los objetivos populares en las reformas institucionales de los últimos años hace imperativa una legitimación que torne políticamente tolerable una dis-

tribución cada vez más asimétrica del ingreso y la riqueza, mientras se avanza en los frentes de la modernización política.

Paradójicamente, los problemas de acomodo y transición de un régimen altamente proteccionista y estatista a otro de economía liberalizada y predominio de los mercados, han reducido por lo pronto el ritmo de desarrollo, mientras se acentúan los dilemas distributivos y se debilitan las bases productivas nacionales.

El Plan Nacional de Desarrollo responde a una visión apropiada de largo plazo sobre los procesos de modernización económica, democrática y de perfeccionamiento del Estado de derecho. Con todo, sus amarres vertebradores con la política de ajuste de corto plazo son imperfectos y postergan su instrumentación

³⁹ Debido a esa y otras razones, el tipo de cambio interbancario pasó de 6.26 a 6.83 nuevos pesos por dólar, y su cotización a diciembre de 6.7 a 7.0 nuevos pesos (en la bolsa de Chicago). Más recientemente las cotizaciones llegaron a rebasar los niveles de 8 pesos por dólar. A su vez, las tasas de interés (CETES a 28 días) ascendieron súbitamente de 33.5% a mediados de septiembre a 42% en la segunda quincena de octubre y a 54% en noviembre.

hasta la solución previa y recesiva del proceso posdevaluatorio.

Cuando se reforma en profundidad —como se viene haciendo—, sería milagroso evitar trastornos importantes, aunque sean temporales, en la economía y la distribución del ingreso mientras se afianzan los nuevos modos de crecimiento. Con la intensificación del régimen de competencia y de la apertura externa, es natural que surja desocupación de empresas y personas. Puesto en otros términos, los programas de estabilización y de cambio estructural suelen atenuar el impulso al crecimiento, debido a los acomodos y a la reasignación sectorial de los recursos que inevitablemente impulsan o provocan.⁴⁰

La vida social involucra complejas articulaciones de interdependencia que necesitan alcanzar equilibrios dinámicos conjuntos a fin de hacer asimilable el cambio y compatible el progreso con regímenes sostenibles de equidad social. Más aún, resolver *a posteriori* los problemas que se dejaron de lado, suele significar costos exponencialmente elevados.

México está en riesgo de ahondar las desarticulaciones sistémicas o estructurales entre la macroeconomía y la microeconomía, así como entre las políticas económicas y las de orden social o político.

Hay peligro de provocar una debacle financiera que afortunadamente ha podido conjurarse con medidas de apoyo a los intermediarios del crédito. Sin embargo, mientras persista el daño a la planta productiva será precaria la salud de la banca nacional y altos los costos de la intermediación financiera.

En ese mismo sentido, la emergencia no debiera conducir a la postergación de medidas que corrijan la polarización social y la difusión de la pobreza. Aquí también hay riesgos que comienzan a expresarse en el afloramiento de conflictos, ingobernabilidad y cambios abruptos en las preferencias electorales, que si bien reflejan avances democráticos, también expresan la insatisfacción de los votantes con la gestión de los

gobiernos federal o locales, cualquiera sea su signo ideológico.

Acaso en la adopción de fórmulas de acción secuencial se halle la principal debilidad del Plan Nacional de Desarrollo. Primero se propone lograr la estabilización antiinflacionaria y la de los mercados cambiarios, o la desincorporación de activos, y luego se buscarán la reanudación del crecimiento, la creación de empleo, el impulso a la reconversión productiva o la cura de las desigualdades sociales.

Infortunadamente, el entrelazamiento orgánico de los componentes de la vida social rara vez se presta a soluciones de ese tipo en la fijación de prelación y la selección de acciones en el tiempo. Uno de los temas más debatidos y menos clarificados en materia de política socioeconómica es el del ordenamiento óptimo de las acciones y reformas en el tiempo y de su mezcla etapa por etapa (Bruno y Pleskovic, 1994). Siempre hay exigencias de conciliación y congruencia que obligan a avanzar en varios frentes, aunque los logros en cada uno de ellos sean limitados.

Sin desestimar la hondura de la crisis devaluatoria, ni las condicionalidades externas, esa concepción de política tiene como pivote el supuesto de que el parque productivo nacional y la mano de obra marginalizada tienen todavía, no sólo disciplina y márgenes de resistencia, sino también la capacidad de impulsar después una rápida recuperación; asimismo, parte de la hipótesis de que el endeudamiento externo, concentrado en el corto plazo, podrá ser refinanciado con facilidad en el futuro. De no ser así, los propósitos del Plan Nacional de Desarrollo quedarían dominados por la secuela de problemas de emergencia que inevitablemente seguirán surgiendo en el futuro inmediato.

No se encara en modo alguno una tarea simple, pero acaso sea todavía asequible. Habrán de vencerse inercias internas en el modo de enfrentar los problemas, integrar más equilibradamente la jerarquía de los objetivos nacionales y formar nuevos consensos sociopolíticos. También por esta vía el Plan Nacional de Desarrollo, de contenido casi inobjetable, podrá engrosar los volúmenes de planteamientos que se distancian de las políticas reales, hasta perder su verdadera fisonomía.

Al propio tiempo, tendrán que alcanzarse entendimientos internacionales que conciban las soluciones al atraso del Tercer Mundo no como el arte de imponer modelos estandarizados, circunscritos medularmente a lo económico, sino como el de idear fórmulas integradoras que asuman la verdadera complejidad del fenómeno de la modernización económica. La opor-

⁴⁰ Véase FMI, 1995. Adviértase que entre 1940 y 1980 el producto real creció a un ritmo medio de 6.4% anual y el ingreso por habitante a razón del 3.1%. En contraste, en el período 1980-1994 esas tasas fueron apenas de 1.9 y de -0.2%, respectivamente. La productividad del trabajo también se deterioró. Al comparar los períodos 1970-1981 y 1981-1991 se observa que la tasa de crecimiento del valor agregado en el sector manufacturero cayó del 2.95 al 1.98% anual. De haber mantenido el ritmo histórico de crecimiento en 1994 el PIB global debería haber sido 80% superior al alcanzado, y el PIB por habitante 50% mayor. En alguna medida esos ingresos perdidos forman parte del costo del cambio institucional y de patrón de desarrollo que comenzó a configurarse desde comienzos de los años ochenta.

tuna intervención de salvamento de la crisis financiera mexicana permitió limitar en alto grado su peligrosidad internacional, su difusión a otros mercados. Ahora habrá que aprender la lección, y trabajar en perfeccionar el diseño de estrategias internacionales conjuntas, en lo posible despolitizadas. En la coyuntura específica del país, sería aconsejable flexibilizar las condicionalidades de los paquetes de financiamiento, facilitar compromisos de renovación o renegociación de la deuda y permitir que se atiendan con prelación las cuestiones apremiantes del desempleo y del debilitamiento de la planta productiva y del sistema bancario. Desafortunadamente el manejo económico de México más que nunca está maniatado por los vaivenes partidistas de la política interna de los Estados Unidos.

Lograr un acomodo razonable y realista no sólo parece importante desde el punto de vista del saneamiento de la economía mexicana, sino del de la evolución del sistema económico regional y mundial. Los problemas de México han puesto en entredicho las bondades del llamado consenso de Washington sobre la reforma económica llevada a la práctica en casi toda América Latina desde los años ochenta (Williamson, 1990; Hurt, 1995; *The Economist*, 1995). Las crisis de Venezuela, Argentina y Nicaragua, o la que podría acercarse en Brasil, con sus similitudes y diferencias, se erigen en pruebas complementarias de debilidades estratégicas que convendría enmendar o apuntalar antes de que siga extendiéndose y gane permanencia la involución socioeconómica de nuestro hemisferio.

Bibliografía

- Banco de México (varios números): *Boletín de prensa*, México D.F.
- _____ (1995): *Informe sobre la situación económica del país. Informe anual 1994*, México, D.F.
- _____ (varios números): *Indicadores económicos*, México, D.F.
- BANCOMEXT (Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.) (1995): *Comercio exterior*, México, D.F., varios números.
- Bruno, M. y B. Pleskovic (1994): Introduction. Development issues in a changing world: New lessons, old debates, open questions, *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, vol. 1, Washington, D.C., Banco Mundial
- Centro Tepoztlán (1995): La política económica, revista *Este país*, N° 53, México, D.F., agosto.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1995a): *Informe sobre el desarrollo social*, Santiago de Chile.
- _____ (1995b): *Panorama económico de México, 1995, LC/MEX/R.489*, México, D.F.
- Clavijo, F. y J. Casar (comps.) (1994): *La industria mexicana en el mercado mundial: elementos para una política industrial*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica (FCE).
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (1995): *World Economic Outlook*, Washington, D.C., .
- Grupo de Economistas Asociados (1995): Plan nacional de desarrollo y crecimiento económico, revista *Este País*, N° 53, México, D.F., agosto.
- Grupo Financiero Banamex-Accival (varios números): *Examen de la situación económica de México*, México, D.F.
- _____ (1993): *México social 1992-1993*, México, D.F.
- Grupo Financiero BAMCOMER (varios números): *Informe Económico*, México, D.F.
- Grupo Financiero INVERLAT (varios números): *Reporte económico*, México, D.F.
- _____ (varios números): *Principales empresas que cotizan en la Bolsa Mexicana de Valores*, México, D.F.
- Hurt, H., III (1995): It's time to get real about Mexico, *Fortune*, Nueva York, Time Inc., 4 septiembre.
- Ibarra, D. (1995a): Justicia social, en enfoque, periódico *Reforma*, México, D.F., 27 de agosto.
- _____ (1995b): El trauma devaluatorio, partes I, II, III, *La Jornada*, México D.F., 31 de marzo, 1 de abril y 3 de abril.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) (1985): *Estadísticas históricas de México*. México, D.F., 2 vols.
- _____ (1995): *Avance de información económica*, México, D.F., varios números.
- México, Cámara de Senadores (1995): Reuniones de trabajo de las Comisiones de Hacienda y Crédito Público y de instituciones de crédito, México, D.F., varios documentos.
- México, Poder Ejecutivo Federal (1995): *Plan nacional de desarrollo 1995-2000*, México, D.F.
- Mexweek (1995): *Boletín semanal de análisis y prospectiva en economía, finanzas y política*, México, D.F., varios números.
- NAFIN (Nacional Financiera S.N.C.) (1995): *El Mercado de valores*, México, D.F., varios números.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (varios números), *Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública*, México, D.F.
- _____ (1995): *Evolución del programa económico al segundo trimestre de 1995*, México, D.F.
- Servitje, L. (1995): Discurso pronunciado en la ciudad de Monterrey, con ocasión del Séptimo Foro Nacional del IMEF, Monterrey, México, mayo, mimeo.
- The Economist* (1995): Mexico starts again, vol.336, N° 7929, Londres, 26 de agosto.
- Valenzuela, A. (1995): *XVII informe del vocero oficial del Programa de Acción para Reforzar el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica*, México, D.F., 2 de agosto.
- Williamson, J. (ed.) (1990): What Washington means by policy reform, *Latin American Adjustment, How Much has Happened?*, Washington, D.C., Institute for International Economics (IIE).
- Zedillo, E. (1995a): *Mensaje al H. Congreso de la Unión con motivo de la presentación de su primer informe de gobierno*, México, D.F., Poder Ejecutivo Federal.
- _____ (1995b): *Primer informe de gobierno*, México, D.F., Poder Ejecutivo Federal.

Comercio exterior *y medio ambiente:* experiencias en tres sectores *exportadores chilenos*

Imme Scholz

*Investigadora,
Instituto Alemán de Desarrollo,
Berlín*

Este artículo presenta los resultados de una investigación sobre la capacidad de ajuste ambiental de empresas exportadoras chilenas en varios sectores: madera, celulosa, industria del mueble y cultivo de salmón, ostras y ostiones. El estudio tuvo como punto de partida las exigencias ambientales de Alemania y de Europa en general respecto de productos y procesos, las que ejercen una presión de ajuste sobre éstos. Luego de pasar revista al entorno ofrecido por Chile para ese proceso de adaptación (sección I), se examinan las exigencias señaladas y su status dentro del régimen multilateral del GATT (sección II). En seguida se especifican los requerimientos que las reformas ambientales plantean a los agentes económicos, políticos y sociales en materia de gestión y ajuste en los diferentes niveles en que ellos actúan; estas reflexiones constituyen el marco analítico de la investigación, en tanto que el planteo del problema invita a aprovechar el concepto de la competitividad sistémica en calidad de marco heurístico para definir con más precisión las exigencias impuestas a los agentes que operan a nivel macro, meso y micro (sección III). A continuación se profundiza más en la capacidad de ajuste ambiental de las empresas pertenecientes a los sectores estudiados (sección IV), y se presentan por último (sección V) las conclusiones del trabajo. En las empresas (nivel micro), la orientación hacia estándares de competitividad internacionales fomenta importantes procesos de aprendizaje e innovación tecnológica y organizativa, mientras que a nivel meso y macro (entorno empresarial y actividad reguladora estatal) existen deficiencias que limitan la capacidad de ajuste de las empresas, obstaculizando de esta manera el aprovechamiento económico eficiente de ventajas comparativas dinámicas ligadas al manejo sustentable de los recursos naturales chilenos.

I

Introducción

Las empresas de los países en desarrollo orientadas a la exportación vienen encarando cada vez más exigencias ambientales en relación con sus productos y sus métodos de producción (Scholz, 1993; Wiemann y otros, 1994). Estas nuevas exigencias empujan a las empresas a emprender complejos procesos de aprendizaje en materia de gestión ambiental, tecnología y organización, procesos que pueden requerir ajustes simples o muy complicados de las líneas de productos y de las fases del proceso productivo. A juzgar por las experiencias de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el éxito de esos procesos de aprendizaje depende no sólo de la presencia de empresas innovadoras, sino también de un contexto macroeconómico, político, jurídico y administrativo que genere incentivos para compatibilizar cada vez más la producción y los productos con la protección del medio ambiente y, además, de un entorno empresarial cuyas instituciones (de capacitación y perfeccionamiento, investigación y tecnología, financiamiento y política comercial y ambiental) apoyen la búsqueda de soluciones adecuadas.

Chile es uno de los países más indicados para analizar los procesos de adaptación ambiental vistos en este marco conceptual. Cuatro son las razones para ello:

i) El modelo económico que, con su clara orientación hacia la competitividad y el mercado mundial vino a reemplazar en 1973 a la estrategia de la sustitución de importaciones, ha dado pie al surgimiento de un sector exportador potente y dinámico que hoy día genera alrededor de la cuarta parte del PIB.¹ En las áreas claves del sector exportador, el régimen de libre comercio ha hecho surgir un sector empresarial entrenado para sondear los requerimientos del mercado mundial con respecto a productos y procesos y capa-

citado para adaptar la organización de sus empresas a esos requerimientos.

ii) Buena parte de la competitividad internacional de las empresas chilenas de exportación sigue dependiendo de la explotación de ventajas de localización estáticas, es decir, de los bajos costos del factor trabajo, de condiciones climáticas favorables y de la abundancia de recursos naturales. Pero la fase de explotación extensiva de esa fuente de competitividad empieza a tropezar con sus propios límites. Uno de ellos es la demanda de mejoras salariales para las mayorías, demanda que viene en aumento desde el retorno de la democracia en 1990 y cuya satisfacción parece factible dado el sostenido crecimiento económico del país. El otro límite está en los costos ambientales ligados al éxito de la nueva estrategia de desarrollo: el crecimiento acelerado y el desarrollo dinámico de los nuevos sectores exportadores basados en recursos naturales —ante todo el pesquero, el forestal y el hortofrutícola— entrañan el peligro de agotar determinados recursos naturales, además de contaminar en alto grado el aire, las aguas y el suelo.²

iii) Una política económica de cara al futuro debe apuntar a dos cosas: primero, asegurar a largo plazo la competitividad internacional de la economía chilena, extendiendo las proyecciones sociales del crecimiento, y segundo, disminuir el impacto ambiental de los patrones de producción. A tal efecto será preciso aumentar la creación de valor agregado, elevar la productividad y desarrollar sectores más complejos y menos dependientes de los recursos naturales. Si se atiende a los dos propósitos señalados, la industrialización orientada hacia el exterior y apoyada en los sectores exportadores dinámicos que se basan en las

□ La investigación en la que se basa este artículo fue efectuada por un grupo de trabajo del Instituto Alemán de Desarrollo, de Berlín, en el que participaron, además de la autora, Karola Block, Karen Feil, Martin Krause, Karolin Nakonz y Christoph Oberle. El citado grupo recibió un apoyo considerable de ProChile, la agencia estatal de fomento a la exportación. Para un informe exhaustivo sobre la investigación y sus resultados en cada uno de los sectores estudiados, véase Scholz, Block, Feil, Krause, Nakonz y Oberle (1994). La autora agradece la traducción del artículo a Carlos Atala.

¹ En 1993, el PIB ascendió a 43 700 millones de dólares y la exportación total a 9 400 millones (bfai, 1995).

² Conforme a la distribución regional de los nuevos sectores exportadores, todos los problemas ambientales —salvo la sobrepesca de las aguas litorales— acusan una acentuada dimensión regional: la degradación y la tala rasa de los bosques nativos, que pone en peligro la biodiversidad, se concentra en el sur del país; la contaminación del suelo y de los recursos hídricos a causa del monocultivo se produce ante todo en las regiones especializadas en la silvicultura, la horticultura o la fruticultura; en Santiago y otros conglomerados urbanos, la contaminación aérea, el tráfico, el transporte y la eliminación de residuos son fuentes de grandes dificultades (Sanhueza, 1992). Sobre la distribución regional de los nuevos sectores económicos y sus impactos ambientales, véase Dockendorff y otros (1990), citado en Maggi (1994).

materias primas (la denominada "segunda fase" del modelo exportador)³ podría abrir márgenes de manobra para aumentos salariales e impedir que Chile se desenganche del desarrollo tecnológico. Las posibilidades de reformar la economía chilena en favor del medio ambiente residen en los efectos sinérgicos que puedan derivar de vincular las medidas promotoras de la productividad y la eficiencia con la protección del medio ambiente y los recursos naturales, a nivel tanto empresarial como sectorial.⁴

iv) Desde 1990, año en que dejó de existir el régimen militar, han venido surgiendo los primeros elementos de una regulación ambiental a nivel del Estado;⁵ el debate público sobre el particular permite inferir una concientización relativamente amplia respecto del medio ambiente. Pero las reformas se ven al mismo tiempo obstaculizadas por tres factores característicos en los países en desarrollo que han abandonado la estrategia de sustitución de importaciones con su alto grado de intervención estatal. En primer lugar, la ideología neoliberal predominante hace que las intervenciones del Estado parezcan ineficientes en com-

paración con las regulaciones de mercado y lleva a desconocer las funciones positivas de la gestión pública. Sucede, sin embargo, que la acción del Estado no se limita a establecer y consolidar el contexto institucional propicio al libre despliegue de los individuos y de los subsistemas integrantes de una sociedad, sino que, entre otras cosas, coordina los intereses diferentes o divergentes en aras del bien común y da coherencia a las distintas políticas sectoriales. En segundo lugar, la reducción del aparato del Estado ha provocado la pérdida de capacidades de gestión, planificación y fiscalización. En tercer lugar, se ha acrecentado con esto la influencia de los grupos de interés poderosos a la hora de formular, ejecutar o bloquear las iniciativas parlamentarias, de modo que las soluciones a los problemas ambientales se ven entorpecidas por intereses económicos particulares.⁶

En Chile, por lo tanto, hay necesidad de reformas a nivel empresarial, sectorial y político-administrativo, todo ello dentro de un contexto favorable en términos políticos y económicos, a pesar de las limitaciones mencionadas.

II

Exigencias ambientales a productos y procesos

³ Véase Madrid y Ominami (1989) y Mármora y Messner (1992), también Messner (1993) sobre el desarrollo de potenciales de competitividad en el sector exportador maderero chileno.

⁴ Un uso más eficiente de las materias primas y la energía ayuda a reducir los costos de las empresas y permite aprovechar los recursos con más cuidado, facilitando entre otras cosas su regeneración y reduciendo el consumo energético y las emisiones consiguientes. Lo que continúa sin respuesta es el problema de limitar el consumo absoluto de recursos naturales y ambientales que acompaña a la industrialización y a la difusión de los patrones occidentales de consumo en los países en desarrollo (suficiencia en contraste con eficiencia).

⁵ En 1990 se fundó la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) a cuyo cargo están la coordinación y la concepción de la política ambiental; el desarrollo, la ejecución y la fiscalización de la política ambiental a nivel sectorial sigue siendo competencia de los respectivos ministerios. La primera ley ambiental sectorial fue la Ley de Pesca, aprobada en 1991, que implantó un régimen de cuotas para la explotación y reproducción de los recursos pesqueros. En 1994 fue aprobada la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente, que sirve de fundamento a otras leyes, decretos y normativas protectoras aún pendientes, regulando además la implantación de instrumentos tales como la evaluación del impacto ambiental, la responsabilidad legal por daños ambientales, y los impuestos, contribuciones y licencias. Las leyes y otros recursos legales se guían por el principio de la prevención y del que contamina paga (Chile, 1994). En CIPMA (1992) se ofrece una idea general del debate chileno en torno a los modelos reguladores, instrumentos y campos de acción que comprende la política ambiental.

Las exigencias ambientales relativas a los productos vienen cobrando cada vez mayor importancia en Alemania y en otros países europeos. Tres son las razones que explican este fenómeno: primero, porque los consumidores, al estar mejor informados que antes sobre las propiedades contaminantes o nocivas de un bien, se guían por criterios ambientales a la hora de adquirirlo. Segundo, porque esa actitud más vigilante del consumidor incrementa la presión sobre el poder legislativo para que éste conjure los peligros potenciales que entrañan las sustancias tóxicas para el medio ambiente y la salud humana. Y tercero, porque la in-

⁶ Gómez-Lobo y Jiles (1993, pp. 352 - 357) describen las negociaciones sobre la Ley de Pesca y analizan la poderosa influencia que ejercieron las grandes empresas pesqueras en favor de constituir consejos regionales que fijen el régimen de capturas en lugar de que lo hagan las instancias oficiales de ese sector. Esos consejos constituyen el instrumento a través del cual las empresas pueden impedir la creación de un sistema de cuotas individuales comerciables capaz de regular la extracción de recursos pesqueros y limitar mucho la libertad de acción de las instancias oficiales en pro de un manejo efectivo de esos recursos.

dustria y el comercio, que han detectado ese cambio de actitud en el consumidor, están readaptando progresivamente su producción y la compra de sus insumos. Estas medidas de ajuste difieren mucho en sus alcances y van desde sólo aprovechar las oportunidades de comercialización ambiental hasta registrar los daños e impactos ambientales debidos a la producción para finalmente eliminarlos. Esta última opción es la que han elegido las empresas pioneras que han reconocido las ventajas competitivas de un acentuado perfil ambientalista y quieren explotarla.

Las exigencias ambientales tocantes al producto toman diferentes formas.⁷ Los requerimientos legales obligatorios en forma de valores límites, normativas de uso o, según el caso, prohibiciones sobre sustancias peligrosas, actúan en defensa del consumidor, de la salud y de la seguridad laboral y, en el caso de los venenos ambientales, sirven para proteger además el aire, el suelo y el agua.

Paralelamente se vienen aplicando cada vez más instrumentos opcionales capaces de incentivar a las empresas para que elaboren productos de menor impacto ambiental. Figuran entre ellos la normalización industrial, que es concertada entre fabricantes y usuarios según criterios técnicos y que ya empieza a incorporar elementos ambientales. Otros instrumentos de aplicación voluntaria son el marcado de productos con un sello ecológico (OCDE, 1991; Jha, Vossenaar y Zarrilli, 1993) y los compromisos voluntarios contraídos por la industria en el sentido de no emplear o elaborar sustancias peligrosas.

Las exigencias ambientales dirigidas a productos repercuten asimismo en los métodos para fabricarlos.

Esto es importante, por cuanto las empresas que se ven obligadas a efectuar ajustes ambientales a corto plazo para ser competitivas no podrán eludir cambios estructurales de gran alcance a mediano y largo plazo. La evaluación ambiental de un producto suele basarse en el análisis de su ciclo de vida completo (UBA, 1992); incluye tanto los métodos de fabricación como las fases anteriores y posteriores a la producción (insumos, transporte, uso, eliminación). Así pues, para reducir el impacto ambiental de las propiedades del producto puede ser indispensable reestructurar la cadena entera de valor agregado, y no limitarse sólo a los necesarios ajustes de los métodos y procesos de producción. La política ambiental para el sector empresarial acentúa esa tendencia con una serie de incentivos para que las empresas asuman ellas mismas la gestión ambiental, incrementando su capacidad tecnológica y organizativa para resolver los problemas relacionados con ella. Forman parte de ese arsenal las normativas legales orientadas a procesos para prevenir cargas ambientales, instrumentos optativos como los balances ambientales y la participación en sistemas de gestión del ambiente y en auditorías ambientales.⁸ Esto no deja de repercutir en los proveedores de insumos: las empresas que mandan realizar auditorías o balances ambientales se fijan cada vez más en que sus subcontratistas cumplan con las exigencias ambientales en el proceso. Las empresas pioneras en cuestiones ambientales procuran la aptitud ambiental de un nuevo producto y de las distintas fases de su fabricación desde que empiezan a desarrollarlo, lo cual conlleva a su vez nuevas exigencias en lo tocante a redefinir la funcionalidad, la calidad y la durabilidad de los bienes.

III

Presión en pro del ajuste ambiental y la competitividad sistémica

Mejorar la capacidad de ajuste ambiental en la empresa es un reto considerable a la capacidad de aprendizaje tecnológico y organizativo de las empresas exportadoras de los países en desarrollo. Con el agravante

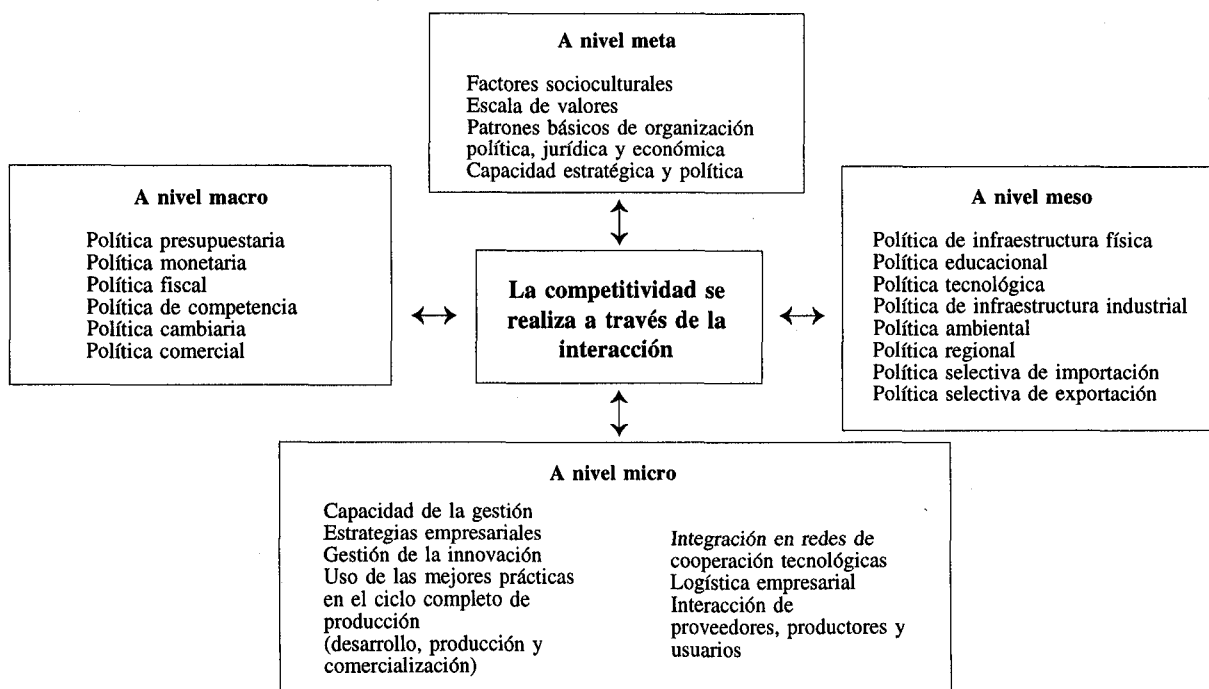
de que el contexto económico mundial y, por ende, los factores determinantes de la competitividad internacional han sufrido cambios estructurales, alcanzando un

⁷ Bennett y Verhoeve (1994) ofrecen una visión detallada de las exigencias ambientales en la Unión Europea, Estados Unidos y Japón.

⁸ Karl (1993) y Hunt y Johnson (1993) ofrecen una reseña de la directiva de la Unión Europea sobre auditorías ambientales (véase Comisión Europea, 1993). Welford (1993) se ha referido a los límites de esos sistemas de manejo ambiental a nivel de empresa.

GRAFICO 1

Factores determinantes de la competitividad sistémica



mayor grado de complejidad. El concepto de competitividad sistémica (Esser, Hillebrand, Messner y Meyer-Stamer, 1994; Hurtienne y Messner, 1994) permite tanto diferenciar los planos en que deben emprenderse esfuerzos sistemáticos y articulados entre sí como identificar los grupos de agentes sociales involucrados (gráfico 1). Este concepto pone de relieve la urgente necesidad de crear estructuras concordadas y articuladas entre los distintos planos de acción y entre los grupos de agentes sociales.

Para mantener la competitividad internacional de la economía dentro de los límites de su sustentabilidad ecológica, los agentes tendrán que enfrentar el desafío de una mayor necesidad de interacción y coordinación entre los planos micro, meso y macro, generando nuevos instrumentos de gestión y un nuevo tejido institucional capaces de impulsar procesos de aprendizaje y de toma de decisiones dirigidos hacia un objetivo común. Queda claro por consiguiente que tanto los requerimientos ambientales de la competitividad como el modelo —algo esquemático por cierto— aquí formulado para conseguirla son de una exigencia extraordinaria, implican una serie de premisas y pueden plantear por lo tanto bastantes dificultades. En un contexto dominado por la competencia, el problema reside

no sólo en cómo desarrollar estructuras concordadas y articuladas; las negociaciones que se han de entablar sobre los objetivos y prioridades del desarrollo y la forma de distribuir los beneficios esperados de la prosperidad económica entrañan un gran desafío en países cuyo débil tejido institucional dificulta la plena participación y la defensa de los intereses de todos los sectores de la población.

De modo análogo a las nuevas demandas que la conservación de la competitividad plantea a la capacidad de organización y aprendizaje de los agentes en los distintos planos de acción, la estrategia de desarrollo industrial ambientalmente sustentable hace indispensables complejos procesos de aprendizaje y ajuste en términos sociales, tecnológicos e institucionales. El nivel macro asume un papel significativo a la hora de crear las condiciones generales que permitan armonizar el desarrollo económico con el medio ambiente (legislación ambiental e instrumentos optativos y económicos). Los agentes estatales tienen que desarrollar los instrumentos ambientales necesarios y establecer las premisas legales para una política ambiental de cara al futuro, para sus objetivos y para las intervenciones necesarias del Estado, todo ello previo diálogo con los actores sociales (asociaciones empresariales, sindica-

tos, instituciones científicas, organizaciones ambientalistas) para asegurar la legitimidad de estas medidas. Esta es una condición importante para movilizar el profesionalismo y la creatividad de las empresas y de los centros de investigación aplicada con miras a lograr soluciones prácticas y aptas para el medio ambiente. La aplicación de instrumentos económicos basados en el mecanismo de los precios para modificar comportamientos y mejorar la eficiencia también exige un amplio acuerdo entre los agentes sociales, políticos y económicos sobre la importancia de los objetivos que han de alcanzarse con tales medidas.

A nivel micro, lo que se busca es mejorar la disposición y la capacidad de las empresas para desarrollar estrategias activas tendientes a mejorar su eficiencia ambiental, que vayan más allá de los niveles mínimos de protección del ambiente y de los recursos naturales. Las empresas ecoeficientes trabajan para reducir el consumo de energía y recursos naturales de sus métodos de producción, para sustituir materiales o insumos contaminantes, para implantar tecnologías y productos limpios y para reciclar materias primas o productos (Schmidheiny y Consejo Empresarial para el Desarrollo Sostenible, 1992).⁹

La importancia del nivel meso se ve potenciada más aún por las exigencias que plantean las reformas estructurales de carácter ambiental a la capacidad de organización y aprendizaje de las instancias públicas y los agentes sociales. Esto concierne tanto a la elaboración de políticas sectoriales como al papel activo que pueden desempeñar las instituciones de este nivel en cuanto a crear y fortalecer la capacidad tecnológica.¹⁰

Al diseñar políticas sectoriales y buscar solucio-

nes específicas a nivel meso conviene concertar las medidas y programas ambientales con los sectores y grupos sociales involucrados para incrementar la legitimidad y el grado de aceptación, facilitando así la búsqueda de políticas y soluciones. Aunque decirlo parezca trivial, este paso es importante tanto para el legislador —cuya obligación es aprender a negociar con los grupos interesados pertinentes dentro y fuera del Parlamento y a justificar las intervenciones— como para las instancias públicas competentes.¹¹ En este contexto sería razonable fomentar los esfuerzos descentralizadores con el fin de potenciar, a nivel regional o local, las capacidades para resolver problemas. Esto reviste particular importancia en los países en desarrollo, donde los órganos fiscalizadores no son lo bastante fuertes como para garantizar la eficacia práctica de los instrumentos legales y donde las estructuras democráticas son a menudo tan débiles que no permiten a las partes involucradas participar cabalmente en la elaboración de los necesarios instrumentos y medidas.

Fortalecer la capacidad tecnológica de las empresas es una condición clave para controlar mejor los impactos ambientales de los procesos de producción y de los productos. En consecuencia, las instituciones tecnológicas y el sistema educativo tienen que poder ofrecer el conocimiento técnico y los métodos y elementos necesarios a las empresas que quieren introducir innovaciones ambientales, por exigirlo así los mercados de exportación o el poder legislativo. Las instituciones que operan en la promoción de la pequeña y mediana industria, la transferencia de tecnología y el fomento a la exportación deben incluir de entrada la dimensión ambiental en sus actividades de asesoría y fomento.

IV

La capacidad de ajuste ambiental de algunos sectores exportadores chilenos

También los exportadores chilenos tienen que afrontar las exigencias ambientales que plantean los mer-

cados, sobre todo los europeos, a sus productos y métodos de producción. Para evaluar la capacidad de ajus-

⁹ Por su parte, North (1992) ofrece una visión general sobre las posibilidades de incorporar criterios ambientales a la gestión de empresas.

¹⁰ Sobre la definición de tecnología y capacidad tecnológica, véase Hillebrand, Messner y Meyer-Stamer, 1994, pp. 3 - 8.

¹¹ Los cinco años de atraso que lleva ya la aprobación de la Ley de Bosque Nativo en Chile ilustra lo difícil que puede resultar esta tarea en un contexto caracterizado, de un lado, por los márgenes recobrados de acción democrática y, de otro, por conceptos neoliberales y antiintervencionistas.

te ambiental de los sectores examinados conviene clasificarlos en dos categorías: los sectores basados en recursos naturales, cuya competitividad internacional depende cada vez más de la capacidad de aplicar métodos de manejo sustentable, y los sectores manufactureros, cuya tarea consiste en mejorar la compatibilidad ambiental de sus métodos de producción y de sus productos para alcanzar niveles equiparables a los de los países industrializados.

1. Sectores basados en recursos naturales

Las empresas pertenecientes a estos sectores tienen una gran capacidad de ajuste. Las exigencias en materia de productos y procesos son relativamente abarcables y fáciles de satisfacer debido a su baja complejidad técnica.

a) *Cultivo de salmón, ostras y ostiones*

Respecto de este cultivo¹² tanto la Unión Europea como Estados Unidos imponen normas rigurosas de higiene y salubridad a empresas y productos, así como de higiene a las aguas de cultivo. La observancia de tales exigencias debe ser supervisada y certificada por instancias oficiales reconocidas por las autoridades europeas o estadounidenses. La gran capacidad de ajuste de las empresas de este nuevo sector tiene su origen en cuatro factores claves: i) su creación se decidió desde un comienzo con miras a los mercados de exportación, de manera que su supervivencia ha dependido desde el primer momento de satisfacer exigencias externas; ii) las empresas tienen recursos para financiar el ajuste ambiental por ser solventes, por tener activos en reserva y por obtener cuantiosos beneficios gracias a sus altas tasas de crecimiento y a una acelerada expansión en los mercados del exterior; iii) las exigencias respecto a la calidad de las aguas pueden ser satisfechas sin esfuerzos previos por parte de las empresas, ya que Chile posee grandes superfi-

cias de aguas interiores y costeras libres de contaminaciones de origen humano, y iv) en el mercado laboral, las empresas pueden satisfacer tanto la demanda de operarios bien preparados y especializados como la de mano de obra barata y no calificada.

Hay sin embargo un quinto factor clave de la elevada capacidad de ajuste en el nivel micro: que la estrategia elegida para desarrollar este sector implicó desde el principio la creación de un entorno institucional llamado a facilitar la cooperación entre las empresas del sector y las instituciones de investigación aplicada, información, transferencia de tecnología y control de calidad, con el fin de mejorar las posibilidades de supervivencia en los mercados de exportación.¹³ Esto quiere decir que dichas empresas han recogido desde su fundación experiencias positivas con formas de organización que les han permitido aprender conjuntamente y aunar esfuerzos para mejorar el nivel general de calidad y rendimiento del sector.¹⁴

Es de esperar en tal sentido que dicho sector será capaz de responder en la medida adecuada a una creciente presión (externa o interna, según el caso) para que se remedien los deterioros ambientales causados por la acuicultura, siempre que se trate de medidas a nivel de empresa. Esos deterioros se deben ante todo a la contaminación de las aguas por cultivos cada vez más intensivos y por los residuos de la cosecha, y comprenden además efectos negativos sobre la fauna local o regional. El sector, sin embargo, no podrá resolver los problemas causados por efluentes y otras fuentes de sustancias nocivas (como desagües comunales, agricultura, depósitos de basura) que pueden perjudicar su producción. Para conservar la pureza de las aguas de cultivo, las empresas estarán supeditadas a la emisión de normativas sectoriales, así como a la eficiencia de las autoridades regionales o locales que vigilan su cumplimiento y están en condiciones de coordinar el desenvolvimiento de los agentes involucrados en una región dada.

b) *Sector forestal*

En el rubro de la madera, los importadores europeos inquietan con insistencia cada vez mayor por los métodos de manejo de los bosques o plantaciones que

¹² Se efectuaron entrevistas a 10 empresas medianas y modernas, todas exportadoras y en su mayoría con participación extranjera. Las empresas de este sector se dividen casi siempre en dos secciones: el centro de cultivo y la planta procesadora. El procesamiento del salmón se limita a la cosecha, la limpieza, a veces el fileteado, el embalaje y la congelación o refrigeración; en el caso de las ostras y ostiones, al embalaje para su transporte refrigerado. La estructura relativamente homogénea de las empresas del sector confirmó a la encuesta un carácter relativamente representativo. Fueron entrevistadas además todas las instituciones relevantes del nivel meso, entre ellas la Fundación Chile, el Servicio Nacional Pesquero (SERNAP), el Instituto de Fomento Pesquero (IFOP) y las asociaciones sectoriales.

¹³ La Fundación Chile jugó un papel importante en este proceso (Schmidheiny y Consejo Empresarial para el Desarrollo Sostenible, 1992, p. 326 y ss.).

¹⁴ La asociación de la industria salmonera adjudica un sello de calidad que contempla todas las exigencias de los mercados de exportación y está reconocido por los importadores.

dan origen a ese recurso natural. De ahí que el reto ambiental más grande que enfrenta el sector forestal chileno sea el de implantar métodos sustentables de manejo con miras a reducir el impacto ambiental de las plantaciones y a preservar el bosque nativo.¹⁵

El crecimiento del sector forestal empezó a acelerarse enormemente en 1974, una vez emitido el Decreto Ley 701, haciendo surgir en Chile las plantaciones de pino más extensas del mundo.¹⁶ La medida clave fue la de reprivatizar los bosques y ofrecer una garantía a la propiedad que abriera perspectivas seguras a una gestión forestal forzosamente orientada hacia los beneficios a largo plazo. Además, un 75 % de los costos de reforestación y manejo forestal fueron objeto de subsidios y desgravaciones tributarias (Vincent y Binkley, 1992, p. 113). Esas medidas específicas de fomento han ayudado a convertir en fuentes de competitividad las ventajas comparativas naturales que posee Chile en este sector.¹⁷

Como consecuencia de esas medidas de fomento, el 90 % de la producción forestal proviene de las plantaciones y sólo un 10 % de bosques nativos. Las plantaciones se basan en una especie y están distribuidas sobre grandes superficies (85 % de pinos y el resto de eucaliptos), con una densidad generalmente muy alta. Producen los impactos ambientales típicos del monocultivo: consumo unilateral de nutrientes; reducción de la fertilidad del suelo con el peligro consiguiente de abono desmesurado; plantaciones altamente vulnerables a las plagas y las enfermedades, con los riesgos inherentes a la aplicación de pesticidas que con-

taminan los recursos hídricos. Una contribución positiva de las plantaciones es que ayudan a combatir la erosión,¹⁸ que afecta por lo general a las superficies antes boscosas y luego desertizadas por la sobreexplotación agrícola.¹⁹

Las empresas grandes del sector han venido implantando modernos métodos de manejo forestal desde los años ochenta; esa modernización ha ayudado por una parte a mejorar la capacidad tecnológica y organizativa de las empresas, y por otra a crear las condiciones para que éstas perciban los problemas ambientales del sector y adapten poco a poco los métodos de manejo a los criterios ambientales. El primer paso por la senda de la modernización consistió en elevar la productividad estableciendo plantaciones de gran extensión, usando herbicidas y abonos sintéticos, mejorando las especies por medios genéticos y mejorando la calidad de la madera con métodos como la poda y el raleo. De esta manera, las empresas chilenas no tardaron en ponerse a la altura de las mejores prácticas internacionales en el sector forestal; por lo tanto, queda poco trecho hasta las innovaciones incrementales que vinculan los aumentos de productividad a la conservación de las funciones ambientales de los ecosistemas forestales.

Con el fin de mejorar la calidad de la madera, las empresas pioneras están concibiendo ahora las nuevas plantaciones con muy baja densidad y en forma de parques que permiten una biodiversidad considerablemente mayor; los herbicidas y los abonos se aplican con menor derroche y en forma adecuada a las condiciones locales; se ensayan métodos de control biológico de plagas; se opera con maquinaria de cosecha liviana que no deteriora tanto el suelo; la cosecha se realiza en superficies más pequeñas; se evita quemar los suelos después de la tala rasa para obtener más biomasa al dejar que se pudran las ramas y raíces, y la reforestación se emprende sin pérdida de tiempo para prevenir la erosión. Estos cambios tienen como trasfondo el hecho de que los métodos de manejo forestal

¹⁵ Los entrevistados en este sector fueron las dos empresas más grandes en materia de plantaciones de pino insigne y eucalipto, empresas forestales de la XII Región (bosques de lenga), dos empresas productoras de astillas, así como pequeños propietarios de las zonas de bosques nativos de la IX Región. A nivel meso, fueron entrevistados en Santiago la Corporación Nacional Forestal (CONAF), el Instituto Forestal (INFOR), la Corporación Chilena de la Madera (CORMA), CODEFF —una organización no gubernamental— y expertos forestales de las principales universidades y de empresas consultoras; en la VIII, IX y XII Regiones, el grupo de trabajo visitó las oficinas regionales de manejo forestal con pequeños y medianos empresarios, así como los departamentos forestales de las universidades.

¹⁶ Para frenar la deforestación del país, que ha venido avanzando con rapidez desde mediados del siglo XIX debido a la colonización del sur, las reforestaciones están desgravadas o subsidiadas desde 1931. En la actualidad hay plantadas más de un millón de hectáreas con *Pinus Radiata*, una conífera oriunda de Norteamérica. Según las estimaciones, esa superficie puede duplicarse o incluso triplicarse en el futuro.

¹⁷ Entre las ventajas naturales de costos figuran un clima favorable y un suelo fértil —que mejoran enormemente el rendimiento de las plantaciones en comparación con el hemisferio norte—, así como los cortos trayectos hacia los puertos de exportación

¹⁸ El 70 a 80 % de las plantaciones son reforestaciones en suelo degradado; el resto lo constituyen bosques nativos sustituidos ilegalmente. En contraste con los graves daños ecológicos que provocan las plantaciones de eucalipto en otras regiones del mundo, esta especie parece ser relativamente compatible con el medio ambiente chileno: en las plantaciones hay sotobosque, las abundantes precipitaciones son muy adecuadas al elevado consumo de agua de los árboles, y el eucalipto encuentra en Chile un hábitat similar al de Australia, su país de origen.

¹⁹ Sobre los daños por sobreexplotación agrícola y deforestación, sobre todo desde mediados del siglo XIX, véase Hajek, 1991.

ambientalmente sustentable ejercen efectos positivos sobre los costos y ayudan a mejorar la calidad de la madera. Las medidas de ajuste se vieron facilitadas porque la estabilidad de los mercados y la rentabilidad de las plantaciones generaron los recursos financieros necesarios para invertir en investigación aplicada, mejorar los equipos y ensayar maquinaria nueva, y porque se contaba con ingenieros forestales bien preparados. Otro factor que impulsó la voluntad de ajuste a nivel micro fueron las empresas con participación internacional que dan importancia a determinados elementos de protección ambiental y seguridad laboral.²⁰

También las relaciones de cooperación entre las empresas (sobre todo en investigación aplicada), y entre éstas y los departamentos universitarios de ingeniería forestal, crean condiciones para asimilar con relativa facilidad el conocimiento técnico y organizativo que requiere el ajuste ambiental. Al interior del sector se dan procesos de aprendizaje imitativo por parte de los propietarios de plantaciones forestales pequeñas y medianas, que pueden comprobar el éxito de las innovaciones introducidas en los procesos por las empresas grandes; esta difusión la impulsan tanto las universidades que efectúan la investigación aplicada como las asociaciones empresariales.

En el sector forestal, el ajuste a nivel de empresa se ve perjudicado por la ausencia de una ley marco de alcance sectorial que regule la explotación de los recursos naturales (agua, suelo, bosque nativo) y por la falta de iniciativas regionales que muevan a cooperar a todos los actores involucrados para frenar el saqueo de esos recursos y reducir la contaminación de otros bienes ambientales (aquí cabrían las instancias fiscalizadoras y ambientales, los representantes comunales, los representantes de distintos sectores como el forestal, agrícola y turístico, las asociaciones ambientalistas y los representantes de los pequeños agricultores y de las comunas rurales). Es cierto que la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente establece estructuras que deberían materializar esa coordinación regional —las comisiones regionales del medio ambiente (COREMA) cuentan con consejos consultivos in-

tegrados por representantes del sector privado, sindical y científico, así como de las agrupaciones ambientalistas—; pero también es cierto que la creación de esas estructuras tropieza con inconvenientes en la práctica, ya que —aparte del problema de la subfinanciación a nivel regional y local— el centralismo, un lastre del pasado, todavía dificulta movilizar en las distintas regiones los potenciales de organización y gestión política y social. Además, la capacidad de organización de los diferentes sectores sociales es heterogénea; es probable por lo tanto que estos consejos consultivos en muchos casos no alcancen un consenso equilibrado de intereses.

En lo que toca al manejo del bosque nativo, la falta de regulaciones sectoriales y de estructuras institucionales eficientes y bien dotadas (autoridades ambientales y forestales) es una de las causas fundamentales de la degradación progresiva de este bosque, ya que los intereses cortoplacistas de lucro y explotación logran imponerse con relativa libertad.²¹ La implantación de métodos de manejo sustentable se ha visto inhibida por tres factores: i) la demora en aprobar el anteproyecto de Ley de Bosque Nativo (Jiles, 1992; Villarroel, 1992), que contempla la protección y el manejo adecuado de ese tipo de foresta; ii) la poca difusión de conocimientos sobre el manejo y el procesamiento eficiente y ambientalmente adecuado de las maderas nativas, y iii) el débil desarrollo de los mercados para los productos de maderas nativas con mayor valor agregado. Por estas razones, lo que predomina en las regiones pobladas de bosques nativos es la extracción de leña y la tala desordenada y destructora para obtener troncos destinados a la fabricación de astillas²² y sustituir más tarde los bosques degradados por plantaciones. Ese tipo de explotación no es sustentable en términos forestales ni racional en términos económicos, ya que el valor agregado se mantiene bajo, el valor potencial de las maderas no se materializa y los efectos regionales o locales en cuanto a crear nue-

²⁰ Aquí se deja sentir la presión que ejerce la opinión pública en países con niveles ambientales y sociales más elevados: las agrupaciones ambientalistas controlan ahora las prácticas de las empresas transnacionales no sólo en su país de origen, sino además en otras localizaciones. Las empresas pertenecientes a los sectores que han ido a parar por razones ambientales al foco de la atención pública ya no pueden sacar ventajas comparativas trasladándose a países con niveles inferiores de protección del medio ambiente.

²¹ No puede decirse que los intereses de lucro logren imponerse con entera libertad, por cuanto la Ley Forestal vigente ya exige que los propietarios de bosques presenten sus planes de manejo forestal a la CONAF para su aprobación. La capacidad de fiscalización de la CONAF es limitada; una advertencia importante consistió en las cuantiosas multas impuestas en 1994 a varias empresas del sudeste asiático por no cumplir lo establecido en los planes de manejo forestal chilenos.

²² Las astillas son un insumo necesario para fabricar celulosa; Chile las exporta sobre todo a Japón. Los importadores japoneses piden astillas provenientes de maderas nativas para producir celulosa de fibra corta —también lo hacen con astillas de eucalipto—, que es la base para la fabricación de papeles de alta calidad.

vos núcleos de crecimiento económico dinámico o nuevas fuentes de ingresos son muy precarios.

El potencial de desarrollo hasta ahora desaprovechado en la mayoría de los bosques nativos salta a la vista en comparación con el sector maderero del extremo sur chileno, que se ha desarrollado mediante un manejo cuidadoso de los bosques de lenga.²³ Cuatro son las razones por las cuales se viene procurando desde hace algunos años manejar esa especie arbórea con criterios ambientales:

i) Las condiciones climáticas extremas impiden alcanzar los cortos ciclos de maduración que caracterizan a las plantaciones de pinos y eucaliptos de la VIII, IX y X Regiones. Por lo tanto, mantener plantaciones con especies exóticas no es más rentable que explotar la lenga, especie nativa que crece con lentitud, faltando así los incentivos para la sustitución.

ii) La lenga es una madera fina que sirve para fabricar partes y piezas de muebles destinadas a la venta en Estados Unidos y Europa. La madera de calidad inferior que se obtiene del raleo hecho para elevar la proporción de madera fina, es convertida en astillas y exportada al Japón, donde sirve para la producción de celulosa. Resulta, pues, que la fabricación de astillas ayuda a financiar el manejo forestal sustentable; el interés por obtener madera fina para la producción de piezas de muebles, que es más lucrativa, reduce el peligro de una tala masiva dirigida a la fabricación de astillas.

iii) La similitud de intereses de las empresas madereras que, obligadas a cooperar con vistas a satisfacer la demanda exterior, no practican una competencia perjudicial, y el hecho de que la industria maderera de esa región es muy joven y dinámica, han fomentado estrechas relaciones de cooperación dentro del sector, así como entre las empresas y los centros de investigación. Este sector, gracias a sus programas conjuntos de capacitación y perfeccionamiento, acusa en la actualidad un nivel de capacidad tecnológica relativamente elevado y homogéneo y una marcada voluntad de mejorarlo constantemente con miras a cumplir con las normas internacionales de calidad.

²³ Sobre el sector forestal o maderero de la XII Región faltan hasta ahora descripciones o análisis científicos; la única excepción es una evaluación de impacto ambiental que elaboró el Instituto Forestal (INFOR) con miras a un proyecto en Tierra del Fuego. El breve análisis aquí expuesto se basa en conversaciones sostenidas en la XII Región en marzo de 1994 con la CORMA Austral, la Trillium Corp., con expertos y consultores, con representantes de la CONAF y de la CORFO (fomento de la pequeña y mediana empresa) y con ProChile (fomento de la exportación).

iv) Estos esfuerzos se ven apoyados a nivel de empresa por un entorno institucional eficiente: existe una estrecha cooperación entre la CORMA Austral y la Universidad de Chile, un centro de excelencia para el desarrollo de métodos de manejo sustentable del bosque nativo, sobre todo de lenga. Junto con las oficinas regionales de la agencia estatal de fomento a la exportación (ProChile) y de fomento a la producción (CORFO), se están diseñando estrategias y programas para promover la industria maderera; forman parte de ellas las ideas para reducir el impacto ambiental, comercializar la madera y desarrollar la infraestructura física y la capacidad tecnológica de las empresas.

2. Sectores manufactureros

Las exigencias ambientales respecto a las propiedades del producto, así como la reconversión, el aumento de la eficacia y la racionalización de los procesos de producción en los sectores manufactureros son por regla general más complejos que en los sectores basados en los recursos naturales. Su observancia implica por lo tanto un elevado nivel de capacidad tecnológica, sobre todo en los sectores dedicados a la exportación. El entorno institucional de tipo tecnológico que rodea a los sectores industriales chilenos está poco desarrollado; faltan cursos de capacitación para obreros calificados; las instituciones existentes de investigación aplicada, de capacitación y de perfeccionamiento están poco articuladas entre sí. En los sectores analizados, estas debilidades estructurales del entorno repercuten de variadas formas en la capacidad innovadora de las empresas, según el grado de independencia (industrias globales en el sector de la celulosa) o dependencia (industrias con base nacional en el caso de la industria maderera) con que éstas puedan funcionar con respecto a su entorno.

a) *El sector de la celulosa*

El sector de la celulosa, orientado a la exportación, constituye un ejemplo de industria global enfrentada en todo el mundo con fuertes requisitos ambientales. De ahí la gran capacidad de ajuste que poseen las empresas del sector en términos de tecnología y organización.²⁴ Como ocurre con la acuicultura, este

²⁴ Se mantuvieron intensas conversaciones con cuatro empresas del sector y se visitaron dos plantas. A nivel meso se entrevistó a la CORMA —la asociación sectorial—, a la ATCP —la asociación de ingenieros—, a varios expertos independientes, a institutos y laboratorios universitarios de investigación, a ProChile y a la Fundación Chile.

sector, cuya producción apunta sobre todo al mercado mundial, se ve obligado a perseguir los niveles internacionales de eficiencia, calidad y protección ambiental. La protección ambiental a nivel de empresa es en consecuencia muy elevada y en ciertos casos deja muy atrás las normativas vigentes en Chile. Las exigencias ambientales relativas a la celulosa apuntan sobre todo a los métodos usuales de blanqueo (sin cloro), la contaminación de los efluentes, el consumo de agua y energía y el manejo sustentable de las plantaciones de pinos y eucaliptos, de los que se extrae la madera para fabricar la celulosa.²⁵

La gran capacidad de ajuste de las empresas se explica por la tecnología empleada (equipos, máquinas, técnicas, organización, conocimiento), que está estandarizada a nivel mundial. Habiendo suficiente capital disponible, es posible adquirirla con independencia del entorno local. Las empresas chilenas están integradas en redes tecnológicas internacionales en que se intercambia experiencia junto con conocimientos científicos y tecnológicos. Dentro de esas redes de cooperación se perfeccionan también los conceptos y métodos organizativos necesarios para aplicar el conocimiento y adaptar la técnica.²⁶ El intercambio informal de experiencia y de conocimientos prácticos sobre nuevas tecnologías con empresas e instituciones de investigación aplicada en el exterior se ve fortalecido en Chile por los institutos de investigación que igualan las mejores prácticas internacionales y cuyo financiamiento lo comparten las empresas nacionales de la celulosa; contribuyen al mismo objetivo los seminarios y talleres que organiza la Asociación Técnica de la Celulosa y el Papel (ATCP). Otro factor que facilita las cosas son las facultades de ingeniería chi-

lenas, de las que egresan profesionales muy bien preparados. Y a nivel de empresa, los cursos de capacitación y perfeccionamiento compensan las deficiencias técnicas de los operarios.

Resulta pues que, gracias a su buena situación financiera y a su integración a redes tecnológicas internacionales, las firmas productoras de celulosa están en condiciones de compensar los déficit estructurales del entorno institucional y asegurar su competitividad internacional. Pero, debido a su débil grado de articulación con las industrias nacionales y a su orientación exportadora, son pocos los impulsos de aprendizaje que genera este sector en la economía chilena en materia de protección ambiental a nivel industrial o empresarial. Visto así, las empresas del sector exportador de la celulosa pueden catalogarse de "islas de eficiencia ecológica" que no ejercen ningún papel precursor en pro de la protección del medio ambiente en el sector industrial chileno. Esa actitud tan cautelosa de las empresas concuerda más bien con la estrategia defensiva de la CORMA, asociación sectorial que rechaza las regulaciones con el argumento básico de que las intervenciones del Estado en el fuero particular son ilícitas. Extremando los términos, este sector podría considerarse como un ejemplo de modernización ambiental a medias, porque si bien es capaz de progresar tecnológicamente en aras de la competitividad, limita sus motivaciones a la lógica del mercado, de modo que sus efectos ambientales positivos son más que nada colaterales y asistemáticos.

b) *El sector de la madera*

El sector de la celulosa atraviesa por una situación distinta a la del sector de la madera, cuya capacidad actual de ajuste es limitada.²⁷ Ello obedece a la complejidad de los requisitos y al grado de dificultad tecnológica, no pocas veces elevado, que implican las necesarias medidas de ajuste. El sector cuenta además con un alto porcentaje de pequeñas y medianas empresas (PYME) que padecen insuficiencias tanto financieras como de personal. Aquí se dejan sentir las deficiencias del entorno tecnológico al servicio de las industrias, esto es, la falta de operarios expertos y bien adiestrados y la escasez de estructuras para la transferencia y la adaptación de nuevos métodos fabriles; pero

²⁵ En respuesta a las campañas de información de las agrupaciones ambientales y a la sensibilización ya existente frente al reciclaje de papel (Greenpeace International, 1991 y 1993), la industria europea de la celulosa y el papel ha hecho ingentes esfuerzos para mejorar su perfil ambiental. Así, en los últimos años ha crecido enormemente la demanda de celulosa blanqueada sin cloro, elemental en el mercado europeo, que condiciona los suministros a pruebas detalladas de los bajos niveles de contaminación de la producción. Esta tendencia se está institucionalizando y fortaleciendo a través de los diferentes sellos ecológicos que Escandinavia y la Unión Europea dedican a los productos de papel. (Véase los requerimientos de sellos ecológicos para papel higiénico y rollos para cocina en Comisión Europea, 1994a y 1994b). El sello ecológico alemán se otorga sólo a los productos hechos íntegramente de papel reciclado.

²⁶ El sector de la celulosa se tornó interesante para la inversión extranjera en el curso de la privatización de empresas públicas y de la apertura al mercado mundial. Las tres nuevas plantas que iniciaron sus operaciones en 1991 y 1992 fueron financiadas por inversionistas multinacionales. Sobre la evolución del sector en Chile, véase Stumpo (1994) y DICEIPA (1992).

²⁷ Fueron entrevistadas doce empresas de diverso tamaño productoras de puertas, piezas de muebles y muebles, así como un fabricante de pinturas, una empresa certificadora, doce instituciones del nivel meso dedicadas al fomento de las PYME, a la transferencia de tecnología y a capacitación y perfeccionamiento.

además influyen las deficiencias estructurales generales, como la ausencia de una infraestructura pública para la eliminación de efluentes y residuos sólidos, o la imposibilidad de acceder a créditos para financiar las inversiones.

Las distintas exigencias ambientales apuntan actualmente a las sustancias tóxicas (prohibición del PCF, valores límite para las emisiones de formaldehído, nocividad de pinturas y lacas) y los materiales de empaque; la sustentabilidad de los métodos de manejo forestal es un factor significativo para los mercados importadores europeos cuando se trata de productos de madera nativa. Si el nivel de protección ambiental en la industria europea del mueble no deja de crecer, el impacto ambiental de las técnicas de terminación (por ejemplo el laqueo) empleadas por los productores de terceros países que exportan a Europa, puede cortar el acceso a los mercados de ese continente.²⁸

La capacidad de ajuste de las empresas del sector maderero acusa una gran diversidad por el carácter heterogéneo de éste.²⁹ Dado que la competitividad de las empresas sigue siendo relativamente débil, la cuota de exportaciones de alta calidad a mercados sujetos a requisitos ambientales es todavía baja. En tal sentido no hay aliciente para atender a exigencias ambientales externas ni para emprender medidas de ajuste, ya que tales exigencias no existen en los segmentos de mercado que esas empresas abastecen, por ejemplo, en Estados Unidos. Pero a mediano y largo plazo, el desarrollo de ese sector dependerá de que las empresas incorporen elementos de protección ambiental a nivel tecnológico y organizativo en sus estrategias modernizadoras.

Otro obstáculo para que el sector tenga una mayor capacidad tecnológica y de respuesta a exigencias ambientales complejas son las débiles relaciones de

cooperación y coordinación entre las empresas. Un problema particular en este contexto es el suministro de insumos adecuados al medio ambiente, como madera aserrada sin tratamiento químico y pinturas y lacas ambientalmente inocuas.

Otros aspectos importantes en los que no influye todavía la protección ambiental son los controles de calidad y la certificación (inclusive de insumos y productos intermedios), la normalización, la asesoría tecnológica, la preparación de técnicos e ingenieros forestales, así como la investigación aplicada en materia de elaboración de la madera. Hay en el nivel meso una serie de instituciones que ya trabajan en dichas áreas, como el INFOR, en la certificación de la calidad de la madera, la Asociación de Industriales de la Madera (ASIMAD), en el control de la calidad y la certificación de productos finales, y el SERCOTEC y la CORFO en la asesoría tecnológica a empresas pequeñas y medianas. Pero son ante todo estas instituciones las que deberían mejorar su cooperación recíproca para impulsar los necesarios procesos de coordinación y concentrar esfuerzos. Esto encierra particular importancia para que los esfuerzos de investigación aplicada de las universidades beneficien a las PYME, cuyos limitados recursos no les permiten costear la investigación ni adquirir las soluciones técnicas disponibles.

El hecho de que los temas ambientales estén infravalorados en los planes de trabajo de las instituciones de investigación aplicada, asesoría tecnológica y capacitación profesional se debe a que las empresas y las instancias oficiales de protección ambiental generan poca demanda de soluciones de ese tipo. Sería conveniente entonces organizar medidas de perfeccionamiento y sensibilización para el personal de esos organismos, preparándolo así para las nuevas exigencias que van a recaer en las empresas.

²⁸ Sobre los indicadores para medir y evaluar el impacto ambiental de la industria del mueble, véase Lehmann, 1993.

²⁹ Entre los aserraderos y la industria manufacturera, que generan más del 26 % de la exportación de productos madereros, las empresas pequeñas, medianas y grandes aportaron un tercio de la producción total en cada caso. Las diferencias entre ellas en lo que se refiere a productividad y eficiencia son enormes. La industria de chapas y tableros se compone de 14 empresas medianas; la producción de puertas y molduras está en manos de ocho empresas pequeñas, 10 medianas y dos grandes; los dos subsectores aportan juntos alrededor del 4 % de la exportación total. Sobre el número de plantas que operan en la industria del mueble no se dispone de datos concretos; en las tres categorías de tamaño se trata de un sinnúmero de fábricas que producen exclusivamente para el mercado interno o para la exportación, o que intentan colocar una parte de sus productos en el exterior. El desarrollo industrial del sector se ha caracte-

rizado hasta ahora por la integración progresiva de las empresas forestales y los aserraderos. Sin embargo, esas empresas integradas abandonaron la producción de muebles de exportación tras algunos intentos que acarrearón fuertes pérdidas. Las más prósperas en materia de producción de muebles para exportar son algunas empresas medianas que ocupan entre 80 y 140 trabajadores, la mayoría de ellas concebidas desde un comienzo como fábricas de muebles que han encontrado nichos de mercado al cabo de intensas búsquedas. Más o menos el 50 % de su producción encuentra cabida en los mercados europeos (Scholz, Block, Feil, Krause, Nakonz y Oberle, 1994, p. 58 y ss.).

V

Conclusiones y desafíos

Con el propósito de sistematizar los factores que inhiben o promueven las medidas de ajuste ambiental en los sectores exportadores, los resultados del estudio en que se basa este artículo han sido clasificados por grupos de agentes sociales y por planos de acción dentro del concepto de competitividad sistémica. Se intenta también explicar así algunos elementos de la interacción que el comercio mundial impulsa como una "correa de transmisión" entre los procesos de reforma ambiental en los países industrializados y los procesos de ajuste en los países en desarrollo.

1. Nivel micro

El punto de partida de la investigación fueron los procesos de ajuste ambiental en las empresas. El análisis de los casos exitosos (acuicultura, sector forestal, sector de la celulosa y sector del mueble en la XII Región) permite formular varios enunciados sobre los requisitos a nivel de la empresa que facilitan el ajuste frente a las exigencias relativas a productos y procesos. Son ellos los siguientes:

i) una estructura organizativa favorable a la innovación; en lo posible la existencia de un departamento ambiental que, en coordinación estrecha con las áreas de investigación aplicada, de personal y de ventas, desarrolle propuestas para mejorar los procesos de producción y los productos (en su gama de ofertas y propiedades), recogiendo las sugerencias innovadoras de los trabajadores;

ii) una gestión empresarial consciente de la necesidad de innovar continuamente en los procesos de producción y de elevar la eficiencia;

iii) la existencia de profesionales bien preparados (ingenieros) que tengan el conocimiento necesario para implantar innovaciones ambientales;

iv) la capacitación y el perfeccionamiento constantes del personal, sobre todo de los obreros calificados y los técnicos;

v) la articulación en redes empresariales a nivel sectorial (o nacional o internacional, según el caso) de actividades conjuntas en las áreas de investigación aplicada, capacitación, ventas y comercialización;

vi) la creación de un instrumental capaz de asimilar estándares externos de calidad y eficiencia y de

impulsar los pasos de ajuste apropiados en el marco de la orientación exportadora general de las empresas.

2. Nivel meso

Un entorno empresarial eficiente es un requisito básico para apoyar y facilitar las medidas de ajuste que se tomen a nivel de la empresa a medida que en su gestión se van incorporando los aspectos ambientales (instituciones de orientación tecnológica, sector educativo). Las organizaciones intermedias (asociaciones empresariales, instituciones sectoriales de fomento y asesoría) pueden desempeñar al mismo tiempo una importante función de bisagra entre los niveles macro y micro con vistas a concertar objetivos ambientales, crear los instrumentos para avanzar hacia ellos y mejorar las posibilidades de alcanzarlos. En los casos analizados se ha podido comprobar que, para efectuar debidamente el ajuste a nivel de empresa, es preciso que en el entorno institucional se den los requisitos siguientes:

i) instituciones tecnológicas que investiguen con fines de aplicación práctica y ofrezcan servicios adecuados a las empresas dispuestas a la innovación, para que ensanchen sus áreas de trabajo con un componente ambiental y asimilen conocimiento específico. Esto abarca, en el sector forestal, el manejo sustentable de las plantaciones de pino y eucalipto, el control biológico de plagas, el mejoramiento genético de las especies, y el manejo de los bosques nativos; en la industria maderera, el desarrollo de métodos no contaminantes de conservación y tratamiento de la madera, incluida la nativa y en el sector de la celulosa, métodos de blanqueo sin cloro, ensayo y certificación de calidades de la pulpa, y la medición, ensayo y certificación del gasto ambiental de origen industrial;

ii) seminarios, talleres y grupos de trabajo en las asociaciones sectoriales que faciliten un aprendizaje imitativo y permitan que las empresas tengan un funcionamiento homogéneo en términos de calidad y protección ambiental (acuicultura, sector forestal, industria del mueble en la XII Región);

iii) planes de estudio de las instituciones de enseñanza profesional y cursos de capacitación adaptados a los nuevos requerimientos empresariales;

iv) posibilidad de un estrecho engranaje de las actividades de las asociaciones sectoriales, así como de las instituciones de investigación aplicada y de capacitación y perfeccionamiento.³⁰

Si el entorno empresarial está en condiciones de ejecutar estas tareas, serán grandes las posibilidades de responder adecuadamente a las exigencias externas —incluso si éstas son complejas y tecnológicamente intensivas—, y de evitar que las empresas se vean sobrepresionadas y desplazadas del mercado.

Las empresas grandes integradas en redes de cooperación internacional pueden compensar las insuficiencias propias de un entorno empresarial débilmente estructurado y mal articulado, manteniendo en alto su nivel de competitividad (sector de la celulosa). En cambio, las empresas pequeñas y medianas dependen para su ajuste ambiental de los servicios que les brinde su entorno (manejo forestal, industria del mueble); lo que necesitan no es sólo ayuda tecnológica, sino además infraestructura física (por ejemplo, sistemas comunales de tratamiento y eliminación de residuos y efluentes industriales).

3. Nivel macro

En el contexto que incentiva las medidas de ajuste ambiental en las empresas cabe señalar dos factores esenciales:

i) Si la actividad está condicionada por la existencia de recursos naturales, este hecho puede impedir que se sobreexploten estos recursos si es que no hay manera satisfactoria de sustituirlos (industria del mueble basada en la madera de lenga);

ii) la orientación del modelo económico hacia la competitividad y el mercado mundial obliga a las empresas a tomar medidas permanentes para incrementar la competitividad y la eficiencia o para regirse por los estándares internacionales de calidad y eficiencia; como las mejores prácticas tecnológicas son por regla general más eficientes que las tecnologías más antiguas en términos de consumo de energía y materias primas, la asimilación de aquéllas surge por lo

³⁰ Los dos últimos requisitos todavía no se han hecho realidad en Chile, pero los entrevistados los calificaron de deficiencias. Al presentar los resultados obtenidos, los representantes de los institutos de capacitación y perfeccionamiento revelaron un vivo interés por esa temática; durante las discusiones, todas las instituciones del nivel meso (de investigación aplicada, de transferencia de tecnología, de fomento a las PYME, e instancias sectoriales) enfatizaron la necesidad de coordinar y articular mejor sus actividades.

menos efectos colaterales positivos para el medio ambiente (sector de la celulosa, sector forestal).

De no existir una política ambiental independiente que señale objetivos de ajuste y protección a nivel sectorial, las empresas insistirán en mantener una estrategia defensiva y de reacción en lugar de movilizar y optimizar su potencial para resolver los problemas que las afectan. Para los nuevos sectores exportadores dependientes de los recursos naturales, esto sugiere que las regulaciones ambientales promotoras de un manejo más eficiente de esos recursos pueden acelerar el paso de la explotación extensiva de materias primas a la intensiva, con el consiguiente desarrollo de sectores manufactureros de mayor valor agregado (la Ley Forestal persigue explícitamente ese doble objetivo).³¹ Por lo tanto, una política ambiental activa puede contribuir a la creación de nuevas ventajas competitivas.

4. Nivel internacional

Transmitidas a través del comercio con países cuyas normas ambientales son más rigurosas, las exigencias ambientales legales o del mercado sobre los productos o procesos o sobre las fases de preproducción y posproducción pueden desencadenar e impulsar procesos de aprendizaje e innovación tecnológicos y organizativos en pro del medio ambiente. Un requisito importante para potenciar esa interacción son los mercados abiertos: las empresas exportadoras respetan las normativas ambientales cuando éstas son implantadas en los mercados importadores. Sin embargo, la disposición de las empresas a invertir en la modernización con fines ecológicos se debilita cuando hay razones para dudar de la seriedad de las exigencias ambientales (proteccionismo encubierto) y cuando los mercados importadores potenciales resultan casi inaccesibles para productos más sofisticados desde el punto de vista de la protección ambiental. Las normativas proteccionistas, si van en aumento, pueden anular los efectos positivos de los requisitos ambientales impuestos a productores de terceros países, induciéndolos a desviar su comercio hacia países que no plantean tantas exigencias con respecto a los productos.

Los efectos contraproducentes de las normas proteccionistas sobre la disposición de las empresas de

³¹ La explotación intensiva, en contraste con la extensiva, se basa en los principios de la eficiencia (no derrochar recursos naturales) y de la sustentabilidad (explotar recursos naturales respetando su ciclo de regeneración natural y conservar las funciones del ecosistema al que pertenece cada recurso natural).

terceros países no es el único argumento contra las medidas comerciales de orden ambiental que varias asociaciones empresariales y sectores industriales de los países industrializados demandan en el debate a favor del "Greening of Gatt". Una política de comercio con orientación ambiental también tiene que contemplar las condiciones iniciales específicas —económicas, tecnológicas, organizativas y ambientales— en que produce la empresa. Por ejemplo, si unos agentes sociales débiles se ven obligados a encarar exigencias que sobrepasan a corto plazo su capacidad de innovación y ajuste, el resultado puede ser la desviación de la exportación hacia mercados menos rigurosos en sus requisitos ambientales. Los procesos de política am-

biental pueden verse retrasados si las exigencias ambientales se identifican con los intereses proteccionistas, impidiendo ver los problemas reales subyacentes.

La comprobación de que el comercio internacional puede impulsar procesos de aprendizaje ambiental en países exportadores en desarrollo como Chile pone de relieve otro hecho importante: el avance de las reformas ambientales en los países industrializados puede hacer que también en los países en desarrollo se abran los necesarios márgenes políticos y económicos para implantar patrones de producción más adecuados al medio ambiente.

(Traducido del alemán)

Bibliografía

- Bennett, G. y B. Verhoeve (1994): *Environmental Product Standards in Western Europe, the US and Japan. A Guidebook*, Arnhem, Países Bajos, Instituut voor Europees Milieubeleid.
- (bfai) Bundesstelle für Aussenhandelsinformationen (1995): Länderreport Chile. Wirtschaftstrends zum Jahreswechsel 1994/95, *bfai Länderreport*, Colonia, bfai, 1995
- Chile (1994): Ley sobre bases generales del medio ambiente, *Diario Oficial de la República de Chile*, N° 34.835, Santiago de Chile, 9 de abril.
- CIPMA (Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente) (1992): *Gestión ambiental en Chile, Aportes del 4° Encuentro científico sobre el medio ambiente*, Santiago de Chile.
- Comisión Europea (1993): Directiva del Consejo sobre la participación voluntaria en un sistema comunitario de gestión ambiental y de auditoría ambiental (1836/93), *Boletín de las Comunidades Europeas*, L 168, Bruselas, Comunidades Europeas, junio.
- _____ (1994a): Resolución de la Comisión del 14 de noviembre de 1994 para fijar criterios ambientales para la concesión del sello ecológico de la CEE para papel higiénico (94/924/CE), *Boletín de la Unión Europea*, N° 364/24, Bruselas, Comunidades Europeas, diciembre.
- _____ (1994b): Resolución de la Comisión del 14 de noviembre de 1994 para fijar criterios ambientales para la concesión del sello ecológico de la CEE para papel de cocina (94/925/CE), *Boletín de la Unión Europea*, N° 364/32, Bruselas, Comunidades Europeas, diciembre.
- DICELPA (Federación Técnica Iberoamericana de la Celulosa y el Papel) (1992): *Directorio de la industria de la celulosa forestal y del papel: productores y proveedores 1992-1993*, Santiago de Chile, Organización PuntoDiez.
- Dockendorff, E. y otros (1990): *Chile en sus regiones. Materiales para el análisis y la acción*, Santiago de Chile, Centro de Estudios del Desarrollo (CED).
- Esser, K., W. Hillebrand, D. Messner y J. Meyer-Stamer (1994): *Competitividad sistémica. Competitividad internacional de las empresas y políticas requeridas*, Berlín, Instituto Alemán de Desarrollo (IAD).
- Gómez-Lobo, A. y J. Jiles (1993): La experiencia chilena en regulación pesquera, O. Muñoz (ed.), *Después de las privatizaciones: hacia el Estado regulador*, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).
- Greenpeace International (ed.) (1991): *Weniger Müll, mehr Wald. Konzepte zum Einsparen und Recyceln von Papier*, Hamburgo.
- _____ (1993): *Papier - Naturprodukt oder Chemiecocktail*, Hamburgo.
- Hajek, E.R. (1991): *Chile, la situación ambiental en América Latina. Algunos estudios de casos*, Buenos Aires, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano (CIEDLA).
- Hillebrand, W., D. Messner, y J. Meyer-Stamer (1994): *Fortalecimiento de la capacidad tecnológica en países en desarrollo. Enseñanzas de la cooperación técnica alemana*, Berlín, IAD, diciembre.
- Hunt, D. y C. Johnson (1993): The systems approach to corporate environmental management and environmental auditing, *Business Strategy & Environment*, vol. 2, N° 1, Shipley, Reino Unido, ERP Environment.
- Hurtienne, T. y D. Messner (1994): Nuevos conceptos de la competitividad, *Cambio de rumbo en el Cono Sur. Los casos de Argentina, Chile y Uruguay*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad.
- Jha, V., R. Vossenaar y S. Zarrilli (1993): *Ecolabelling and International Trade*, Ginebra, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).
- Jiles, J. (1992): Análisis económico: valoración social vs. valoración privada, dilema clave para una regulación efectiva del bosque nativo, *Ambiente y Desarrollo*, Santiago de Chile, Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente (CIPMA).
- Karl, H. (1993): Europäische Initiative für die Einführung von Umweltschutz-Audits; Kritische Würdigung aus ökonomischer Sicht, *List-Forum*, vol. 19, N° 3, Baden-Baden, Alemania, Nomos.
- Lehmann, S. (ed.) (1993): *Umwelt-Controlling in der Möbelindustrie; Ein Leitfaden*, Berlín, Institut für ökologische Wirtschaftsforschung.
- Madrid, R. y C. Ominami (1989): *Lineamientos estratégicos para una inserción activa en los mercados internacionales*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano de Estudios Internacionales (ILET).
- Maggi, C. (1994): *Descentralización territorial y competitividad: El caso de Chile*, Berlín, IAD.
- Mármora, L. y D. Messner (1992): Chile im lateinamerikanischen Kontext - Ein Modell für Demokratisierung und Entwicklung in der gesamten Region?, J. Ensignia y D. Nolte (ed.), *Mo-*

- dellfall Chile? Ein Jahr nach dem demokratischen Neuanfang*, vol. 34, Hamburgo, Instituto de Estudios Iberoamericanos.
- Messner, D. (1993): Búsqueda de competitividad en la industria maderera chilena, *Revista de la CEPAL*, N° 49, LC/G. 1757-P, Santiago de Chile 1993, CEPAL.
- North, K. (1992): *Environmental Business Management; an Introduction*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1991): *Environmental Labelling in OECD Countries*, París.
- Sanhueza, G. (1992): Der Umweltschutz: eine weitere Herausforderung an die Demokratie, en J. Ensignia y D. Nolte (eds.), *Modellfall Chile? Ein Jahr nach dem demokratischen Neuanfang*, vol. 34, Hamburgo, Instituto de Estudios Iberoamericanos.
- Schmidheiny, S. y Consejo Empresarial para el Desarrollo Sostenible (1992): *Cambiando el rumbo. Una perspectiva global del empresariado para el desarrollo y el medio ambiente*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Scholz, I. (1993): *Requerimientos ambientales a productos de consumo en Alemania y sus efectos sobre las exportaciones de los países en desarrollo*, Berlín, IAD.
- Scholz, I., K. Block, K. Feil, M. Krause, K. Nakonz y C. Oberle (1994): *Medio ambiente y competitividad: El caso del sector exportador chileno*, Berlín, IAD.
- Stumpo, G. (1994): *Desempeño, competitividad y perspectivas del sector de papel y celulosa en Chile*, Santiago de Chile, CEPAL.
- UBA (Oficina Federal del Medio Ambiente) (1992): *Ökobilanzen für Produkte*, Berlín.
- Villarroel, P. (1992): ¿La ley que todos esperaban?, *Ambiente y Desarrollo*, vol. 8, N° 3, Santiago de Chile, Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente (CIPMA).
- Vincent, J.R. y C.S. Binkley (1992): Forest-based industrialization: A dynamic perspective, en N.P. Sharma (ed.), *Managing the World's Forests. Looking for a Balance Between Conservation and Development*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Wiemann, J. y otros (1994): *Ecological Product Standards and Requirements as a New Challenge for Developing Countries' Industries and Exports. The Case of India's Leather, Textile and Refrigeration Industries*, Berlín, IAD.
- Welford, R. (1993): Breaking the link between quality and the environment: Auditing for sustainability and life cycle assessment, *Business Strategy & Environment*, vol. 2, N° 4, Shipley, Reino Unido, ERP Environment.

El desafío *competitivo* para la industria *brasileña*

João Carlos Ferraz
David Kupfer
Lia Haguenaer

Los autores pertenecen al Instituto de Economía de la Universidad Federal de Rio de Janeiro. El primero es actualmente Profesor Visitante en la Universidad de Tsukuba, Japón

El artículo establece las etapas de evolución en que se encuentran los sectores industriales que generan la mitad de la producción brasileña e identifica sus desafíos competitivos, incluso los asociados a la política industrial. Entre 1980 y 1994 la industria enfrentó una persistente inestabilidad macroeconómica y una creciente liberalización comercial. Pero con ajustes sucesivos, se adaptó al ambiente hostil, y no sólo sobrevivió sino que mantuvo la capacidad de reducir el desequilibrio existente, atender la demanda interna y propiciar una inserción externa equilibrada del país. Las empresas brasileñas buscan renovar su capacidad de competir, profundizando ciertas características de su "código genético": atención del mercado interno, fortalecimiento de la capacitación productiva e internacionalización comercial y patrimonial. El nuevo ambiente competitivo demanda una política industrial orientada a incentivar la eficiencia y a regular las prácticas desleales de competencia. Esto exige un Estado activo, dotado de recursos humanos calificados e instrumentos adecuados, lo que facilitaría las negociaciones para la definición de prioridades y la aplicación de medidas que propicien el desarrollo competitivo del país.

I

Introducción

La industria brasileña, como la de cualquier otro país, no es homogénea. Ante la competencia internacional, varios de sus segmentos ya muestran capacidad de competir, algunos necesitan reestructurarse y otros están destinados a desaparecer. La preservación de actividades eficientes que generen empleos calificados e induzcan el crecimiento del ingreso nacional, depende no sólo de condiciones macroeconómicas adecuadas, sino también de las estrategias y la capacitación de las empresas, la evolución de los mercados, las relaciones intersectoriales, y el régimen de incentivos y regulación de cada sector.

En este artículo se procura establecer en qué etapa de su desarrollo se encuentran 25 sectores que generan la mitad de la producción industrial brasileña e identificar los desafíos que encaran en materia de competencia, incluidos los asociados a la política industrial. Las ideas que aquí se exponen se basan en Ferraz, Kupfer y Haguenuer (1995), obra que a su vez considera el estudio de Coutinho y Ferraz (1994), elaborado entre 1992 y 1993, y la evaluación de los acontecimientos posteriores efectuada por los autores de este artículo con el apoyo de la División de Desarrollo. Productivo y Empresarial de la CEPAL. La base de

datos utilizada refleja la visión de las empresas en la época en que se elaboró dicho estudio, pero el análisis actual incorpora los resultados de la industria observados en 1993 y 1994, período de importantes transformaciones debido a la puesta en práctica del Plan Real. A lo largo del artículo, la discusión sobre el ritmo de los cambios cede lugar a la oportunidad única de identificar la dirección probable del desarrollo de la industria brasileña, a través de su representación estilizada.

A continuación se exponen los conceptos de competitividad y de patrón de competencia y se define un modo de agregación de los 25 sectores en cuatro grupos industriales (sección II). En seguida se presenta la evolución de la industria en el período 1980-1994 frente a elementos determinantes de naturaleza macroeconómica (sección III). Luego se evalúan, ante el patrón de competencia de los cuatro grupos, las estrategias, la capacitación y el desempeño de las empresas y se señalan sus desafíos competitivos (sección IV). Por último, se examina, a partir de una evaluación prospectiva, si el Brasil asiste a la ruptura o a la continuidad de la trayectoria de desarrollo de la industria y las repercusiones en la política industrial (sección V).

II

Competitividad y patrón de competencia

Una empresa competitiva es capaz de formular y aplicar estrategias para ampliar o conservar una posición sostenible en su mercado. Este desempeño en los mercados es el resultado de la capacitación acumulada previamente, la que, a su vez, deriva de estrategias basadas en las percepciones dominantes en las empresas sobre el proceso de competencia y el medio am-

biente económico. De este modo, la competitividad se relaciona con un conjunto de factores de éxito en un mercado, o patrón de competencia, que constituyen el "hito" de referencia para los procesos decisorios. Esta visión se diferencia de las formas convencionales de abordar esta materia en la medida en que busca en el proceso de competencia el elemento de referencia para el análisis (Kupfer, 1991).

Además de la conducta de los empresarios, influyen a su vez en el patrón de competencia las características estructurales y de comportamiento del medio en que está inserta la empresa ya sea que se refieran

□ Con el título de este estudio se rinde homenaje a una serie de trabajos publicados recientemente que destacan la contribución de la industria al desarrollo. Los autores agradecen los comentarios de Michael Mortimore, Jorge Katz y Joe Ramos, si bien asumen plena responsabilidad por el contenido de este artículo.

al mercado en el cual actúa o se relacionen con el propio sistema económico. En el primer caso están los factores que emanan de la interdependencia entre las firmas; en el segundo caso, cabe mencionar la disponibilidad de infraestructura y de recursos humanos, las leyes y la política industriales y otros factores sistémicos vinculados al medio macroeconómico y a la estructura institucional. Para entender el desarrollo industrial en cada sector han de ponderarse los diversos factores determinantes según su grado de importancia para la competencia entre las firmas. La competitividad, es, finalmente, un fenómeno que se plasma en la industria, vale decir, en un conjunto de empresas y en el mercado el cual no se considera simplemente como una parte de la demanda que debe ser conquistada o mantenida por la firma sino como espacio de competencia y *locus* de la dinámica capitalista.

La competitividad surge en función del grado en que las empresas se adecuen al patrón de competencia. Serán mejores las firmas que adopten en cada momento las estrategias adecuadas al patrón de competencia, tomando como referencia los patrones internacionales. A partir del nivel de la empresa, pueden considerarse competitivos los sectores en que la mayor parte de la producción tiene lugar en firmas competitivas.

Sobre la base de estos elementos de referencia se elaboró un nivel de agregación, que se denomina en este trabajo "grupo industrial", que reúne a los sectores cuyas empresas reciben las mismas influencias de los factores determinantes y desarrollan estrategias similares. Se definieron cuatro grupos, a saber: sectores de *commodities* o bienes intermedios,¹ de bienes duraderos y sus proveedores, de bienes tradicionales y de bienes difusores del progreso técnico. Para delimitar esos grupos se combinaron los criterios utilizados clásicamente en la clasificación de las industrias. Por el lado de la demanda se consideraron las categorías de uso (bienes de capital, intermedios, de consumo duraderos y de consumo no duraderos). Por el lado de la oferta se utilizaron los conceptos de sistemas técnicos de producción sugeridos por Woodward (1959) (producción de unidades o de pequeños lotes, ensamblado en masa y procesos continuos) y de flujos de generación y difusión de innovaciones propuestos por Pavitt (1984, pp. 343 a 373) (sectores "domi-

nados por los proveedores", de "escala intensiva", "proveedores especializados" y "basados en la ciencia").

Para contrastar la situación brasileña, se definieron para cada grupo las prácticas internacionales óptimas correspondientes a los factores internos de las empresas, así como para aquellos relacionados con el mercado, la configuración de la industria y el régimen de incentivos y regulación de la competencia (cuadro 1).

En este artículo se consideraron 25 de los 33 sectores analizados por Coutinho y Ferraz (1994) y su correspondencia con los grupos industriales figura en el cuadro 2. En 1992 estos sectores generaron la mitad del valor de la producción industrial del Brasil. Sin embargo, su importancia económica es mayor si se considera que comprenden los grandes exportadores de la economía brasileña, algunos de los principales productores de equipos y aquellos que más influyen en el consumo final.

Se hizo una investigación sobre el terreno de una muestra de empresas de estos sectores entre noviembre de 1992 y junio de 1993. Las informaciones versaron sobre los factores decisivos para el éxito, las estrategias, la capacitación y el desempeño actual y esperado para el decenio de 1990. Algunos temas (como por ejemplo el origen del capital) sólo se investigaron en las empresas de mayor tamaño. Se entrevistaron 661 empresas, incluyéndose las principales empresas líderes del sector. Se seleccionaron 508 empresas para el análisis de este artículo, por razones de criterios de coherencia de las respuestas y de cobertura sectorial. En el cuadro 3 se describen las características principales de estas empresas.

Las informaciones obtenidas, si bien no representativas en un sentido estadístico estricto, ayudaron a dilucidar las principales tendencias de desarrollo de la industria. En el análisis estadístico, para determinar en qué medida la "mayor parte de la producción" provenía de empresas competitivas, se ponderaron las respuestas por las ventas facturadas. Se cumplió para cada grupo una secuencia de tres pasos.

Inicialmente, se definieron los patrones de competencia, seleccionando los factores de éxito a través de la aplicación de tres criterios: primero, como en las respuestas cada factor podría ser considerado "muy importante", "importante", "no importante" o "no aplicable", solo se destacó la primera opción; segundo, sólo se consideraron las preguntas cuyas respuestas se diferenciaban estadísticamente, en tablas de contingencia con niveles de importancia igual o inferior a 0,05;

¹ En este artículo, el grupo de bienes intermedios (en Brasil llamados generalmente *commodities*) incluye otros productos como jugo de frutas, papel y aceites vegetales, por tener patrones de competencia semejantes.

CUADRO 1

**Patrones de competencia de los grupos industriales:
Factores del éxito competitivo**

Grupos	Bienes intermedios	Bienes duraderos	Bienes tradicionales	Bienes difusores del progreso técnico
Fuentes de las ventajas competitivas	Costo	Diferenciación	Calidad	Innovación
Empresas	Relación capital/producto	Proyecto de producto y componentes	Gestión	Investigación y desarrollo y diseño
	Actualización de los procesos	Organización de la producción	Control de calidad	
		Flexibilidad	Productividad	Calificación de los recursos humanos
Mercado	Estandarización	Diferenciación	Segmentación por niveles de ingreso y tipo de producto	Segmentación por necesidades técnicas
	Precio, conformidad técnica	Precio, marca, contenido tecnológico, asistencia técnica	Precio, marca, plazo de entrega, adecuación al uso	Cumplimiento de las especificaciones de los clientes
	Comercio internacional	Comercio regional y global	Comercio local e internacional	Comercio local y regional
Configuración de la industria	Economías de escala en la planta	Economías de escala y de cobertura (<i>scope</i>)	Economías de aglomeración	Economías de especialización
	Control de la materia prima y de la logística de desplazamiento	Articulación montador-proveedor	Formación de redes horizontales y verticales	Interacción con los usuarios
	Servicios técnicos especializados	Metrología y normalización Sistema de ciencia y tecnología	Metrología, normalización, conformidad, información tecnológica	Sistema de ciencia y tecnología
Regimen de incentivos y regulación ^a	Exposición al comercio internacional	Crédito al consumo	Defensa de la competencia	Apoyo al riesgo tecnológico
	Medidas <i>antidumping</i>	Defensa del consumidor	Defensa del consumidor	
	Protección ambiental	Incentivos fiscales	Tributación	Propiedad intelectual
	Costo del capital Cambio		Medidas <i>antidumping</i>	Protección selectiva Poder de compra del Estado
	Infraestructura vial y portuaria			Crédito a los usuarios y a las exportaciones

Fuente: Elaboración propia.

^a En el régimen de incentivos y regulación se incluyen los factores sistémicos que afectan más decisivamente la competitividad en cada grupo industrial.

CUADRO 2

Los grupos industriales y los sectores que comprenden

Grupos	Sectores
Bienes intermedios	Aluminio Celulosa Fertilizantes Minerales de hierro Aceites vegetales Papel Petróleo Petroquímica Siderurgia Jugo de frutas
Bienes duraderos y sus proveedores	Industria automovilística Piezas y partes para automóviles Productos electrónicos de consumo ^a
Bienes tradicionales	Faenamiento Calzado de cuero Productos lácteos Muebles de madera Textiles ^b Vestuario
Bienes difusores del progreso técnico	Automatización Computadores Equipos para telecomunicaciones Equipos para energía eléctrica Máquinas herramientas Maquinaria agrícola

Fuente: Elaboración propia.

^a Televisores, aparatos de radio y reproducción de sonido.

^b Hilados y tejidos de algodón.

y finalmente, para bloques de temas específicos se seleccionaron hasta tres factores, siempre que las respuestas representasen por lo menos 50% de las ventas del grupo. Estos patrones de competencia suministraron el marco de referencia para los pasos siguientes.

A continuación se procuró determinar si las estrategias eran coherentes con el patrón de competencia. Para destacar las estrategias principales se adoptaron dos criterios: primero, sólo se consideraron las preguntas cuyas respuestas se diferenciaban estadísticamente entre los grupos, en tablas de contingencia que tuviesen un nivel de importancia igual o inferior a 0,05; segundo, para cada conjunto de temas se seleccionaron hasta tres estrategias siempre que las respuestas representasen por lo menos 50% de las ventas del grupo. Se compararon entonces las estrategias con indicadores objetivos de desempeño y capacitación. Además de estos indicadores, se consideraron, con el apoyo de la documentación del *Estudo da competitividade da indústria brasileira* (Coutinho y Ferraz, 1994), las condiciones del mercado, la configuración de la industria y el régimen de incentivos y regulación, destacando siempre los factores relevantes para la competencia de cada grupo.

Finalmente, se identificaron los desafíos, mediante la jerarquización de los obstáculos y las oportunidades. Como la competitividad depende no sólo de la adhesión al patrón de competencia vigente sino, prin-

CUADRO 3

Características principales de las empresas referidas al origen del capital, el coeficiente de exportación y el tamaño
(Porcentaje de industrias que respondieron a la encuesta)

	Bienes intermedios	Bienes duraderos	Bienes tradicionales	Bienes difusores del progreso técnico	Promedio
Origen del capital (Nº de empresas)	104	27	80	67	278
Nacional	89.4	48.1	96.3	74.6	83.8
Extranjero	10.6	51.9	3.8	25.4	16.2
Exportación (Nº de empresas)	111	54	258	85	508
% de las ventas:					
Hasta 5%	37.8	46.3	67.4	52.9	56.3
De 5% a 20%	20.7	31.5	13.2	29.4	19.5
Más de 20%	41.5	22.2	19.3	17.7	24.2
Tamaño (Nº de empresas)	111	54	258	85	508
Capital:					
Hasta 10 millones de dólares	10.8	24.1	57.0	51.8	42.5
De 10 a 100 millones de dólares	36.9	50.0	34.9	37.6	37.4
Más de 100 millones de dólares	52.3	25.9	8.1	10.6	20.1

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta del *Estudo da competitividade da indústria brasileira*, Coutinho y Ferraz (1994).

principalmente, de que las empresas estén preparadas para enfrentar cambios, se hizo una evaluación prospectiva

a partir de las estrategias y la capacitación existentes frente a las transformaciones esperadas.

III

Evolución de la industria en 1980-1994:

Inestabilidad con liberalización y

conductas empresariales

El cuadro 4 revela que al finalizar los años ochenta las empresas entrevistadas muestran un desempeño favorable sólo de las exportaciones (con un crecimiento de 29.1%), fruto de los esfuerzos de los empresarios por esquivar las incertidumbres del mercado interno. En 1992 las exportaciones representaron el 33.4% de las ventas de los productores de *bienes intermedios*, frente al 26.2% de 1987-1989. Las empresas fueron eficaces en su comercialización, orientándose al mercado interno o externo en función de la evolución de la demanda, lo que constituye una ventaja natural de los países grandes. Las exportaciones también se beneficiaron de la evolución de los precios internos y externos y del tipo de cambio, que fue favorable en los últimos veinte años. En 1994, por ejemplo, la sobrevaloración del tipo de cambio se vio compensa-

da por el crecimiento de los precios externos y el dinamismo de la demanda interna. Con todo, para 1996-1998 sólo 42% de las empresas de este grupo esperaba que las exportaciones crecerían por encima de los niveles de 1993-1995, frente a una expectativa positiva del 60% de todas las empresas entrevistadas. Estas expectativas indican que las exportaciones de este grupo pueden llegar a un punto de saturación con implicaciones negativas para la capacidad del país de acumular reservas, si la estrategia brasileña de inserción internacional dependiese principalmente de estos sectores.

La situación de los *bienes duraderos* prácticamente no mejoró durante la "década perdida" y los indicadores de precios y de desempeño se mantuvieron por debajo de los correspondientes a las prácticas

CUADRO 4

Desempeño económico de los grupos industriales: Evolución de los valores medios

	Bienes intermedios		Bienes duraderos		Bienes tradicionales		Bienes difusores del progreso técnico		Industria	
	1992	1992/1987-1989	1992	1992/1987-1989	1992	1992/1987-1989	1992	1992/1987-1989	1992	1992/1987-1989
Ventas (millones de dólares)	185.5	-3.2	240.4	-2.1	31.4	5.3	52.6	21.2	90.9	-1.0
Exportaciones/ventas (%)	33.4	26.2	19.4	20.3	13.5	27.0	12.3	75.1	24.2	29.1
Utilización de la capacidad (%)	80.6	-2.5	64.6	-18.0	72.5	-8.0	61.6	-22.3	71.5	-10.5
Empleo producción(N°)	1 036	-17.4	1 383	-13.7	626	-12.6	266	-26.7	736	-16.3

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta del *Estudo da competitividade da indústria brasileira*, Coutinho y Ferraz (1994).

óptimas. Las empresas redujeron el empleo y congelaron la producción a niveles suficientes para atender a los consumidores que consiguieron mantener su poder adquisitivo pese a la inestabilidad económica. Ante la débil demanda los precios no cayeron y, por el contrario, como las importaciones no reaccionaron para compensar la limitada actividad del mercado brasileño, que impedía aprovechar las economías de escala, las empresas imponían reajustes que garantizarían márgenes suficientes para mantener el equilibrio de sus operaciones. Como era de suponer, las empresas productoras de bienes duraderos son más grandes y, al final de la década, su desempeño se asemeja al del promedio de la industria. Entre finales de los años ochenta y 1992, las exportaciones crecieron 20.3% en tanto que el empleo cayó 13.7% y los niveles de utilización de la capacidad 18%.

Las empresas del *grupo tradicional* son tres veces más pequeñas que el promedio de la industria, pero su importancia para el empleo no es despreciable; en efecto, de este grupo proviene casi la mitad del total de empleados de las empresas entrevistadas (362 000), incluso aunque estén sobrerrepresentadas las empresas de tamaño menor, en función de los criterios de muestreo. Cada 1 000 dólares de ventas correspondía a 19.4 puestos de empleo en la producción en comparación con un promedio de 7.9 puestos para toda la industria. Este grupo es, efectivamente, el gran responsable de la generación de empleos directos en el sector industrial. Su capacidad de respuesta a los desafíos competitivos, por lo tanto, tiene importantes repercusiones de carácter social. Las ventas de estas empresas crecieron en un período de retracción del mercado interno. Este desempeño superior puede estar asociado en gran medida a la inelasticidad del consumo de estos bienes en relación con el ingreso. Aun así, esta expansión fue insuficiente para absorber nuevos trabajadores, pues en alguna medida las empresas de este grupo ajustaron sus procesos productivos.

Por último, entre finales de los años ochenta y 1992 las empresas del grupo de *difusores del progreso técnico* declararon un crecimiento de 21.2% de las ventas, lo que constituyó una excepción dada la situación recesiva de la época. Este crecimiento, sin embargo, estaba localizado en las industrias electrónicas (con un promedio de ventas de 86 millones de dólares a finales de los años ochenta y de 124 millones de dólares en 1992), en especial en las empresas productoras de computadores, circunstancia que obedece a la demanda generada por la modernización del país, para

lo cual el computador es la aplicación más funcional y genérica. Las ventas de este segmento habían crecido aceleradamente en todo el decenio, incluso a ritmos superiores a los observados al pasar de los años ochenta a los noventa.

Se destaca también el crecimiento de 75.1% de las exportaciones, a pesar de que representaron sólo el 12.3% de las ventas totales. Las ventas externas se concentraron en las industrias electromecánicas (con exportaciones medias de 1.5 millones de dólares a finales de los años ochenta y 4.6 millones en 1992) y reflejan la crisis de la demanda local. Las importaciones son también equivalentes a la décima parte de las ventas y habían crecido 36.6% respecto de los niveles alcanzados en 1987-1989 lo que ya anunciaba la fuerte tendencia de los años noventa. Para el futuro, 47 de las 58 empresas entrevistadas esperaban un crecimiento de las exportaciones e importaciones. Sin embargo, los niveles de utilización de la capacidad y el empleo son inferiores al promedio de la industria, lo que refleja la falta de inversiones en el país. En algunos sectores la situación era crítica. En 1992 la capacidad ociosa entre los fabricantes de máquinas-herramientas ascendía a 52.7%; en lo que toca a la producción de equipos para energía eléctrica este índice era de 37% y en las máquinas agrícolas, de 41.3%. La caída del empleo fue también importante en todo el grupo y así se eliminaron 30% de los puestos de trabajo en la industria productora de equipos electrónicos y 25% en la industria mecánica.

El panorama descrito no permite, sin embargo, tener una visión de largo plazo que indique las características de la evolución industrial reciente. En el cuadro 5 se presenta esta evolución en etapas de acuerdo con los principales cambios en curso. A cada etapa le corresponde un conjunto de orientaciones generales, adoptadas inicialmente por las firmas líderes y que posteriormente se difundirían a tasas crecientes y se agotarían siempre y cuando fuesen adoptadas por todas las empresas. Cada etapa tuvo duración variable, y en cualquier momento diferentes empresas podrían evolucionar a distintas tasas y seguir orientaciones alternativas, pese a que el conjunto de la industria recorrió la misma trayectoria básica.

A comienzos de los años ochenta, la industria presentaba una estructura productiva compleja e ineficiente, resultante de un largo período de crecimiento basado en un régimen de incentivos para la nacionalización de la producción y de regulación contra los productos importados. Entre 1980 y 1994 las empresas adoptaron conductas defensivas ante elementos

CUADRO 5

Evolución de la industria 1980-1994: Inestabilidad con liberalización y conductas empresariales

Comienzo	Tipo de ajuste	Orientación general	Factor determinante
1981-1983	Financiero	Desendeudamiento	Crisis cambiaria y recesión
1987-1989	Productivo	Racionalización de costos	Inestabilidad económica
1990-1992	Profundización del ajuste productivo	Reducción del tamaño	Recesión y apertura comercial
1993-1994	Expansionista	Optimización de la capacidad instalada Aumento del contenido importado	Recuperación de la demanda y estabilidad macroeconómica

Fuente: Elaboración propia.

determinantes casi siempre adversos (Bielshowsky y Stumpo, 1994).

En la primera etapa, los esfuerzos de los empresarios se orientaron hacia el ajuste financiero a fin de eliminar las deudas contraídas anteriormente y evitar la crisis cambiaria de comienzos de los años ochenta. Este fue un ajuste de naturaleza patrimonial que una vez asegurado, permitió a las empresas pasar por coyunturas de retracción de demanda e inflación e intereses reales elevados. Esta conducta derivó en la preferencia por la liquidez, o flexibilidad, según Fanelli y Frenkel (1995), que se fue arraigando cada vez más con el correr de los años y que alimenta y es alimentada por el proceso inflacionario.

La persistencia de las incertidumbres indujo a las empresas a tratar de racionalizar los costos. La segunda etapa, que se inició a finales de los años ochenta, se caracterizó por las sucesivas reducciones de los niveles de empleo, los tiempos de producción y las tasas de pérdida de los procesos. Posteriormente, en la tercera etapa, e influenciado por la liberalización comercial, el proceso de ajuste productivo se profundizó para incluir la reducción de tamaño con terciarización, la reversión de la integración vertical y la especialización de la producción. Los ajustes de la segunda y tercera etapas fueron viabilizados por innovaciones genéricas —automatización industrial y, principalmente, nuevas técnicas de organización— probadas internacionalmente y ampliamente disponibles a bajo costo.

A partir de 1993 las empresas elevaron los niveles de producción, como respuesta inmediata a las señales de recuperación de la demanda, derivadas de la estabilización de la economía. Sin embargo, a diferencia de las prácticas que precedieron al “milagro

brasileño” de finales de los años sesenta, las empresas además de utilizar la capacidad ociosa, ampliaron los niveles de capacidad productiva sin hacer grandes inversiones. En gran medida este proceso de optimización es atribuible a los cambios introducidos anteriormente y a la ampliación de sus coeficientes de importación que trajo consigo importantes aumentos de la productividad. Este ajuste expansivo, único en la historia del país, contribuyó a moderar las primeras señales de la demanda de inversiones y fue funcional para las empresas con muchas incertidumbres en cuanto a la evolución de la economía.

Existe estrecha vinculación entre la disposición para crear nueva capacidad productiva y las expectativas de una tendencia sostenida tanto de estabilidad económica como de crecimiento de la demanda. En 1993 se iniciaron algunos proyectos de expansión pero sólo en empresas aisladas. Incluso a fines de 1994 no existían aún planes concretos de inversión en empresas que representasen proporciones significativas de las ventas de un sector determinado. La persistente falta de confianza en el largo plazo, reflejada en los bajos coeficientes de inversión, ha resultado ser una de las herencias más negativas del período de recesión con inflación y un obstáculo difícil de superar, incluso con un régimen de estabilidad de precios, como bien lo muestra la historia reciente de México y de Argentina. Vencer la resistencia a invertir será, en verdad, la principal tarea de las políticas públicas en los próximos años.

En suma, entre 1980 y 1994 la industria enfrentó una constante inestabilidad macroeconómica y una creciente liberalización comercial. A pesar de estar entre las diez mayores potencias industriales y presentar una estructura sectorial de producción similar a la

de sus semejantes, la industria brasileña no ha seguido el ritmo de los cambios internacionales que apuntan hacia una creciente intensidad tecnológica de los productos y procesos. Entretanto, se frustró la expectativa de mantener un crecimiento como el de los "ti-

gres asiáticos", la industria se adaptó al ambiente hostil a través de ajustes sucesivos y no sólo sobrevivió sino que mantuvo la capacidad de reducir el desequilibrio existente, atender la demanda interna y propiciar una inserción externa equilibrada del país.

IV

Análisis de la competitividad de cuatro grupos industriales

1. Bienes intermedios: diferenciación de productos y aumento del tamaño empresarial

a) Patrón de competencia

El cuadro 6 indica que existe un elevado grado de consenso en cuanto a los factores de éxito y convergencia con las prácticas internacionales.

CUADRO 6

Bienes intermedios: Patrón de competencia. Factores más importantes para el éxito competitivo.
(Participación en las ventas del grupo de las empresas que respondieron a la encuesta)

Factores del éxito	Bienes intermedios (% de las ventas)	Industria
Mercado		
Conformidad técnica del producto	79.0	60.7
Bajo precio del producto	65.2	71.7
Mercado propio amplio	52.4	39.7
Configuración de la industria		
Tamaño e integración productiva		
Elevada capacidad de producción	62.9	45.9
Gran tamaño empresarial	68.4	65.4
Relaciones interindustriales		
Conformidad técnica de los insumos	70.4	76.2
Conformidad técnica de los equipos	54.1	61.8
Infraestructura		
Bajas tarifas portuarias	79.5	70.9
Bajas tarifas de los transportes marítimos	78.3	68.0
Bajas tarifas de los transportes por carretera	74.2	72.6
Régimen de incentivos y regulación		
Disponibilidad de crédito de largo plazo	80.8	60.8
Bajos aranceles en el mercado comprador	55.0	65.0
Ventas (miles de millones de dólares)	20	41

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta del *Estudo da competitividade da indústria brasileira*, Coutinho y Ferraz (1994).

Según las empresas que efectúan al menos dos tercios de las ventas, los atributos más importantes de los productos son los precios y la conformidad técnica, lo que supone actuar en mercados amplios, tener elevada capacidad de producción y gran tamaño empresarial. Por su parte, la producción en gran escala demanda insumos y equipos que garanticen bajos niveles de pérdida en las operaciones. El mayor grado de consenso se encuentra en relación con las tarifas de las infraestructuras portuaria, marítima y vial. La importancia de las infraestructuras es tan grande que las empresas más competitivas invierten en ellas cuantiosos recursos por considerarlas esferas naturales para la expansión de sus negocios.

El régimen de incentivos y de regulación se relaciona con dos factores: la disponibilidad de crédito para inversiones y el acceso a los mercados internacionales. Los precios se definen en bolsas internacionales y fluctúan en función de la demanda de las grandes economías y de las condiciones de la oferta mundial. Pocas empresas consiguen mantener márgenes suficientes para viabilizar el autofinanciamiento de sus proyectos, que demandan grandes volúmenes de capital e implican largos plazos de maduración. Como las empresas serán más competitivas, en gran medida, si son capaces de anticipar el crecimiento de la demanda, su dependencia respecto de las condiciones de crédito es elevada. La sensibilidad a las barreras comerciales depende de las prácticas proteccionistas en los principales países consumidores.

b) Estrategias, capacitación y desempeño

El cuadro 7 muestra que las empresas de bienes intermedios declaran estrategias coherentes con el patrón de competencia. La conformidad técnica de los productos es el atributo privilegiado y las empresas con

CUADRO 7

Bienes intermedios: Dirección de las estrategias competitivas*(Participación en las ventas del grupo de las empresas que respondieron a la encuesta)*

	Bienes intermedios		Industria	
	% de las ventas	Ventas (miles de millones de dólares)	% de las ventas	Ventas (miles de millones de dólares)
La estrategia de la empresa privilegia:				
Mercado				
Vender para el mercado interno y externo	84.1	20.6	84.2	44.7
Conformidad técnica de los productos	62.5	19.7	39.7	43.6
Conformidad técnica de los productos exportados	74.7	18.2	52.8	38.8
Producción				
Reducir el consumo de materias primas	65.6	17.2	58.7	42.7
Expandir la capacidad en la línea actual	56.4	20.3	61.5	41.1
Aumentar la uniformación de los procesos	50.0	16.1	31.8	38.2
Relaciones con los proveedores				
Comprar a pocos proveedores	52.5	15.3	65.3	37.5
Conformidad técnica de los insumos	52.6	20.6	58.1	46.1
Mantener relaciones de largo plazo	71.7	16.2	78.2	38.5
Financiamiento				
Recurrir al crédito público	60.7	20.6	39.7	46.0
Recurrir al crédito privado externo	54.0	20.6	38.7	46.0

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta del *Estudo da competitividade da indústria brasileira*, Coutinho y Ferraz (1994).

más de 80% de las ventas actúan tanto en el mercado interno como en el externo y venden principalmente a los países europeos.

Las empresas procuran buscar ventajas en materia de costos a través de las escalas de producción, la uniformidad de los procesos y la reducción del consumo de materias primas, para lo cual es importante mantener relaciones estables con pocos proveedores. La coherencia con el patrón de competencia, sin embargo, no es total, pues si bien empresas con 49% de las ventas señalaron que es muy importante una legislación ambiental rígida, sólo una fracción de ellas, con el 15% de las ventas, declaró efectivamente estrategias tendientes a minimizar el impacto ambiental de sus actividades.

Finalmente, como en ningún otro grupo industrial, las empresas manifestaron interés por recurrir a diversas fuentes de fondos para financiar sus inversiones. En realidad, esta estrategia representa una evolución respecto de las prácticas del pasado, en que la principal contribución del régimen de incentivos vigente fue la subvención del costo del capital. Durante los años setenta y ochenta, este grupo industrial fue beneficiario, a través de instrumentos crediticios y fiscales, de políticas que redujeron los costos fijos y, en muchos

casos, los costos variables más importantes. Por consiguiente, las tasas de rentabilidad de las inversiones eran seguramente más altas que las de "equilibrio". Estas políticas se agotaron y contribuyeron a la caída de los márgenes de utilidades, lo que pudo afectar negativamente la propensión a invertir de este grupo de empresas, incluso ante precios internacionales favorables.

La competitividad de las empresas se mantiene, sin embargo, por la amplia disponibilidad de recursos naturales: minerales, forestales y agropecuarios. Las empresas presentan excepcionales ventajas de costo frente a sus competidores y las perspectivas de largo plazo son positivas. Las ineficiencias existen de modo localizado, relacionadas principalmente con el rendimiento de la base agrícola. Las cuestiones vinculadas con el medio ambiente no eran económicamente relevantes pero su importancia aumentó, planteando nuevos desafíos para estas empresas. Aparte la disponibilidad de materia prima, las mejores empresas, como ya se señaló, siempre concedieron especial importancia a las inversiones asociadas a la logística de desplazamiento de insumos y productos, evitando las ineficiencias de la infraestructura pública. Estas inversiones contribuyeron a mantener precios bajos en los

mercados de destino y explican en gran medida el éxito empresarial.

Desde mediados de los años ochenta las empresas han venido consolidando su eficiencia técnica, debido a la competencia de precios y a la naturaleza continua de sus procesos, que define bajos márgenes de tolerancia y exige ocupar la capacidad productiva, independientemente de la tasa de crecimiento de la demanda. Según se muestra en el cuadro 8, en relación con el promedio de la industria, los productores de bienes intermedios presentan un nivel mayor de modernización. Ya en 1993-1995 las empresas que generaban casi la mitad de las ventas esperaban usar procesos que hacen uso intensivo de equipos automatizados.

En suma, en el Brasil la mayor parte de la producción de bienes intermedios está en manos de empresas que, en materia de estrategias, capacitación y desempeño, son coherentes con el patrón de competencia. Además, como es un hecho establecido, el país se destacó siempre a lo largo de su historia en actividades relacionadas con los productos básicos. La base de sustentación de la competitividad se construyó a lo largo de los años a partir de la afiliación a los mercados interno y externo en un contexto de crecimiento de la demanda y en condiciones favorables de acceso a las materias primas, adecuado nivel de eficiencia e inversiones en la logística de desplazamiento de la producción, en la configuración de la industria; y beneficiándose de subsidios al costo del capital en lo que atañe al régimen de incentivos.

c) *Desafíos*

Las empresas no conseguirán en el futuro mantener sus posiciones sobre las mismas bases que en el pasado. Los desafíos son agregar valor a los productos y abrir nuevos mercados; asociar parámetros energéticos y ambientales al uso de recursos naturales, fortalecer los aspectos empresariales vinculados al tamaño e internacionalizar las operaciones y, finalmente, desarrollar nuevas ingenierías financieras en asociaciones público-privadas.

En los sistemas productivos, las empresas necesitan superar el bajo valor agregado de los productos y la creciente ineficiencia a medida que ellas se distancian de los recursos naturales en las cadenas productivas. Los esfuerzos tecnológicos también son reducidos: en 1992 de 82 empresas, 43% no realizaba inversiones y 46% gastaba entre 0.01% y 1% de las ventas en investigación y desarrollo. La superación de esta deficiencia depende básicamente de decisiones privadas y algunas empresas líderes ya están realizando esfuerzos en esta dirección.

La oferta de bienes de mayor valor podrá ser atendida al menos por tres estructuras productivas distintas. Primero, por el aumento de las importaciones, o por nuevas empresas que perciban la atracción del mercado brasileño. Segundo, por el mejoramiento de las empresas situadas en los tramos posteriores de las cadenas, inducido por los proveedores de insumos básicos. El interés de éstos por mejorar sus clientes todavía es restringido y son pocas las empresas con capacidad de coordinación de acciones de esta natura-

CUADRO 8

Bienes intermedios: Intensidad de uso de la automatización de base microelectrónica

(Participación en las ventas del grupo de las empresas que respondieron a la encuesta)

	1987-1989	1992	1993-1995	1996-1998
Porcentaje de las operaciones controladas por equipos de base microelectrónica.				
Grupo bienes intermedios				
Ventas (miles de millones de dólares)	19.0	19.2	18.8	18.7
0 a 10%	42.4	31.6	20.0	17.5
11 a 50%	41.3	41.7	30.2	24.8
Más de 51%	16.3	26.7	49.8	57.7
Industria				
Ventas (miles de millones de dólares)	35.4	42.0	38.3	37.5
0 a 10%	52.6	36.1	15.9	12.7
11 a 50%	37.0	46.9	51.9	44.4
Más de 51%	10.4	17.0	32.2	42.9

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta del *Estudo da competitividade da indústria brasileira*, Coutinho y Ferraz (1994).

leza. Tercero, las empresas más competitivas pueden integrarse verticalmente hacia adelante, entrando en segmentos más dinámicos. Evolucionar en esa dirección significa desarrollar productos y canales de comercialización, lo que implicaría cambios radicales en la conducta de los empresarios. Son pocas las empresas dispuestas a enfrentar los riesgos y las incertidumbres que esa iniciativa entraña, incluso aunque los márgenes de utilidades sean más atractivos. A la búsqueda de nuevos mercados, en las configuraciones industriales se asocia el desafío de invertir fuera del país y para eso es necesario que los empresarios tengan una postura "internacionalista" que raramente se encuentra en este grupo. Es probable que la internacionalización se produzca en este grupo como resultado de los procesos de competencia, a través de fusiones con empresas de países vecinos que también tengan posibilidades de competir en estas actividades.

También ya ha quedado suficientemente claro que los mercados castigarán las conductas que "constituyen delitos contra el medio ambiente". Como las externalidades negativas son comunes, resulta más eficaz enfrentarlas mediante la asociación de empresas contaminantes y proveedores de soluciones tecnológicas. Dada la capacitación ya existente, el medio ambiente constituye una fuente de oportunidades para las empresas brasileñas. El desarrollo de normas de procedimiento y nuevas tecnologías puede otorgar ventajas a mediano y largo plazo difíciles de superar por los competidores.

En las infraestructuras públicas es probable que la reducción de las barreras legales a la participación del sector privado abra amplias oportunidades a los productores de bienes intermedios. Siempre que sean funcionales para sus negocios, las infraestructuras de transporte y energía probablemente atraerán principalmente a las empresas que todavía no han explorado satisfactoriamente esas fuentes de reducción de costos.

Todos estos caminos de crecimiento pueden recorrerse con mayor rapidez en presencia de procesos de conglomeración de empresas. En algunos sectores este proceso está más avanzado, en otros las estructuras son más inestables.

En el caso de los sectores del petróleo, minerales de hierro, siderurgia, aluminio, jugo de naranja y soya, la eficiencia técnica, el tamaño del empresariado y el grado de integración vertical de la producción son similares a los de las buenas empresas internacionales. Por lo tanto, la competitividad futura depende de

la mantención y fortalecimiento de estas configuraciones.

Sin embargo, en las industrias del petróleo y mineral de hierro, dominadas por dos empresas estatales de importancia mundial, la configuración mundial depende todavía de procesos de desreglamentación y privatización que son imprevisibles por su naturaleza eminentemente política. Existirán presiones en varias direcciones y los escenarios posibles varían desde el fortalecimiento del tamaño empresarial, de los niveles de integración productiva y de la libertad para crecer en los mercados interno y externo, hasta el desmembramiento y la privatización pulverizada. En el primer escenario la presión está revestida de la lógica de la competencia. Las empresas con este perfil tienen mejores posibilidades de crecer y generar riqueza, independientemente de su composición patrimonial. En el segundo escenario la competitividad es amenazada por las deseconomías de escala y de costo en las cadenas productivas.

En los sectores del papel y la celulosa y de los productos petroquímicos las estructuras patrimoniales y productivas son más inestables y pueden sufrir cambios a lo largo del decenio. En la industria del papel y la celulosa la concentración económica dependerá básicamente de las tasas de crecimiento de los mercados. En la medida en que las empresas busquen la internacionalización o enfrenten una reducción de la demanda aumentará la demanda de fusiones. El caso de la industria petroquímica es similar, pero por la fragilidad de la estructura patrimonial, basada en empresas mixtas (*joint ventures*), en instalaciones únicas y en la fabricación de un solo producto, hay mayores posibilidades de fusiones, principalmente en función de la evolución de la demanda local. Ya se han iniciado movimientos en esta dirección, aunque tímidos, y se debe continuar por caminos de menor resistencia, comenzando por empresas con líneas de productos similares para posteriormente evolucionar hacia empresas con complementariedades técnicas o de mercados.

2. Bienes duraderos y sus proveedores: regionalización de la producción versus búsqueda globalizada de fuentes de abastecimiento (*global sourcing*)

a) Patrón de competencia

El cuadro 9 muestra que los factores consensuales se diferencian del promedio de la industria y se aproximan a las tendencias internacionales.

CUADRO 9

**Bienes duraderos: Patrón de competencia.
Factores más importantes para el éxito
competitivo**

(Participación en las ventas del grupo de las
empresas que respondieron a la encuesta)

Factores del éxito	Bienes duraderos (% de las ventas)	Industria
Mercado		
Bajo precio del producto	94.8	71.7
Elevada eficiencia de la asistencia técnica	91.4	50.3
Mercado nacional amplio	90.8	68.1
Configuración de la industria		
Tamaño e integración productiva		
Control sobre el sistema de distribución	69.2	43.3
Integración vertical hacia atrás	51.8	35.2
Tamaño de la empresa	86.9	65.4
Relaciones interindustriales		
Rapidez en la entrega de los insumos	95.2	60.7
Durabilidad de los equipos	85.1	65.0
Acceso a las tecnologías en el exterior	95.7	76.9
Infraestructura		
Confiabilidad de los servicios de energía eléctrica	93.0	68.7
Disponibilidad de servicios de capacitación	89.7	63.5
Disponibilidad de mano de obra alfabetizada	95.3	65.0
Régimen de incentivos y regulación		
Reconocimiento de responsabilidad civil	73.8	40.4
Reconocimiento de la propiedad industrial	89.6	54.9
Incentivo fiscal a la inversión en capital fijo	88.5	63.8
Ventas (miles de millones de dólares)	12	41

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta del *Estudo da competitividade da indústria brasileira*, Coutinho y Ferraz (1994).

Comprobando un hecho establecido, más del 90% de las ventas lo realizan empresas que consideran que el tamaño del mercado brasileño es un factor de éxito. En tanto que las empresas productoras de bienes intermedios partieron del mercado local para disputar el mercado externo, la mayor parte de las empresas líderes del grupo de bienes duraderos vinieron de afuera, atraídas por el tamaño y las perspectivas de crecimiento del mercado brasileño, suficiente para la operación de plantas con posibilidades de aprovechamiento de las economías de escala.

En los mercados, las empresas mencionaron el bajo precio del producto y la eficiencia de la asistencia técnica. En forma coherente, en la configuración de la industria, asociado a estos factores se consideró el control sobre los canales de distribución. La importancia conferida al precio revela la sensibilidad a la reciente liberalización comercial en tanto que la red

de revendedores acreditados existente en el país es una de las ventajas que las empresas locales pueden utilizar frente a las importaciones de las empresas no establecidas.

El 51.8% de las ventas corresponde a empresas que todavía consideran la integración vertical como atributo relevante para el éxito. Según esta opinión hay preferencia por una forma de relación entre proveedor y productor que diverge de la relación piramidal que se afianzó en el escenario internacional a partir de la experiencia japonesa. Esta divergencia está indicando que no se piensa que los proveedores locales sean capaces de producir de manera eficiente. Con relación a la mano de obra, la búsqueda de eficiencia técnica denota la importancia de contar con personal alfabetizado y una infraestructura de capacitación que facilite la formación de una fuerza de trabajo competente en nuevas prácticas productivas.

En lo que se refiere al régimen de regulación, la percepción de las empresas que efectúan tres cuartas partes de las ventas en cuanto a la importancia de la responsabilidad civil del productor está asociada a la relevancia que se atribuye a la asistencia técnica y encuentra resonancia en el código legal del país, considerado muy avanzado en términos internacionales. La importancia de la propiedad industrial, señalada por empresas con 89.6% de las ventas, es la contrapartida natural de la relevancia atribuida a la importación de tecnología, funcional para las actividades de elevado dinamismo en las que predominan, sin embargo, las empresas extranjeras.

En el campo financiero, empresas con 88.5% de las ventas valorizaron los incentivos fiscales. La mayor parte de ellas, en su condición de líderes internacionales, siempre mostró capacidad de autofinanciamiento, exonerando al Estado de la concesión de subsidios al costo del crédito, tan importante para los bienes intermedios. Pero, asociados con las barreras a la importación, desde que se inició la producción de bienes duraderos en el Brasil, los instrumentos fiscales han sido manejados con muchísima flexibilidad, de una manera adaptable a las necesidades económicas de las empresas. Se utilizaron exenciones para la inversión, en la etapa de instalación; para la operación en nuevas áreas geográficas, frente a los intereses de descentralizar la producción industrial y, finalmente, para abrir mercados —de exportación o para modelos específicos de productos— en períodos de depresión de la demanda local. No hay indicaciones de que este panorama varíe en el futuro y la real necesidad de apoyo para este tipo de empresas está aún por determinarse.

CUADRO 10

Bienes duraderos: Dirección de las estrategias competitivas
(Participación en las ventas del grupo de las empresas que respondieron a la encuesta)

	Bienes duraderos		Industria	
	% de las ventas	Ventas (miles de millones de dólares)	% de las ventas	Ventas (miles de millones de dólares)
La estrategia de la empresa privilegiada:				
Mercado				
Vender para el mercado interno y externo	93.3	20.5	84.2	44.7
Bajo precio	66.6	12.9	30.3	43.6
Elevada asistencia técnica	62.3	12.9	29.2	43.6
Producción				
Diversificar concéntricamente	76.8	12.3	61.1	41.1
Reducir los costos de las existencias	81.0	20.5	54.9	44.7
Aumentar la flexibilidad de la producción	83.8	12.3	66.3	38.1
Relaciones con los proveedores				
Conformidad técnica de los insumos	75.8	12.9	58.1	46.1
Comprar a pocos proveedores	93.0	12.3	65.3	37.5
Comprar a proveedores acreditados	97.1	12.3	64.8	38.5
Capacitación				
Realizar programas internos estructurados	98.1	12.9	87.4	46.1
Utilizar instituciones externas	62.8	12.9	56.7	46.1

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta del *Estudo da competitividade da indústria brasileira*, Coutinho y Ferraz (1994).

b) *Estrategias, capacitación y desempeño*

El cuadro 10 indica que las estrategias son consensuales y convergentes con el patrón de competencia. Las empresas quieren conquistar el mercado interno y el externo, principalmente el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), a través de los precios y la asistencia técnica. La diversificación concéntrica revela la intención de buscar economías de cobertura (*economies of scope*), lo que puede facilitarse por la producción flexible con bajos niveles de existencias. En caso de que las estrategias tengan éxito, el estilo de relaciones que se pretende establecer con los proveedores y el de capacitación, significan un cambio sustancial con respecto al régimen anterior. Estas informaciones revelan, por sobre todo, que la mayoría de las empresas tiene acceso a las informaciones relevantes para su régimen de competencia y sabe escogerlas. Sin embargo, la competitividad es más frágil cuando las estrategias se contrastan con el desempeño y la capacitación de las empresas.

El cuadro 11 registra indicadores de la intensidad de uso de la automatización, del control estadístico de los procesos y de sistemas "justo a tiempo" con los proveedores. A comienzos de los años noventa la modernización productiva se aceleró y un número creciente de empresas empezó a funcionar con niveles de eficiencia similares a los de las fábricas más

competitivas del mundo. Sin embargo, la intensidad de los cambios presenta gran dispersión entre los tres sectores. La industria de artículos electrónicos de consumo revela mayor agilidad, seguida de cerca por la de partes y piezas para automóviles. Las montadoras de automóviles mostraron una evolución más lenta.

A partir de 1988, cuando se puso en marcha la reforma arancelaria, las importaciones comenzaron a crecer inicialmente en los segmentos de productos electrónicos de consumo. Los productores externos que ofrecían mayor diversidad de productos actualizados desde el punto de vista tecnológico comenzaron a ocupar espacios en el mercado brasileño. Por consiguiente, los niveles de capacidad ociosa aumentaron. En el sector de los productos electrónicos de consumo, la utilización de la capacidad cayó de 80 a 54% entre finales de los años ochenta y 1992. Las empresas respondieron mediante la especialización y la renovación de los productos, asociadas a inversiones en automatización, importaciones de componentes, cortes en el empleo —de 50% entre 1992 y 1994— y reducción de los precios.² Ante un crecimiento de 100% del volumen de producción durante el mismo

² En este momento, a través de la automatización, los procesos productivos están experimentando algunos cambios que incluyen la eliminación de ciertas etapas.

período, resultante del efecto renta del Plan Real, el mejoramiento de la productividad indica que difícilmente se alcanzará nuevamente en el futuro el nivel de empleo anterior a 1992.

En el rubro de partes y piezas para automóviles, pese a los esfuerzos de modernización, los niveles de eficiencia todavía presentan grandes variaciones, debido a que las empresas constituyen, estructuralmente, un tejido industrial más heterogéneo. Desde mediados de los años ochenta y como consecuencia de la crisis, las empresas marginales fueron eliminadas del mercado en tanto que otras —dotadas de mayor capacidad de respuesta— buscaron mercados externos. En los años noventa la supervivencia dependerá de las políticas de *global sourcing* y de la capacitación acumulada por cada empresa, principalmente si las montadoras presionan para reducir los precios. La tendencia probable es que se mantendrá el proceso ya iniciado tendiente a la eliminación de las empresas más frágiles.

Entre fines de 1989 y comienzos de 1990, la industria automovilística fue la única que evitó ajustes del empleo, debido a los acuerdos existentes entre los trabajadores, los empresarios y el gobierno, reunidos

en una organización que se denomina “cámara sectorial” en la que se negociaron los impuestos, los salarios y los márgenes de utilidad, preservándose la producción y el empleo. Ante la amenaza de las importaciones la primera reacción de las empresas fue recurrir a planes de renovación de modelos y, en seguida, iniciar importaciones propias. Las empresas también procuraron asemejarse en sus operaciones a los demás países del MERCOSUR, ante la iniciativa de los gobiernos de promover la integración económica. Este segmento está más atrasado que los demás en el ámbito de la producción, pero el ajuste productivo tiene su secuencia. Entretanto, se están alcanzando los límites de optimización de la capacidad y para el segundo quinquenio de la década, las empresas tendrán que decidir si iniciarán o no inversiones en nuevas plantas.

Las relaciones intersectoriales están evolucionando en dos sentidos, aparentemente contradictorios: aproximación a los proveedores locales y aumento de las compras fuera del país. En la industria electrónica de consumo las importaciones aumentaron más que los esfuerzos por modificar las relaciones con los proveedores. Fueron pocos los fabricantes de componentes

CUADRO 11

Bienes duraderos: Intensidad de uso de las innovaciones en los sistemas productivos

(Las respuestas en paréntesis indican la participación de las empresas que respondieron a la encuesta en las ventas del sector correspondiente)

Sectores	1987-1989	1992	1993-1995	1996-1998
Industria automovilística				
% operaciones automatizadas	Baja ^a (100)	Baja (100)	Media ^b (76)	Media (76)
% operadores con CEP ^c	Baja (100)	Baja (65.1)	Baja (65.1)	Baja (65.1)
% proveedores que usan el sistema JIT ^d	Baja (100)	Baja (65.1)	Baja (65.1)	Baja (65.1)
Partes y piezas para automóviles				
% operaciones automatizadas	Baja (69.5)	Media (54.9)	Media (55.1)	Alta ^e (60.7)
% operadores con CEP	Baja (56.1)	Media (49.6)	alta (70.2)	Alta (91.1)
% proveedores que usan el sistema JIT	Baja (84.6)	Baja (63.1)	Media (47.0)	Alta (55.7)
Electrónica de consumo				
% operaciones automatizadas	Media (97.9)	Alta (57.4)	Alta (57.4)	Alta (63.7)
% operadores con CEP	Baja (50.2)	Media (68.1)	Alta (58.5)	Alta (92.0)
% proveedores que usan el sistema JIT	Baja (98.3)	Baja (81.6)	Media (63.7)	Alta (51.9)

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta del *Estudo da competitividade da indústria brasileira*, Coutinho y Ferraz (1994).

^a Baja intensidad: hasta 10%.

^b Intensidad media: entre 11 y 50%.

^c Control estadístico del proceso.

^d Justo a tiempo.

^e Alta intensidad: superior a 50%.

que se beneficiaron del crecimiento de comienzo de los años noventa, y la excepción más importante fue la producción local de oscilógrafos catódicos (*cinescóplos*). En la industria automovilística es más frecuente la integración proveedor-montadora, tendiente al desarrollo conjunto de componentes, entregas "justo a tiempo", etc. Sin embargo, esta trayectoria apenas se ha iniciado, ya que las iniciativas de esta naturaleza demandan tiempo, son complejas y costosas. Las pocas empresas que invirtieron en esta dirección obtuvieron importantes resultados, lo que sugiere el camino que habrá de seguirse en los próximos años.

Sin embargo, a esta tendencia se contraponen la capacidad de importar de las empresas, que garantiza ventajas frente a los competidores con menor capacidad de compra en el exterior o menor influencia sobre los proveedores locales. La intensidad de las compras en el país (o región) variará probablemente en relación directa con la evolución de dos parámetros: el volumen demandado y el grado de especificidad de los componentes. Mientras más elevados sean estos parámetros, más favorecidos resultarán los proveedores locales, ya que la proximidad a las montadoras tiene ventajas económicas para ambos.

c) *Desafíos*

Un importante contingente de empresas líderes mundiales desarrolla actividades en Brasil, conjuntamente con otras de origen local capaces de enfrentar la competencia internacional, además de un vasto grupo de organizaciones pequeñas y medianas que sobreviven en las franjas de las cadenas productivas. Para los años restantes del decenio de 1990, el panorama internacional y las intenciones de las empresas líderes indican que los desafíos principales pasarán a ser el aumento de las relaciones con los mercados externos y la búsqueda de eficiencia técnica.

Mientras la tasa de crecimiento de la demanda supera la tasa de incremento de la producción, las importaciones no tendrán efectos perjudiciales sobre la capacidad instalada. Sin embargo, si esa relación cambia o si los costos de internación de los bienes importados se aproximan a los costos de producción local aumentará la disputa por mercados más estrechos lo que ocasionará la eliminación de las empresas más frágiles y, por consiguiente, una mayor concentración de las estructuras industriales.

La competencia de las importaciones amenaza principalmente a las empresas que sólo poseen capacidad productiva local. A su vez, las empresas internacionales tienen flexibilidad para producir o impor-

tar, sin que ello afecte sus resultados económicos agregados o su participación en los mercados. Esto es positivo desde el punto de vista de las empresas y del consumidor, pero al mismo tiempo es negativo desde el punto de vista del empleo, de las actividades relacionadas con la producción de insumos, de la recaudación fiscal y de la balanza comercial. Es probable que no se produzca ni la desindustrialización total ni el autoabastecimiento; las empresas deberán seguir estrategias que combinen la regionalización de la producción con importaciones de componentes y bienes finales. Estrategias de esta naturaleza ya han sido detectadas en Argentina, aunque la industria de este país es de tamaño menor (Kosakoff, 1994).

Las principales empresas de este grupo tienen planes de inversión bastante importantes y en los próximos años se decidirá cuáles se llevarán a la práctica, lo que significa complejas negociaciones con las autoridades. En este sentido el MERCOSUR, al mismo tiempo que aumentó el tamaño del mercado potencial, amplió también el poder de negociación de las empresas, ya que es mucho mayor el número de localidades que pueden ofrecer incentivos para atraer inversiones. Ante la carencia de inversiones en la región, es muy probable que las disputas sean muy intensas, beneficiándose una vez más las empresas de este grupo con reducciones significativas de los costos de implantación y operación.

3. Bienes tradicionales: ajuste productivo heterogéneo

a) *Patrón de competencia*

El cuadro 12 revela que existe un menor grado de consenso que en los otros grupos y menor grado de convergencia con las prácticas internacionales.

Las empresas de este grupo adhieren parcialmente a las prácticas internacionales de mercado ya que los atributos considerados más importantes son la marca y el plazo de entrega mientras que la conformidad técnica, o cumplimiento de las especificaciones de los clientes, fue considerada importante por las empresas con sólo el 39% de las ventas. Así, en Brasil se percibe la diferenciación como un esfuerzo en materia de ventas mediante el cual se busca fijar la imagen de la empresa, sin que necesariamente entrañe desarrollar productos para mercados segmentados por las especificaciones de los clientes.

Sin embargo, no se observa en el país la saturación del consumo que ocurre en los países industrializados; por el contrario, los índices nacionales de

CUADRO 12

Bienes tradicionales: Patrón de competencia. Factores más importantes para el éxito competitivo

(Participación en las ventas del grupo de las empresas que respondieron a la encuesta)

Factores del éxito	Bienes tradicionales	Industria
	(% de las ventas)	
Mercado		
Marca	72.3	42.7
Mercado nacional amplio	67.7	68.1
Rapidez de entrega	61.5	48.0
Configuración de la industria		
Relaciones interindustriales		
Arancel bajo de importación de equipos	75.9	70.1
Relaciones de largo plazo con proveedores	75.4	71.1
Infraestructuras		
Confiabilidad de los servicios de transporte carretero	75.2	69.8
Disponibilidad de mano de obra alfabetizada	61.9	65.0
Baja tarifa de energía eléctrica	59.3	55.5
Régimen de incentivos y regulación		
Crédito para la exportación	69.4	48.0
Incentivo fiscal a la inversión	70.3	63.8
Código de defensa del consumidor	63.8	29.8
Ventas (miles de millones de dólares)	5.5	41

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta del *Estudo da competitividade da indústria brasileira*, Coutinho y Ferraz (1994).

consumo por habitante de la mayoría de los productos son extremadamente bajos. En este sentido, el crecimiento de la renta abre oportunidades de expansión en esos sectores. Esta puede ser la razón por la cual un núcleo de empresas con los dos tercios de las ventas considera importante el tamaño del mercado brasileño.

En las relaciones intersectoriales hay mayor convergencia con las prácticas internacionales, ya que las empresas con los tres cuartos de las ventas dan importancia a los aranceles bajos de importación de equipos y a las relaciones de largo plazo con los proveedores de insumos, lo que facilita la adopción de innovaciones ideadas en otros sectores. Las importaciones facilitan la elección en cuanto al nivel tecnológico, precio y condiciones de pago e inducen a las empresas a defender, para sus proveedores, una regulación liberal del comercio externo. La intención de estabilizar

el suministro de insumos refleja probablemente la reacción de las empresas a los años de inestabilidad de precios, en que se produjeron conflictos a lo largo de las cadenas productivas.

Las infraestructuras pertinentes —servicios de transporte rápido por carretera, tarifas de energía eléctrica bajas y mano de obra alfabetizada— son externalidades genéricas, necesarias para cualquier empresa industrial. Pese a ello, se mantienen algunas singularidades. La red vial, por ejemplo, es la infraestructura de transporte más apropiada para atender puntos de venta dispersos espacialmente, que es una de las características de las actividades de este grupo.

Finalmente, en cuanto al régimen de incentivos y de regulación, la relevancia atribuida al código de defensa del consumidor denota gran sensibilidad a las reglas que castigan las prácticas desleales de competencia. El énfasis en el crédito para la exportación y los incentivos fiscales a la inversión revelan fuerte dependencia de los recursos de terceros para viabilizar las ventas y la expansión. Cabe destacar que las empresas líderes de este grupo aplican estrategias de financiamiento sofisticadas, similares a las mejores prácticas en uso en el país, que combinan recursos públicos, recursos externos y emisión de acciones, además de utilizar los recursos propios.

b) *Estrategias, capacitación y desempeño*

Como lo muestra el cuadro 13, la importancia atribuida al capital de terceros supone estrategias financieras que privilegian el crédito público, en detrimento de las soluciones de mercado. Como en general no hay demanda de operaciones complejas, de larga maduración y de volúmenes importantes, era de esperarse mayor preferencia por las fuentes privadas. En verdad, la preferencia por el crédito público sugiere falta de confianza en el sistema financiero privado y refleja las desventajas de las empresas de menor tamaño, incapaces de ofrecer garantías para obtener préstamos.

En el ámbito de la producción, las estrategias se aproximan a las mejores prácticas. Las empresas responsables de la mayor parte de las ventas declararon la intención de ampliar la capacidad de las líneas actuales mediante la incorporación de técnicas que, a través de la flexibilidad productiva, favorecieran también la diversificación en nuevos segmentos. La preferencia por las relaciones de largo plazo con los proveedores, pese a ser coherente con el patrón de competencia, presenta un nivel de consenso inferior al promedio de la industria. La otra estrategia, interesa-

CUADRO 13

Bienes tradicionales: Dirección de las estrategias competitivas
(Participación de las empresas que respondieron a la encuesta en las ventas del grupo)

	Bienes tradicionales		Industria	
	% de las ventas	Ventas (miles de millones de dólares)	% de las ventas	Ventas (miles de millones de dólares)
La estrategia de la empresa privilegia:				
Mercado				
Desarrollo de la marca	71.0	7.9	41.0	43.6
Vender a quien ofrece más ventajas	50.0	2.5	41.2	3.5
Producción				
Expandir la capacidad de la línea actual	68.3	5.2	61.5	41.1
Diversificar concéntricamente	62.8	5.5	61.1	41.1
Aumentar la flexibilidad de la producción	63.7	5.4	66.3	38.1
Relaciones con los proveedores				
Mantener relaciones de largo plazo	67.9	5.4	78.2	38.5
Comprar insumos de menor precio	67.6	8.1	69.3	46.1
Financiamiento				
Recurrir al crédito público	50.0	8.1	39.7	46.0

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta del *Estudo da competitividade da indústria brasileira*, Coutinho y Ferraz (1994).

da en el menor precio del insumo, relega a segundo plano aspectos como la conformidad de las especificaciones o el plazo de entrega, atributos que podrían conferir mayor confiabilidad a las relaciones intersectoriales.

Esta adhesión parcial al patrón de competencia aparece también en las estrategias del producto. Por una parte, de manera coherente, la mayor parte de las ventas la realizan empresas preocupadas por afianzar su marca ante los consumidores. El plazo de entrega, considerado importante para la competitividad, no merece tanto énfasis en las estrategias. Además, sólo una minoría responsable por el 12% de las ventas, privilegia la conformidad técnica y el cumplimiento de las especificaciones de los clientes, atributos próximos a las prácticas óptimas. Se apartan también del patrón de competencia, las empresas con la mitad de las ventas facturadas, al declarar estrategias de venta oportunistas, que favorecen a los clientes que ofrecen las mejores ventajas en cada momento. Sin embargo, esta disociación no es general. Entre las empresas líderes de los diversos sectores se practica la fidelidad al cliente. En 1994, por ejemplo, esta minoría mantuvo sus contratos de exportación pese a que registró pérdidas, por efecto del calentamiento de la demanda interna y la valorización cambiaria.

Las diferencias de conducta dentro del grupo

surgen con nitidez cuando se aprecian las informaciones de acuerdo con el tamaño de las empresas (cuadro 14). Cuanto mayor es la empresa, mayor es la concentración de las estrategias en algún atributo específico. Por ejemplo, la estrategia preferida de las grandes empresas es afianzar la marca. Es preocupante que sólo en los segmentos con más de 100 empleados haya sido mayor el número de empresas que mencionó conformidad con las especificaciones técnicas. Entre aquellas de tamaño menor (1 a 20 empleados) las estrategias están dispersas y se distribuyen entre precios, plazos, marcas, durabilidad y cumplimiento de las especificaciones de los clientes.

El cuadro 15 indica la capacitación productiva de las empresas y confirma las diferencias que existen entre las empresas pequeñas y las grandes. Las más grandes poseen equipos más modernos y un segmento importante de las empresas de menor tamaño no lo gran evaluar la etapa de actualización tecnológica en que se encuentran.

El tamaño reducido dificulta la inversión y la búsqueda de mercados dinámicos, cerrando un círculo vicioso de deficiencias competitivas. La presión ejercida por las empresas más grandes y, crecientemente, por las importaciones, además de la ausencia de redes horizontales o verticales, impiden la difusión de las prácticas de gestión contemporáneas e inducen

CUADRO 14

Bienes tradicionales: Estrategias de producto por tamaño de las empresas
(Porcentajes de empresas que respondieron a la encuesta)

Tamaño de las empresas ^a	1 a 20 empleados	21 a 100 empleados	101 a 500 empleados	+ de 500 empleados	Promedio del grupo
La estrategia de la empresa privilegia:					
Precio bajo	22.2	46.0	28.7	26.6	31.5
Fuerte identificación con la marca	22.2	36.5	53.2	60.9	46.7
Plazo de entrega reducido	25.0	15.9	27.7	35.9	26.5
Conformidad técnica	02.8	03.2	07.4	20.3	08.9
Durabilidad	27.8	25.4	11.7	03.1	15.2
Atender las especificaciones del cliente	22.2	23.8	22.6	14.1	20.7
No hay estrategia definida	19.4	09.5	09.7	09.4	10.9
Número de empresas	36	63	94	64	257

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta del *Estudo da competitividade da indústria brasileira*, Coutinho y Ferraz (1994).

^a Las empresas con hasta 100 trabajadores están subrepresentadas debido a los procedimientos de selección de la muestra.

CUADRO 15

Grupo de sectores tradicionales: Generación del equipo más importante por tamaño de las empresas
(Porcentajes de empresas que respondieron a la encuesta)

Tamaño de las empresas	1 a 20 empleados	21 a 100 empleados	101 a 500 empleados	+ de 500 empleados	Promedio del grupo
Generación					
Última	02.5	05.3	10.6	21.7	10.8
Penúltima	15.0	14.7	32.7	42.0	27.8
Anterior	20.0	26.7	29.8	21.7	25.7
Indeterminada	22.5	14.7	12.5	10.1	13.9
No sabe	40.0	38.7	14.4	04.3	21.9
Número de empresas	40	75	104	69	288

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta del *Estudo da competitividade da indústria brasileira*, Coutinho y Ferraz (1994).

a recurrir a conductas no competitivas de supervivencia. A comienzos de los años noventa aumentó la informalización, la evasión tributaria y la degradación de las condiciones de trabajo, factores que afectan negativamente la calidad de los productos. Estas prácticas de competencia predatoria desalientan las inversiones en el desarrollo del producto, los procesos productivos y la capacitación, lo que acaba por perjudicar a la industria en su conjunto.

El éxito competitivo, expresado en las tasas de crecimiento y la capacidad de diferenciar los productos, es en gran medida el resultado de la eficacia y la eficiencia de la gestión empresarial. Las firmas que tienen estrategias distantes del patrón de competencia y tienen escasa capacidad gerencial son en su mayoría pequeñas empresas de capital nacional y no exportadoras.

Así, en este grupo se refleja la heterogeneidad competitiva de la industria brasileña, que se explica por las diferencias de ingreso de la población, que supone niveles de exigencia diferenciados. Como consecuencia de lo anterior existe gran variación en cuanto a la eficiencia productiva, los precios y la complejidad de los bienes. Un análisis sectorial más detenido indicará que las empresas cuya capacidad competitiva se aproxima a la de las empresas que usan las mejores prácticas tienen importante participación en la producción de añil, tejidos de algodón, artículos de ropa blanca y mantelería y tejidos de punto, así como en el faenamiento de aves y cerdos. Existen también empresas competitivas, si bien con menor peso en la producción total, en segmentos como los de productos de lechería y calzado de cuero, y también, si bien su presencia es menos importante, en segmentos de procesamiento de

carne bovina, muebles de madera y demás sectores textiles.

c) *Desafíos*

Las empresas no competitivas sobrevivirán mientras persista un mercado de bajo poder adquisitivo con parámetros modestos de rechazo de productos y las autoridades sigan siendo incapaces de castigar las desviaciones de conducta de los empresarios. En verdad, las deficiencias sólo se superarán a largo plazo mediante el crecimiento económico sostenido y vinculado a una mayor equidad social, además de un sistema eficaz de regulación de la competencia. Es decir, el desarrollo económico y social traería consigo niveles de exigencia más rígidos del consumidor, reduciendo las posibilidades de supervivencia de las empresas marginales.

Sin embargo, independientemente de la evolución de la demanda, estas empresas podrán ser eliminadas por presiones de otras fuentes: las empresas más eficientes y las importaciones. Primero, cabe destacar el interés de las empresas competitivas por adquirir posiciones y establecer límites al crecimiento de las demás. Por ejemplo, en los últimos años, frente a las tendencias de sofisticación del consumo, algunas empresas internacionales productoras de alimentos pusieron en práctica estrategias expansionistas, a través de la adquisición de firmas locales que poseían algún activo competitivo, como una marca o acceso a la materia prima. La segunda fuente de presión, que empezó a despertar creciente atención en 1994, fueron las exportaciones de países en desarrollo, principalmente en el caso del complejo textil-calzado. Las experiencias de liberalización comercial en Argentina y México indican que, entre todas las actividades, éstas fueron las últimas en sentir el impacto negativo de las importaciones y las de menor capacidad de respuesta.

En el Brasil, incluso aunque las importaciones todavía no sean importantes, ya se han visto afectadas las posiciones de algunos sectores en mercados de terceros países, como es el caso de la industria del calzado. Las exportaciones de calzado del sur del país, consideradas exitosas, se redujeron en 1994 como consecuencia de la entrada de productores con menores costos y de la sobrevalorización cambiaria. A decir verdad estos episodios sirvieron para traer al taping dos puntos débiles de la industria —la ineficiencia productiva y la dependencia de marcas de terceros— que facilitaron la sustitución por otros proveedores. La amenaza de la competencia de empresas de regiones con ventajas de costo de trabajo imbatibles nunca se

había observado en la historia del país y se mantendrá en los próximos años.

Entre tanto hay tres elementos determinantes básicos que continuarán favoreciendo la producción local: primero, la segmentación de la demanda favorece la diversidad de proveedores; segundo, las especificidades locales exigen proximidad entre consumidores y productores; tercero, la pulverización de las redes de distribución facilita la participación de empresas nacionales.

Las perspectivas para el futuro son mejores, sin embargo, para las empresas con capacidad emprendedora ya acumulada. Así como el grupo de los bienes intermedios tuvo que hacer frente a nuevos desafíos, en los próximos años el núcleo de empresas tradicionales enfrentará, de manera similar, amenazas y oportunidades derivadas de la doble afiliación a los mercados. Sustentadas por las ventajas ya conquistadas en cuanto a economías de escala o de cobertura (*economies of scope*), o ambas, estas firmas deben mantener sus posiciones en los mercados corrientes e ingresar en segmentos de mayor valor.

En las configuraciones industriales pueden esperarse dos movimientos: la búsqueda de nuevos mercados y la fusión de empresas.

Los caminos más probables son la ocupación de los espacios de las empresas informales y la expansión hacia el MERCOSUR. Las empresas más competitivas de los países vecinos también se moverán hacia el mercado brasileño, intensificando la competencia. Para atender adecuadamente esta demanda regional se necesitarán bases productivas en otros países, para lo cual hay que lidiar con esquemas de financiamiento más complejos, adaptarse a nuevas prácticas administrativas, desarrollar logísticas de abastecimiento de insumos, realizar esfuerzos de adaptación de productos y embalajes, comercialización, etc.

La concentración patrimonial difiere de acuerdo con la nacionalidad de las empresas. Para las empresas extranjeras se trata de la adquisición de empresas locales, como ya se dijo; para las empresas nacionales se trata de fusiones y empresas conjuntas, con competidores locales o asociaciones con empresas todavía no instaladas en el país. La fusión de empresas amplía la participación en el mercado y viabiliza el tamaño necesario para disputar posiciones en los mercados externos, en tanto que las asociaciones con empresas extranjeras dan como resultado la reducción de los costos de acceso a nuevos segmentos cuyo valor agregado es en general mayor. Estos socios posibilitan el acceso de las empresas locales a nuevos productos y

marcas conocidas. Para las empresas extranjeras los beneficios derivan de la disminución de los costos fijos y de distribución. En el caso de que las tendencias de fusión de las empresas se confirmen aumentará el grado de concentración en la mayor parte de los sectores industriales del grupo tradicional.

4. Difusores del progreso técnico: sustitución por importaciones

a) Patrón de competencia

El cuadro 16 revela que en Brasil el grupo de difusores del progreso técnico se distancia de las prácticas internacionales y se aproxima al patrón de competencia vigente en el grupo de bienes duraderos, debido a la baja propensión a la inversión y la creciente liberalización comercial. Los datos sugieren que una lógica común vinculada a la mantención de la capacidad de producción y distante de la capacitación tecnológica, orienta la percepción de las empresas de este grupo que realizan la mayor parte de las ventas.

De los tres atributos del producto respecto de los cuales hay mayor consenso —asistencia técnica, conformidad técnica y precios bajos— dos están asociados a la confiabilidad y a la extensión de la vida útil de los equipos, lo que permite al usuario postergar los planes de inversión y resulta funcional para el ambiente brasileño lleno de incertidumbres. El énfasis en el factor precio indica la creciente disputa por los clientes en un mercado retraído y en el que se redujeron las barreras a la entrada de importaciones. La complejidad tecnológica, asociada al alto nivel de exigencia en cuanto al desempeño de los productos, fue estimada importante por empresas con sólo 38% de las ventas. Considerando que entre 1980 y 1993 la caída de las inversiones en la economía fue persistente, resulta sorprendente encontrar todavía un conjunto de empresas que tiene conciencia de la importancia de esta forma más avanzada de competencia.

En este patrón de competencia, las relaciones con la infraestructura científica y tecnológica son fundamentales, pero en el Brasil esta percepción no es consensual. Aun así, el grupo se destaca respecto del promedio de la industria: la confiabilidad de los servicios de los centros de investigación fue considerada importante para empresas que generan el 43.1% de las ventas, frente a un 17% en el total de las empresas entrevistadas. Sin embargo, este resultado comparado con la importancia dada al acceso a tecnologías en el exterior (86.8%) indica el interés en reducir al mínimo las inversiones en capacitación tecnológica local. En

CUADRO 16

Difusores del progreso técnico: Patrón de competencia. Factores más importantes para el éxito competitivo

(Participación de las empresas que respondieron a la encuesta en las ventas del grupo)

Factores del éxito	Difusores del progreso técnico	Industria
	(% de las ventas)	
Mercado		
Bajo precio del producto	55.3	71.7
Elevada eficiencia de la asistencia técnica	65.2	50.3
Conformidad técnica de los productos	52.8	60.7
Configuración de la industria		
Tamaño e integración productiva		
Alto nivel de reversión de la integración vertical	50.0	33.3
Relaciones interindustriales		
Conformidad con las especificaciones de los insumos	80.1	76.2
Sofisticación técnica de los equipos	62.5	42.2
Acceso a tecnologías en el exterior	86.8	76.9
Infraestructuras		
Disponibilidad de mano de obra alfabetizada	58.0	65.0
Disponibilidad de servicios de capacitación	63.5	63.5
Confiabilidad de los servicios de telecomunicaciones	71.3	59.8
Régimen de incentivos y regulación		
Disponibilidad de crédito de largo plazo	76.6	60.8
Reconocimiento de la propiedad industrial	57.2	54.9
Ventas (miles de millones de dólares)	3.0	41.2

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta del *Estudo da competitividade da indústria brasileira*, Coutinho y Ferraz (1994).

relación con esta evaluación debe tenerse en cuenta el hecho de que el Brasil siga las trayectorias internacionales y que sea relevante el acceso a las innovaciones desarrolladas por otros países, lo que no excluye un mínimo de esfuerzo local de adaptación. Al mismo tiempo, el tamaño limitado y la inestabilidad de la economía brasileña pueden no justificar la inversión tecnológica, optando las empresas por la seguridad de la producción de equipos con tecnologías ya probadas.

En la configuración de la industria, la importancia conferida a la reversión de la integración vertical, por las empresas con la mitad de las ventas, revela

preocupación por una de las principales debilidades del grupo de difusores del progreso técnico. Hasta hace poco tiempo el tejido industrial del país era incapaz de proporcionar insumos en condiciones adecuadas a los fabricantes de equipos y existían barreras institucionales contra las importaciones de componentes. Estas restricciones llevaron a las empresas a internalizar la producción de sus insumos, lo que se tradujo en desventajas de costos frente a los competidores externos. Esta percepción la confirman empresas que generan el 87,1% de las ventas, que aludieron a la importancia de la conformidad técnica de los componentes de terceros. Por otra parte, el valor que se asigna a la conformidad técnica de los productos explica el grado de relevancia atribuido a los equipos tecnológicamente sofisticados.

Las infraestructuras pertinentes —disponibilidad de mano de obra alfabetizada, servicios de capacitación y confiabilidad de los servicios de telecomunicaciones— son también funcionales para las empresas interesadas en mantener la capacidad productiva. Así, la disponibilidad de personal más calificado, indispensable para la actividad de investigación y desarrollo, fue considerada menos relevante que la formación básica, siempre que se complementara con entrenamiento profesional. El lugar destacado atribuido a la confiabilidad de los servicios de telecomunicaciones revela la intensidad de uso de la información, característica de estas actividades.

Finalmente, en consonancia con el patrón de competencia, las empresas destacan dos factores en el régimen de incentivos y regulación: el crédito para inversiones y el reconocimiento de los derechos de propiedad industrial.

La mayor parte de las empresas privilegia las condiciones de financiamiento por dos razones: primero, su demanda la determinan directamente las condiciones de crédito para la inversión; muchas veces se postergan los productos locales favoreciendo a equipos importados en condiciones financieras más favorables; segundo, sus procesos productivos exigen equipos sofisticados, de alto valor, lo que combinado con ciclos de producción largos dificulta la inversión con recursos propios. Sin embargo, es importante mencionar que no se consideraron relevantes el apoyo al riesgo tecnológico ni la disponibilidad de crédito para préstamos de riesgo lo que confirma la baja propensión a la inversión con mayor grado de incertidumbre.

En la regulación, el reconocimiento de los derechos de propiedad es también funcional para una estructura dependiente de la tecnología. En los años

setenta se creía que las empresas brasileñas habrían preferido un código legal que, al no reconocer los derechos de propiedad, facilitase el acceso a tecnologías de productos y procesos y su dominio. En los años noventa, la compra de tecnología continúa siendo fundamental, pero ahora se ha hecho explícito el interés de garantizar la apropiación de los beneficios de la innovación. Esta posición puede entenderse como una defensa de las soluciones de mercado, que no obstruye el acceso a las tecnologías pertinentes, independientemente del poder de negociación de las partes en juego. La orientación general del nuevo código de propiedad industrial brasileño atiende, en gran medida, las reivindicaciones de las empresas.

b) *Estrategias, capacitación y desempeño*

Las estrategias de los fabricantes de equipos electrónicos y electromecánicos figuran en el cuadro 17.

Dos aspectos relacionados con el mercado merecen atención: el espacio en que actúan las empresas y los atributos de los productos.

Primero, las empresas mencionan la complementariedad entre el mercado interno y el externo y muestran una acentuada preferencia por América Latina como destino de sus exportaciones. Así, las empresas esperan que el continente, y no sólo el MERCOSUR como en el caso de los bienes duraderos, constituya su área de negocios. Además de las similitudes en cuanto al nivel de sofisticación de la demanda, el interés por el espacio latinoamericano deriva de los procesos de liberalización comercial en curso en la región, que inducen a las empresas, especialmente las multinacionales, a centrar en una de sus bases las actividades para la región.

Segundo, existen diferencias entre los atributos de los productos en el patrón de competencia y en las estrategias. La búsqueda de la sofisticación tecnológica surge como la estrategia principal, en tanto que la asistencia técnica —importante en el patrón de competencia— sólo la mencionaron empresas generadoras de menos del 10% de las ventas. Otros dos atributos considerados relevantes, el precio y la conformidad técnica, solamente surgen en las estrategias de exportación. Para las ventas internas estos atributos forman parte de las estrategias de las empresas generadoras de un tercio de las ventas. Estas dicotomías pueden explicarse en parte por las diferencias sectoriales de este grupo. Frente a la tendencia a la baja de los precios en los mercados internacionales de equipos electrónicos y la desreglamentación de la industria brasileña, mantener los precios bajos era la intención de las

CUADRO 17

Difusores del progreso técnico: Dirección de las estrategias competitivas
(Participación de las empresas que respondieron a la encuesta en las ventas del grupo)

	Difusores del progreso técnico		Industria	
	% de las ventas	Ventas (miles de millones de dólares)	% de las ventas	Ventas (miles de millones de dólares)
La estrategia de la empresa privilegia:				
Mercado				
Vender a América Latina	75.1	2.7	33.8	38.8
Sofisticación tecnológica	51.6	3.1	22.4	43.6
Bajo precio de exportación	51.5	2.7	33.0	38.8
Conformidad técnica de los productos exportados	51.3	2.7	52.8	38.8
Producción				
Aumentar la flexibilidad de la producción	80.1	4.3	66.3	38.1
Revertir la integración vertical	76.4	4.3	35.2	41.9
Reducir el costo de las existencias	77.2	4.4	54.9	44.7
Relaciones con los proveedores				
Cooperar en el desarrollo de los productos	82.2	4.4	64.8	38.5
Comprar a proveedores acreditados	82.6	4.4	64.8	38.5
Comprar insumos de menor precio	89.7	4.5	69.3	46.1
Capacitación				
Realizar programas internos estructurados	86.2	4.5	87.4	46.1

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta del *Estudo da competitividade da indústria brasileira*, Coutinho y Ferraz (1994).

empresas que generaban el 48.2% de las ventas de este segmento, pero lo era sólo del 12.7% de los productores de equipos mecánicos. Por otra parte, la eficacia de la asistencia técnica no fue privilegiada por ninguna empresa electrónica.

Las estrategias de producción y de relaciones con los proveedores presentan mayor vinculación con los factores de éxito. Hay mayor grado de consenso en el grupo de difusores del progreso técnico que en el promedio de la industria en cuanto a su interés por flexibilizar sus procesos y revertir su integración vertical y reducir los costos de las existencias. De ser puestas en práctica, estas estrategias fortalecerán la capacidad de montaje de las empresas, lo que concuerda con el patrón de competencia, el ambiente de incertidumbre y con la creciente amenaza de la entrada de productos importados. Para viabilizar la reversión de la integración vertical, las empresas también declaran estrategias de acercamiento a los proveedores. La gran mayoría prefiere insumos de bajo precio, pero producidos por empresas homologadas en cuanto a la

calidad y existe la intención de establecer formas de cooperación para el desarrollo de insumos, con el menor número posible de proveedores. También forma parte de las estrategias la formación de recursos humanos en la empresa, lo que revela cierta desconfianza respecto de las instituciones de capacitación, señaladas como muy importantes en el patrón de competencia.

En lo que se refiere a la capacitación y al desempeño, el pasado dejó como legado una industria fuerte y al mismo tiempo frágil. Fuerte, porque los fabricantes sobrevivieron a quince años de demanda en declinación y mantuvieron algún nivel de agregación de valor en el país; frágil, porque la competitividad de las empresas no está fundada en el factor clave de éxito de este grupo, que es la capacitación para generar y difundir innovaciones para sus clientes.

La escasa desaparición de empresas se explica por las estrategias que se aplicaron en relación con el producto y la producción y por la institucionalidad entonces vigente. Ante una demanda inestable y barre-

ras a la entrada de productos importados, la mayor parte de las empresas recurrió a la integración vertical para garantizar sus insumos y diversificó su línea de productos, para ampliar las posibilidades de ventas. Estas conductas beneficiaron principalmente a las empresas con relaciones patrimoniales o tecnológicas, o de ambos tipos, con socios en el exterior, dotados de eficiencia comprobada. La ampliación de las actividades garantizó la utilización de la capacidad, pero al mismo tiempo diluyó los esfuerzos tecnológicos necesarios para sostener la competitividad en el largo plazo. Así, las mismas estrategias que garantizaron la supervivencia en el período anterior están reduciendo las posibilidades de crecimiento y condicionando el futuro a la habilidad de las empresas para continuar accediendo a las innovaciones necesarias.

Hacen falta nuevas explicaciones para dilucidar las diferencias entre los segmentos electrónico y mecánico.

En los años ochenta el fenómeno mundial de la difusión de la microelectrónica repercutió en el Brasil, generando una demanda suficiente para inaugurar y expandir actividades industriales, incluso ateniéndose a (o por causa de) las condicionalidades impuestas por la reserva de mercado de la informática y por la política de compra en las telecomunicaciones. Para estas industrias, aparte las restricciones de importación de equipos no disponibles en el país, se impusieron condiciones rígidas e incluso impedimentos legales al funcionamiento de empresas con mayoría de capital extranjero. Con el transcurso del tiempo fue mejorando la relación precio-desempeño (*performance*) de los equipos brasileños pero a un ritmo inferior al de otros países. Este desempeño insuficiente y las presiones de los usuarios locales y de los productores externos, con el apoyo de sus gobiernos, hicieron fracasar la tentativa de crear un núcleo de empresas de capital local en segmentos de elevado dinamismo tecnológico y de mercado. La reserva de mercado de la informática fue la acción más sofisticada y radical de sustitución de importaciones y su abandono, a partir del comienzo de los años noventa, simboliza el fin de esta estrategia de industrialización para el Brasil.

En la industria de equipos electromecánicos las restricciones al establecimiento de empresas extranjeras eran menores puesto que diversas empresas líderes internacionales ya estaban presentes en el país desde hacía varias décadas y existía cierta flexibilidad en materia de importaciones, a través de la comprobación de que no había similitud. Sin embargo, en los años ochenta, la crisis de la demanda fue muy supe-

rior a la observada en cualquier otro sector industrial. La incertidumbre del mercado local indujo conductas exportadoras, principalmente hacia América Latina, en líneas de productos cuya fuerte demanda en Brasil había permitido constituir núcleos de fabricantes con capacidad de producción importante.

Con todo, tanto en las industrias electrónicas como en las electromecánicas, la desreglamentación de las reservas del mercado se tradujo en la sustitución de las compras en el país por importaciones lo que disminuyó la posibilidad de las empresas de mantener líneas de productos diversificadas y niveles elevados de integración vertical. La mayoría de ellas profundizó sus vínculos con el exterior y actuó en forma diametralmente opuesta a como lo había hecho anteriormente, con reversión de los procesos productivos de integración vertical, especialización de la variedad de equipos montados en el país y aumento de las importaciones de componentes y productos finales. En las industrias electrónicas, ante la débil capacidad de respuesta a la liberalización, la asociación con empresas extranjeras fue inevitable y, con gran rapidez se desnacionalizó la estructura patrimonial.

Las empresas también procuraron mantener la capacitación mínima para su supervivencia. Entre finales de los años ochenta y 1992, en el segmento electrónico se cortaron los recursos para investigación y desarrollo, capacitación y asistencia técnica y se aumentaron en 26.5% las inversiones en servicios de ingeniería, que llegaron a representar 4.3% de las ventas. Las empresas del segmento electromecánico focalizaron sus esfuerzos en la asistencia técnica (incremento de 25%), congelaron los gastos en servicios de ingeniería en 2.4% y aumentaron ligeramente los gastos en investigación y desarrollo. En el segmento electrónico, el crecimiento de las inversiones en servicios de ingeniería es coherente con la búsqueda de racionalización de la producción. En el segmento electromecánico, el aumento del gasto en asistencia técnica es necesario para asegurar la fidelidad de los clientes, reforzando las ventajas de la proximidad de los usuarios.

Sin embargo, el ajuste de los niveles de empleo en investigación y desarrollo y en servicios de ingeniería fue desproporcionado y muy importante. En el grupo de los difusores del progreso técnico, los equipos que trabajaban en investigación y desarrollo disminuyeron 35.0% y en servicios de ingeniería casi 60%, reducción muy superior a la de la producción (27%). La correlación negativa entre gastos y empleo puede significar que hubo una amplia revisión de las

CUADRO 18

Difusores del progreso técnico: Adquisición de tecnología en 1992
(Participación de las empresas que respondieron a la encuesta en las ventas del grupo)

Tipo de tecnología	Difusores del progreso técnico		Industria	
	País	Exterior	País	Exterior
Proyecto básico	2.9	38.1	27.8	30.1
Proyecto detallado	5.5	42.2	28.3	26.7
Pruebas y ensayos	18.8	36.1	48.1	30.8
Certificados de conformidad	48.8	33.4	35.0	26.0
Ventas (miles de millones de dólares)	4.5	4.5	46.2	46.2

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta del *Estudo da competitividade da indústria brasileira*, Coutinho y Ferraz (1994).

conductas empresariales, con el abandono de los esfuerzos locales de adaptación y la copia de diseños importados, unidos a una mayor aproximación a proveedores externos de tecnología. Las empresas estarían confirmando su voluntad de destinar recursos para la adquisición de tecnología y, al mismo tiempo, desmovilizando sus equipos técnicos.

De hecho, en relación con el promedio de la industria, el grupo de difusores del progreso técnico muestra mayor propensión a comprar tecnologías en el exterior. Conforme se muestra en el cuadro 18, las empresas con 38.1% de las ventas recurren al exterior para adquirir proyectos básicos de productos y 42.2% compraron proyectos detallados. En cambio, empresas con sólo 2.9% de las ventas adquirieron proyectos básicos en el país, en tanto que un conjunto responsable del 48.8% de las ventas buscó servicios de certificación de conformidad. Así, cuanto menos sofisticado es el servicio, mayor es la participación de los proveedores locales.

c) *Desafíos*

Las empresas modificaron sus estrategias relativas al producto y el abastecimiento para mantener las ventajas de costo sobre los competidores externos, lo que mejoró la relación precio-desempeño de los productos. A ese fin, fue necesario reducir las actividades industriales y tecnológicas realizadas en el país. En consecuencia, la sustitución por importaciones surge como el principal fenómeno en este grupo.

Las estrategias de especialización inducirán probablemente cambios importantes en cuanto a la extensión y profundidad de las inversiones tecnológicas y afectarán el perfil de los equipos de los servicios de investigación y desarrollo. En el pasado los fabrican-

tes adquirirían licencia para el uso de tecnologías, o las traían de la casa matriz en el caso de las filiales, y adaptaban los productos a las condiciones de la demanda interna y del suministro local de componentes. Por lo tanto, los equipos técnicos estaban orientados a la adaptación e imitación de productos y procesos, lo que se tornó obsoleto en un régimen de creciente liberalización de las importaciones. Sin embargo, aunque mantuvieron relaciones cercanas con sus socios externos, la capacitación en innovación continuará siendo decisiva. Las empresas que pretenden ser competitivas tendrán que invertir en el desarrollo de productos, para lo cual tendrán que reactivar los equipos de servicios de investigación y desarrollo, si bien su labor deberá centrarse en unas pocas capacidades básicas.

Las posibilidades de desarrollo competitivo son mayores en los segmentos en que exista un potencial de demanda interna y capacitación tecnológica acumulada y sean relevantes las ventajas de la proximidad con los clientes. Los segmentos de mercado en expansión y los usuarios que necesiten equipos con características particulares ofrecen mayores posibilidades para la oferta local. Con tecnologías actualizadas, los fabricantes de equipos para la automatización bancaria y los procesos industriales; para generar energía eléctrica y combatir la contaminación industrial y para máquinas agrícolas, entre otras, probablemente tendrán un papel relevante en el abastecimiento de la demanda interna e incluso regional. En los demás segmentos, la sustitución por importaciones es la tendencia fuerte para los próximos años. Por lo tanto, es muy probable que el grupo de difusores del progreso técnico evolucione hacia una estructura patrimonial y productiva más internacionalizada y especializada.

V

Perspectivas

1. ¿Ruptura o continuidad de la trayectoria de desarrollo industrial?

Las transformaciones de la industria brasileña llevan a plantearse una pregunta fundamental: ¿se están construyendo los pilares de un nuevo patrón de desarrollo industrial o los cambios agregan a lo que ya existía y fortalecen la estructura preexistente?

En este artículo se señala que en todos los grupos industriales las empresas están empezando a hacer cambios, buscando en su propia constitución las bases de sustentación para sobrevivir en un medio más competitivo. Las conductas no representan ruptura pero sí la profundización de una trayectoria interrumpida por la crisis macroeconómica, haciendo más visibles, reforzando ciertas “racionalidades” —para utilizar el término de A. Hirschman— que ya formaban parte de su “código genético”: atención del mercado interno, fortalecimiento de la capacidad productiva e internacionalización comercial y patrimonial. En caso de aplicarse, esas racionalidades pueden ser funcionales respecto de los desafíos competitivos, abriendo espacios para las empresas brasileñas en el escenario internacional y perspectivas para un crecimiento sustentable en el futuro.

Existen dos particularidades. Primero, las empresas estatales están saliendo de la escena, ante problemas de gestión política del patrimonio público.³ Es importante destacar que, hasta finales de 1994, la mayoría de las empresas privatizadas pertenecían al grupo de los bienes intermedios y fueron adquiridas por empresas locales. En el pasado una de las justificaciones recurrentes para la inversión pública en este grupo era precisamente la falta de interés y de capacidad del empresariado nacional para movilizar el capital necesario para los proyectos de inversión. En los años noventa la situación aparentemente se invirtió: el Estado se encuentra agotado y el empresariado nacional ha sido capaz, hasta el momento, de hacer frente a las ofertas de transferencia patrimonial. Resta

saber si esta capacidad de levantar capital se sustentará ante procesos de expansión.

Segundo, desde el punto de vista de las conductas empresariales, son innegables los esfuerzos por hacer los sistemas productivos más eficientes, incorporando prácticas de reducción del tamaño, calidad total y “justo a tiempo”. La modernización se encuentra más avanzada en las empresas exportadoras, cuyo tamaño es mayor y están vinculadas a los grupos productores de bienes intermedios, de bienes duraderos y, en menor medida, de difusores del progreso técnico. En las empresas que operan para el mercado interno, cuyo tamaño es menor y pertenecen a la categoría de las tradicionales, este proceso acaba de iniciarse. Del mismo modo, la difusión es más intensiva en las técnicas más simples y encuentra mayores dificultades en las técnicas más sofisticadas o que afectan a un número mayor de socios. Pese a que el proceso de modernización no es todavía extensivo e intensivo, lo importante es que se han introducido nuevos parámetros de conducta en la economía brasileña. Hay una enorme distancia entre la preocupación por los índices de nacionalización y los índices de pérdidas y se espera que esta trayectoria sea irreversible.

Sin embargo, preocupa que no haya señales, ni siquiera débiles, respecto a la disposición de las empresas a desarrollar nuevos productos y procesos, lo que podría indicar el inicio de la transformación real de las bases de sustentación de su competitividad. Esa etapa más avanzada de la industria brasileña, o más bien de una parte de ella, no puede ni siquiera vislumbrarse todavía. Por el contrario, según las informaciones disponibles, se ha producido una especialización en productos que se ciñen a un patrón, se ha reducido el gasto en investigación y desarrollo, y lo que es más grave, ha disminuido apreciablemente el tamaño de los equipos de investigación. Por lo tanto, la industria carga una pesada herencia de inercia en la inversión tecnológica, lo que dificultará ciertamente los avances en dirección del desarrollo competitivo.

Desde el punto de vista sectorial, la jerarquía de la capacidad competitiva entre los grupos industriales brasileños no cambia en relación con el pasado, ya que los productores de bienes intermedios y de bienes duraderos continúan siendo más fuertes que los de los

³ La gestión técnico-empresarial de las empresas estatales no constituye problema, si se toma como indicador la permanencia de sus equipos directivos en las empresas privatizadas.

sectores tradicionales y de difusores del progreso técnico.⁴ La prevalencia de la mayor parte de las características estructurales de la industria puede, sin embargo, apreciarse mejor en cada grupo.

Con relación a los *bienes intermedios*, el Brasil siempre tuvo éxito en estas actividades. En los años noventa se observa la búsqueda de una mayor integración vertical y de inserción en las redes de comercio internacional. Este no es un fenómeno nuevo sino una mejoría que representa un adelanto dentro de una trayectoria de desarrollo bien conocida. Un cambio real sería la diversificación hacia bienes de mayor valor unitario, como asimismo la internacionalización del capital productivo, no sólo la emisión de acciones en el exterior. Aparentemente, pocas empresas van a aprovechar estas oportunidades.

En el grupo de los *bienes duraderos*, las estrategias globales de las empresas transnacionales son fundamentales. Estos sectores fueron un símbolo de la sustitución de importaciones y probablemente continuarán siendo los más importantes cuando se materialice en el país otra estrategia de desarrollo industrial. En el pasado, se consideraba que los sectores como el automovilístico eran los que impulsaban el crecimiento, por los efectos directos e indirectos que tenían sobre otras actividades económicas. En los años noventa el grupo de los bienes duraderos continuará impulsando las demás actividades por las razones expuestas y porque la conducta de las empresas indica las tendencias de crecimiento y las oportunidades de inversión a una economía carente de confianza a largo plazo. Las dos novedades recientes —la regionalización de la producción y la ampliación de las importaciones— no pueden ser consideradas rupturas verdaderas, puesto que solamente refuerzan en las filiales del país prácticas corrientes de las empresas transnacionales.

Para las empresas del *grupo tradicional* las transformaciones en curso son más importantes porque afectan las estructuras patrimonial y productiva. En las industrias alimentarias, cabe esperar que ante la sofisticación del consumo, se recurra a las importaciones y se produzca un crecimiento más que proporcional de la participación de las empresas extranjeras en el mercado brasileño, por la continuidad de la compra de activos locales o la asociación entre empresas locales

y nuevas empresas que ingresan al mercado. En las demás industrias tradicionales se observa simultáneamente la expansión de empresas líderes locales hacia el exterior, a través de empresas conjuntas (*joint ventures*) o de inversiones autónomas, y el crecimiento de las compras en países en desarrollo, algo que nunca había ocurrido antes en la historia de las importaciones brasileñas.

Finalmente, la especialización y la reversión de la integración vertical, pese a su importancia, no cambian sino profundizan para los *difusores del progreso técnico*, la característica estructural básica del país consistente en la dependencia de las importaciones de equipos o tecnología o de ambos. Es probable que la diversidad de los productos fabricados en el país sea menor y que las importaciones, que siempre fueron de gran magnitud, aumenten aún más.

2. Política industrial

Si las tendencias descritas son fuertes y se están manifestando en un período de ausencia virtual de intervención pública explícita, ¿para qué una política industrial?

De acuerdo con el análisis realizado en este artículo, es falsa la pregunta respecto de la necesidad de aplicar una política industrial activa o de si el gobierno debe limitarse al binomio equidad social-ordenación macroeconómica. Cualquier acción sobre el medio socioeconómico tiene efectos en la posición competitiva y el ritmo de crecimiento de las empresas; al mismo tiempo, el desarrollo de la industria puede favorecer o no la situación macroeconómica, en especial los programas de estabilización y reducir o ampliar las desigualdades sociales.

Además de las razones de orden político y económico más generales, que también respaldan políticas industriales en los principales países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE, 1994), en este artículo se demuestra que la lógica de la competencia determina la intervención pública, incluso cuando se centra en sectores o grupos de empresas. Considerando que una empresa competitiva es aquella que aplica estrategias, tiene capacitación y alcanza un desempeño coherente con los factores críticos de éxito en su mercado, este desempeño depende también de la eficacia del régimen de incentivos y regulación, que es específico de cada patrón de competencia. Así, la política industrial exige orientaciones de carácter sectorial para que los objetivos de los programas de incentivos, los tipos de instrumentos y su

⁴ Esta jerarquía encuentra algún paralelo con lo que ha ocurrido recientemente en otros países latinoamericanos (Katz, 1994). La identificación de las externalidades productivas y tecnológicas en los bienes intermedios constituye un tema de investigación relevante.

intensidad de utilización sean factibles y generen mejores productos y empleos.

La etapa de evolución y los desafíos de los diferentes grupos industriales brasileños ilustran bien como pueden variar los objetivos e instrumentos de política de acuerdo con el patrón de competencia para un contexto de estabilidad macroeconómica.

En el grupo de los *bienes intermedios*, por la madurez competitiva ya adquirida, las empresas no necesitan un régimen de incentivos como en el pasado, caracterizado por los subsidios a los costos de capital. Es probable que sean más frecuentes los proyectos coordinados entre organismos públicos y el sistema financiero privado, principalmente el internacional. Las operaciones y planes de inversión demandan cada vez más, servicios sofisticados de ingeniería financiera, lo que disminuirá el peso relativo del crédito cuya responsabilidad asumen los bancos públicos, como el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social, (BNDES) ante las operaciones de cofinanciamiento, de avales, de bursatilización, etc. En cuanto a la regulación, el crecimiento probable de los niveles de concentración económica demandará acciones gubernamentales que garanticen conductas competitivas en las empresas, a través de instrumentos asociados a las políticas en materia de competencia, de medio ambiente, del consumidor y de comercio exterior.

Los desafíos que debe enfrentar el grupo de *bienes duraderos* en materia de competencia son: la diferenciación de los productos y la ampliación de las escalas de producción, compitiendo con las importaciones incluso de empresas matrices de las filiales brasileñas. Como en un contexto de liberalización comercial se espera mayor eficiencia económica, el éxito en este grupo no se medirá por los índices de pérdidas sino por las tasas de inversión en capacidad productiva y por los índices de regionalización —léase el MERCOSUR— de los productos de las empresas. Las políticas de promoción industrial —normas de importación de insumos y productos finales, condicionalidades para la entrada de nuevos productores, e incentivos fiscales para la inversión, producción y exportaciones— ayudarán a definir el perfil del grupo de bienes duraderos. Al mismo tiempo, puede esperarse una intensa disputa en torno a las decisiones sobre la ubicación de las empresas, dado que sus inversiones son muy atractivas para las regiones receptoras.

En el *grupo tradicional*, la capacidad competitiva continúa circunscrita a pocas empresas, en general

de mayor tamaño y éstas serán las principales beneficiarias de un posible crecimiento de la demanda. Las recomendaciones para el grupo de los bienes intermedios se aplican en este caso. Para el resto de las empresas el desafío es elevar los niveles de competitividad para lo cual deben exhibir tasas de mejoramiento superiores a las de las empresas líderes, lo que no es una tarea fácil, frente a la gran capacidad de respuesta de éstas. Cabe a los organismos públicos apoyar las estrategias en este sentido y reprimir las actividades que están por debajo de los niveles mínimos de calidad y eficiencia. La promoción de la competencia debe procurar aprovechar las fuerzas del mercado para imponer límites a las desviaciones de la conducta de las empresas e incluir reformas tributarias, defensa del consumidor, normas de seguridad y para el medio ambiente y registro de marcas, aparte de combatir la evasión de impuesto e intentar el mejoramiento de los sistemas de fiscalización. También será funcional la exposición de los productores locales a la competencia internacional para aumentar las posibilidades de que haya pugna en el mercado interno y dificultar las prácticas abusivas en materia de precios o de calidad. Esta exposición exige cuidados frente a la posibilidad de conductas no competitivas de empresas de terceros países, lo que demanda del Estado gran capacidad de regulación del comercio exterior.

Al romper con las prácticas del pasado basadas en la adaptación y la imitación, la tendencia a la importación y la especialización en el grupo de los *difusores de progreso técnico* abre nuevos desafíos a las acciones públicas. La experiencia internacional revela prácticas que pueden emularse, como los créditos en condiciones más favorables para los usuarios, el apoyo a la innovación, el seguro de crédito y la equiparación de las tasas de interés para la exportación y la exoneración tributaria de los bienes de capital. Otro instrumento utilizado intensivamente en todos los países desarrollados es el poder de compra del Estado, centrado en la calidad y la innovación. Por el lado de la regulación, para facilitar el acceso a las innovaciones, es importante asegurar los derechos de propiedad asociados a la inversión tecnológica. Para aumentar la capacidad de la oferta local, deben atraerse nuevas empresas y simplificarse los procedimientos administrativos para su instalación.

En el Brasil los organismos públicos han evolucionado tímidamente para enfrentar los desafíos competitivos de los distintos grupos industriales. En reemplazo de la nacionalización con reserva de mercado se está gestando lentamente un régimen de incentivos a

la eficiencia y de regulación de las desviaciones de la conducta competitiva.

En este nuevo régimen de incentivos no deben cambiar los instrumentos principales, que son el crédito y los incentivos fiscales. Sin embargo, su orientación y forma de llevarlos a la práctica difieren con respecto al pasado. Desde el punto de vista de la reciprocidad que las empresas deben ofrecer, el foco de atención se está desplazando hacia los patrones internacionales de precio, calidad y actualización tecnológica, en reemplazo de los indicadores de nacionalización de la producción.

En lo que se refiere a la regulación, la mayor presión competitiva debe tornar inviable la supervivencia de las empresas más frágiles, lo que implica estructuras más concentradas. Así, en las relaciones entre los diversos agentes, entre los que se incluyen los consumidores y el Estado, se diferenciará la capacidad de definir y poner en práctica reglas de conducta. Eso significa mayor presión para establecer un régimen de regulación que minimice las formas directas de intervención en las decisiones empresariales y maximice el castigo a las conductas no competitivas.

La capacidad de regular la competencia, incluidas las dimensiones de comercio exterior, consumidor, medio ambiente y propiedad industrial, surge como el gran desafío para el Estado brasileño en los años noventa.

Para terminar, el principal desafío para las empresas brasileñas es consolidar y renovar su capacidad competitiva. Los procesos de regionalización de la demanda, de competencia con las importaciones, de internacionalización de la estructura productiva y patrimonial, de búsqueda de la eficiencia técnica y de inversión en capacitación tecnológica, asociados a un nuevo régimen de incentivos y de regulación de la competencia constituyen los ejes de esta renovación. Para asegurar la capacidad competitiva de las empresas brasileñas se necesita un Estado activo (Ramos, 1993), y a ese fin deben crearse nuevas capacidades en materia de elaboración de políticas. Recursos humanos calificados e instrumentos adecuados facilitarían las negociaciones políticas, encaminadas a definir prioridades y ejecutar acciones que propicien el desarrollo competitivo del país.

(Traducido del portugués)

Bibliografía

- Bielschowsky, R. y G. Stumpo (1995): Empresas transnacionales y cambios estructurales en la industria de Argentina, Brasil, Chile y México, *Revista de la CEPAL*, N° 55, LC/G.1858-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Coutinho, L. y J. C. Ferraz (1994): *Estudo da competitividade da indústria brasileira*, Campinas, Brasil, Papirus/Universidade Estadual de Campinas.
- Fanelli, J.M. y R. Frenkel (1995): Estabilidad y estructura: interacciones en el crecimiento económico, *Revista de la CEPAL*, N° 56, LC/G.1874-P, Santiago de Chile, CEPAL, agosto.
- Ferraz, J.C., D. Kupfer y L. Haguenuer (1995): *Made in Brazil: Desafios competitivos para a indústria brasileira*, Rio de Janeiro, Ed. Campus.
- Katz, J. (1994): Organización industrial, competitividad internacional y política pública en la década de los años noventa, Santiago de Chile, CEPAL, mimeo.
- Kosakoff, B. (1994): *La industria: de la sustitución de importaciones a la convertibilidad*, Santiago de Chile, CEPAL/Centro Internacional de Investigaciones y Desarrollo (CID).
- Kupfer, D. (1991): Padrões de concorrência e competitividades, anais do XX Encontro Nacional da ANPEC; 1992, Campos de Jordão, Brasil, mimeo.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1994): *Industrial Policy in OECD Countries, Annual Review 1994*, París.
- Pavitt, K. (1984): Sectoral patterns of technical change: Towards a taxonomy and a theory, *Research Policy*, N° 6, vol. 13, Amsterdam, North-Holland Publishing Company, septiembre.
- Ramos, J. (1993): Crecimiento, crisis y viraje estratégico, *Revista de la CEPAL*, N° 50, LC/G.1767, Santiago de Chile, CEPAL, agosto.
- Woodward, J. (1959): *Organização industrial*, São Paulo, Ed. Atlas.

Indicadores de la *política fiscal:* diseño y aplicaciones *para Chile*

Ricardo Martner

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

Las economías de América Latina están sometidas a continuos *shocks*, tanto de origen externo como interno, lo que se traduce en una marcada variabilidad de sus tasas de crecimiento. Es necesario entonces establecer mecanismos de estabilización para reducir esta volatilidad, entre los cuales destacan los instrumentos de política fiscal. La variabilidad creciente de las economías lleva a buscar normas de finanzas públicas que presenten características contracíclicas. Estas reglas se basan en la definición de objetivos de mediano plazo del gasto público, congruentes con el crecimiento tendencial de la economía y con su nivel de endeudamiento público, pero independientes del componente cíclico del nivel de actividad. En este esquema, los ingresos tributarios tendrán el rol tradicional de estabilizadores de las fluctuaciones económicas. Como la política fiscal enfrenta una combinación nefasta de ingresos poco previsibles y gastos rígidos, conviene desarrollar indicadores que distingan los factores transitorios de los elementos permanentes que inciden en las cuentas públicas. En tal sentido, los indicadores de discrecionalidad fiscal ayudan a poner de relieve los problemas de mediano plazo de las finanzas públicas y aplicados al caso de Chile, permiten una medición más precisa de la política fiscal en los últimos años. Esta se ha estructurado en torno a la senda de crecimiento tendencial de la economía, evitando ajustes coyunturales de magnitud. El análisis muestra que, una vez corregido el saldo público de las principales variaciones exógenas de los gastos e ingresos públicos, se observa una orientación más bien restrictiva de la política fiscal, tendiente a controlar la demanda agregada en los años recientes de expansión del nivel de actividad.

I

Introducción

Algunos episodios recientes se han encargado de recordar, una vez más, la extrema vulnerabilidad de las economías de los países latinoamericanos. Ellas están sometidas a continuos *shocks*, de origen tanto externo como interno, que causan fuertes variaciones en sus tasas de crecimiento. Históricamente, los ciclos de la relación de precios del intercambio, la volatilidad del flujo de capitales externos y las expansiones no sostenibles del gasto público y privado han generado una marcada inestabilidad en el proceso de desarrollo económico. Además, es probable que las reformas estructurales que efectuaron en los años ochenta la mayoría de los países de la región, como la apertura del mercado de bienes, la liberalización y globalización de los mercados financieros y las reformas del mercado del trabajo, acentúen las variaciones del crecimiento y el empleo.

Esta variabilidad de la economía no parece deseable cuando viene acompañada de desequilibrios difíciles de absorber. La menor inversión, el aumento del desempleo y las quiebras de empresas tienen efectos a menudo persistentes en el incremento de las capacidades productivas o de la capacidad de generar empleos productivos. Si se otorga validez a la hipótesis de una cierta histéresis o irreversibilidad en los mercados de capital o de trabajo, es preciso buscar mecanismos e instrumentos que tiendan a reducir la volatilidad señalada. Paradójicamente, la liberalización económica impone importantes desafíos a la capacidad de gestión y de intervención macroeconómica, tanto en los ámbitos monetario y cambiario como en el fiscal. Una importante tarea en los años venideros será la de poner en marcha mecanismos efectivos de intervención que aseguren un grado mínimo de estabilidad en la economía y en las decisiones de consumo y ahorro de los agentes privados y públicos.

En particular, la variabilidad creciente de la economía plantea la necesidad de definir reglas de finanzas públicas con características contracíclicas para suavizar estas fluctuaciones. Las normas de política fiscal se basan, por una parte, en la definición de objetivos a mediano plazo para el gasto público compatibles con la tendencia de crecimiento potencial de la economía y con el nivel de endeudamiento público, pero independientes del componente cíclico del crecimiento; y

por otra, en el papel estabilizador de las fluctuaciones económicas que se asigna a los ingresos tributarios. En la región, una de las principales dificultades que enfrentan las autoridades en el manejo de la política fiscal es el contraste entre la vulnerabilidad de sus ingresos y la inflexibilidad de sus gastos. Una forma de enfrentar esta realidad es la de crear instrumentos que permitan separar las decisiones fiscales permanentes de los factores transitorios que inciden en las cuentas públicas. Entre los elementos de carácter coyuntural, destacan por su importancia las fluctuaciones de los precios de las materias primas, la inflación y los ciclos económicos.

Ahora bien, ¿cómo separar las operaciones presupuestarias y tributarias en un componente discrecional, que refleje la dimensión voluntarista de la acción del Estado, y uno automático, que describa los efectos de la coyuntura sobre el presupuesto? Estableciendo indicadores de discrecionalidad, que permitan distinguir el origen exógeno o endógeno del saldo presupuestario. La construcción de indicadores de discrecionalidad fiscal puede resultar muy útil para el diseño de las políticas presupuestarias. Al proporcionar una medida del déficit público independiente del ciclo económico y del ciclo de la relación de precios del intercambio, permite identificar con mayor claridad las decisiones de la autoridad fiscal y calcular la magnitud del déficit que debe ser corregido con medidas discrecionales. En este sentido, los indicadores de discrecionalidad pueden ayudar a poner de relieve los problemas de mediano plazo de las finanzas públicas, a promover un debate informado sobre la política presupuestaria y a reforzar la disciplina fiscal en períodos de auge económico.

En las secciones siguientes de este artículo se examina la conveniencia de establecer normas de gasto público para enfrentar y aminorar las fluctuaciones, promoviendo reglas del juego estables en el mediano y largo plazo, y asegurando la eficacia de la acción pública (sección II); se describen los métodos de elaboración de los principales indicadores de discrecionalidad fiscal, básicamente asociados a los trabajos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y del Fondo Monetario Internacional (sección III); se muestran las estimaciones realizadas en el caso

de Chile para obtener las elasticidades tributarias y la senda del producto tendencial, elementos que permiten aplicar los indicadores de discrecionalidad (sección IV); se analizan los resultados obtenidos, separando los

componentes tendenciales, cíclicos y discrecionales de las finanzas públicas en Chile (sección V), y finalmente, se presenta una síntesis y algunas conclusiones (sección VI).

II

¿Qué norma de gasto público?

En general, los efectos de la política fiscal se evalúan directamente a partir del saldo presupuestario, de manera que cuando el déficit público aumenta (o el superávit disminuye) se entiende que la política fiscal ha tenido una orientación expansiva, y en caso contrario, contractiva. Esta interpretación resulta excesivamente simplista, puesto que el resultado contable del sector público es determinado tanto por decisiones de las autoridades públicas como por factores que éstas no controlan directamente. El saldo contable del presupuesto es un indicador ambiguo de la política fiscal, ya que refleja a la vez la incidencia de medidas discrecionales emanadas de las autoridades y la influencia de la coyuntura económica en el presupuesto.

En períodos de expansión, los ingresos públicos crecen rápidamente y los gastos asociados a subsidios al desempleo o a sectores económicos tienden a reducirse. Ambos factores ejercen un efecto de compresión sobre el déficit. En cambio, en momentos de recesión económica, el bajo nivel de actividad degrada fuertemente el balance presupuestario, sobre todo si el desempleo es masivo. Aquellos ingresos y gastos públicos cuya evolución se vincula al ciclo económico se denominan estabilizadores automáticos. La importancia de estos estabilizadores varía según los países, reflejando el tamaño del sector público, la progresividad del sistema tributario, la sensibilidad de las bases impositivas a las fluctuaciones de la actividad económica, la generosidad de los esquemas de subsidios al desempleo y la sensibilidad del desempleo a las variaciones del producto.

Por ejemplo, en 1993 los factores cíclicos originaban casi la mitad de los déficit públicos de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE, 1993). El contexto recesivo en estos países —y la agudización de los problemas en sus finanzas públicas— ha producido un resurgimiento de los estudios orientados a caracterizar el compo-

nente cíclico del presupuesto.¹ En el caso de algunos países de América Latina es muy probable que la notable recuperación de las finanzas públicas de los últimos años contenga un componente cíclico significativo, habida cuenta de la recuperación de la actividad económica y de los procesos de desinflación que se han registrado en los años recientes.² No es menos relevante entonces elaborar indicadores que proporcionen una visión de mediano plazo del estado de las cuentas públicas en períodos de auge económico.

Por otra parte, en publicaciones recientes se insiste en el concepto de déficit sostenible (Chouraqi, Jones y Montador, 1986; Blanchard, Chouraqi, Hagemann y Sartor, 1990; Buitier, 1988), definido como el déficit primario que asegura la estabilización (o disminución) de la deuda pública como porcentaje del PIB. Este saldo primario es proporcional a la deuda previa y a la diferencia entre la tasa de interés real y la tasa de crecimiento de la economía. Blanchard, Chouraqi, Hagemann y Sartor (1990) proponen indicadores de sostenibilidad fiscal basados en la evolución de la diferencia entre la tasa de interés y la tasa de crecimiento.³ Estos indicadores deben tener una dimensión de mediano plazo, puesto que los movimientos cíclicos del PIB y las fluctuaciones transitorias de las tasas de interés, aun cuando llevan a un alza temporal de la deuda pública, no implican ni déficit excesivos ni políticas fiscales insostenibles. Por lo tanto, es difícil juzgar la sostenibilidad de las finanzas públicas en períodos muy cortos. Finalmente, algunos autores distinguen, para fines normativos, el componente de regulación del déficit

¹ Respecto de España, por ejemplo, véase Fernández, Nadal y Sanz (1993) y Molinas (1994).

² A partir de 1992-1993 las finanzas públicas de la mayoría de los países de América Latina muestran situaciones relativamente controladas (CEPAL, 1994).

³ Véase una aplicación de estos indicadores al caso de México en Martner, 1995.

(Creel y Sterdyiniak, 1995). En determinadas circunstancias, el sector público puede ir más allá del juego espontáneo de los estabilizadores automáticos y practicar políticas discrecionales, estimulando el crecimiento con alzas del gasto público o disminuciones de impuestos no compensadas en un contexto recesivo, o, por el contrario, frenando la expansión del nivel de actividad con políticas de ajuste.

Esta descomposición de indicadores de orientación fiscal pone de manifiesto, por una parte, la multiplicidad de objetivos contrapuestos de las autoridades fiscales, y por otra, la dificultad de juzgar con criterios mecánicos el nivel de las cuentas públicas. En tal sentido, no existen criterios sobre lo óptimo en materia de política fiscal; ésta debería orientarse por objetivos macroeconómicos de mediano plazo, y no por objetivos contables. Buscar la eficiencia macroeconómica de la política fiscal supone responder a las dos siguientes preguntas: ¿Cuál es el nivel de producción deseable tomando en cuenta el equilibrio externo, la inflación y la situación financiera de las empresas? Para llegar a ese nivel, ¿debe el sector público practicar una política expansiva o una restrictiva?

En economías de alta variabilidad como las de la región, con restricciones periódicas de financiamiento y dificultades para establecer políticas fiscales activas, es deseable hacer explícitas normas de gasto público *a lo largo del ciclo* que permitan sostener el crecimiento cuando la economía se sitúa en la parte baja de él y reducir la deuda pública cuando la economía se encuentra en la parte alta del ciclo. El concepto de norma en materia de finanzas públicas puede promover reglas del juego más estables, que el Estado se compromete a respetar a mediano y largo plazo y que contribuyen a asegurar la eficacia de la acción pública. En efecto, sobre la base de estas reglas, los agentes económicos tienen más posibilidades de materializar sus expectativas de consumo e inversión más allá de las fluctuaciones de corto plazo del nivel de actividad. La norma anual no debería referirse sólo al saldo público, sino sobre todo al nivel del gasto. Además del carácter marcadamente procíclico de una norma de saldo —cuando una economía entra en recesión, los ingresos y el saldo público se deterioran—, la norma de gasto puede estabilizar las expectativas de los agentes privados, ya que hace más previsible la evolución de la economía, tiende a minimizar las distorsiones generadas por la intervención pública y tiene mayor proximidad con los factores que determinan la utilidad de los agentes privados. En otras palabras, una norma de gasto público sostenible en el tiempo puede

ayudar a reducir la volatilidad del nivel de actividad, si existen políticas monetarias y cambiarias que apunten en la misma dirección.

Pero el respeto estricto a una norma restrictiva de gastos es más fácil cuando existen fuertes déficit y políticamente más difícil en caso de excedente o de un déficit pequeño, es decir, en la parte alta del ciclo: para manejar la escasez es necesario primero administrar la abundancia. Es por ello que la clara identificación en los déficit y los excedentes del componente coyuntural (vinculado básicamente a los estabilizadores automáticos y al ciclo de la relación de precios del intercambio), y del componente estructural (que afecta el nivel de endeudamiento de largo plazo), puede ayudar a la transparencia de las decisiones presupuestarias.

Si bien la definición de una norma de gasto público a mediano plazo que cubra la duración del ciclo representa una regla sólida para la gestión de las finanzas públicas, las modalidades de formulación de esta norma no son simples. En efecto, la referencia a un ciclo supone conocer su duración y sus límites inferior y superior. Este tipo de indicadores no están exentos de controversia; como se plantea en Blanchard, Chouraqui, Hagemann y Sartor (1990), la duración y naturaleza de los ciclos genera polémica, por lo que el ajuste cíclico del déficit sólo tiene sentido si la economía vuelve a su senda de crecimiento tendencial en un lapso relativamente corto. Por ejemplo, en los países europeos el desempleo se estabilizó en los años ochenta a niveles muy superiores a los que existían previamente, y por lo tanto no es seguro que la recuperación económica reduzca el desempleo —y el déficit que implica— a los niveles anteriores.

Una cuestión crucial entonces en este tipo de metodologías, y no exenta de dificultades, es la identificación adecuada del ciclo económico, así como la fase del ciclo en que se encuentra la economía, puesto que no existe una simetría perfecta entre las partes alta y baja del ciclo.

La segunda dificultad se refiere a la definición de la norma. Es evidente que no existen reglas objetivas sobre el gasto. Tres criterios merecerían sin embargo ser tomados en consideración:

a) La norma de gasto público debe ser compatible con la evolución deseada de las finanzas públicas en el período del ciclo. En particular, debe existir compatibilidad en este período entre los ingresos previstos que dependen del crecimiento tendencial a lo largo del ciclo y los gastos públicos de naturaleza permanente. Esto supone la capacidad de determinar el

ritmo de crecimiento tendencial, ejercicio que es muy complejo en la región, dada la gran variabilidad de sus tasas de crecimiento. En tal sentido, una evaluación realista del crecimiento tendencial de la economía evita que el sector público se transforme en una caja de resonancia de las fluctuaciones económicas y de los ciclos de la relación de precios del intercambio.

b) La norma de gasto público no es independiente del nivel de endeudamiento del sector público. En particular, es necesario asegurarse que en el período del ciclo el nivel de endeudamiento conduzca a una evolución de la deuda que sea sostenible a mediano y a largo plazo. Se razona habitualmente sobre la base de la deuda en relación al PIB; se podría preferir un criterio más próximo al que utilizan los intermediarios financieros para analizar la solvencia de sus deudores, como la relación entre la carga de intereses y los ingresos del Estado. Este indicador contribuye a relativizar la importancia de la deuda según el nivel de las tasas de interés. Permite asimismo precisar el impacto de las reducciones de ingresos sobre la sostenibilidad de la política fiscal.

c) El tercer criterio, y no el menos importante, se distancia de una visión demasiado tecnocrática del problema. Es necesario que la norma sea justificable frente a la opinión pública y el Parlamento, puesto que en

realidad es de índole política. No se debe por lo tanto temer a la adopción de normas generales, como la de evolución paralela de los gastos y del PIB nominal o de simple indexación sobre los precios en un contexto de disminución de la proporción del gasto público en la economía.

Más allá de la definición de una norma satisfactoria, que sería por lo tanto independiente del ciclo económico, la naturaleza de los gastos públicos no se presta fácilmente a este ejercicio.⁴ La dinámica del pago de intereses, por ejemplo, depende del nivel de endeudamiento y de la evolución de las tasas de interés. Existe por otro lado un núcleo duro en los gastos del Estado que no se presta a reducciones simples cuando ello es necesario. Estos gastos son poco flexibles, ya que se basan en criterios de acceso a menudo muy extendidos que conducen a problemas de crecimiento poco controlados y a un gasto permanente, haciendo imposible una orientación a la baja en caso de mejora coyuntural. El establecimiento de una programación plurianual puede facilitar la imposición de restricciones en un marco más flexible que el ejercicio presupuestario anual (Martin y Núñez del Prado, 1993; Marcel, 1993). Naturalmente, una norma de gasto sólo es posible a partir de una definición explícita de los ingresos esperados a lo largo del ciclo.

III

Indicadores de orientación de la política fiscal: aspectos metodológicos

Las variaciones de un gasto o un ingreso del sector público tienen carácter automático cuando responden a factores endógenos al modelo económico y exógenos al sector público, es decir, cuando se trata de variaciones de los componentes del presupuesto que son sensibles a la influencia de los agregados económicos. A la inversa, cuando se trata de variaciones que responden a decisiones de la autoridad pública, éstas son de carácter discrecional. Una primera descomposición del déficit observado distingue entonces entre el déficit automático y el déficit discrecional. Esta distinción no es trivial, puesto que en su origen todos los gastos e ingresos públicos son discrecionales, respondiendo a decisiones del gestor público. Por esto el concepto de discrecionalidad es necesariamente relativo, tiene

una dimensión temporal y se plantea como un ejercicio contrafactual. Lo que se intenta por lo tanto es separar, dentro de las variaciones observadas en las partidas de gastos e ingresos públicos, el componente que responde a decisiones controlables por la autoridad del resto del presupuesto. Dadas las posibilidades de ajuste existentes, el criterio de neutralidad o de discrecionalidad fiscal es necesariamente arbitrario, porque depende de las definiciones del investigador.

En una definición restringida, se trata de obtener indicadores de política fiscal independientes del ciclo

⁴ Marcel (1993) calcula que en Chile más del 70% del gasto público programado está predeterminado legalmente, lo que muestra el grado de inflexibilidad del presupuesto.

económico. El indicador de la OCDE (Gramlich, 1990; OCDE, 1993) separa el déficit en un componente cíclico y en otro estructural. El comportamiento de los gastos e ingresos se expresa en un modelo cuando la economía se aparta de la senda tendencial de crecimiento (recuadro 1). La variación en un ingreso o gasto público tiene carácter cíclico cuando es producida por la diferencia entre el producto observado y el producto tendencial. Es decir, la posición cíclica de la economía lleva a fluctuaciones que se reflejan en el presupuesto, sobre todo en la recaudación tributaria y en el gasto en subsidios de desempleo. El mismo ejercicio puede realizarse para el déficit primario, descon-

tándose el componente exógeno correspondiente al pago de intereses de la deuda externa e interna.

Como señala Molinas (1994), este indicador tiene dos ventajas respecto del saldo presupuestario efectivo: por una parte, al proporcionar una medida del déficit público independiente del ciclo económico, permite calificar la orientación que las autoridades económicas han imprimido a la política fiscal en los años pasados; por otra, puesto que el déficit estructural no se corrige automáticamente al recuperarse la senda de crecimiento tendencial tras un período de recesión, el indicador permite identificar la magnitud del déficit que debe ser corregida por medidas discrecionales.

Recuadro 1

EL INDICADOR ESTRUCTURAL DE LA OCDE

Para obtener el déficit cíclico, la OCDE desagrega el presupuesto en ingresos tributarios, otros ingresos, gastos en prestaciones por desempleo y otros gastos. El componente cíclico de los ingresos tributarios se obtiene a partir de su elasticidad respecto del PIB y de la diferencia existente entre el PIB observado Y y el PIB tendencial Y^* en el año t :

$$\text{Ingresos cíclicos} = T_j \cdot \varepsilon_j \cdot \frac{Y - Y^*}{Y^*}$$

En que T_j son los ingresos tributarios observados en t , correspondientes a la categoría j (que se desglosa en impuestos personales, impuestos de sociedades, impuestos indirectos ligados a la producción e importación y cotizaciones sociales) y ε_j es la elasticidad-ingreso respecto del PIB, para las diferentes categorías de impuestos j . Por lo tanto, para estimar los ingresos cíclicos se requiere estimar las elasticidades-ingreso y el producto tendencial. Por el lado de los gastos, tanto en el indicador de la OCDE como en el del FMI, se considera que únicamente el gasto en prestaciones por el desempleo tiene un componente cíclico. La formalización del modelo parte del supuesto de que la relación entre el gasto en desempleo cíclico y el gasto total en desempleo, y la relación entre la tasa de desempleo cíclico y la tasa de desempleo total, son iguales:

$$\frac{\text{Gasto en desempleo cíclico}}{\text{Gasto en desempleo total}} = \frac{\text{Tasa de desempleo cíclico}}{\text{Tasa de desempleo total}}$$

La expresión del gasto cíclico en desempleo es la siguiente: $\frac{\text{Tasa de desempleo cíclico}}{\text{Tasa de desempleo total}}$

$$\text{Gasto en desempleo cíclico} = (\text{Gasto en desempleo total})$$

Por su parte, la tasa de desempleo cíclico se obtiene a partir de la diferencia entre el PIB observado y el PIB tendencial.

El indicador del FMI pone de relieve el concepto de neutralidad fiscal, definido por la suma del déficit cíclico y el déficit tendencial. El déficit tendencial se asocia a la evolución de gastos e ingresos según el PIB tendencial (recuadro 2).

La suma del déficit cíclico y del déficit tendencial es lo que el FMI denomina el déficit presupuestario neutro. El indicador del FMI (Heller, Haas y Mansur, 1986; Chand, 1992) se obtiene entonces como la diferencia entre el déficit observado y el déficit presu-

Recuadro 2
EL INDICADOR DE IMPULSO FISCAL DEL FMI

El indicador del FMI opta por formalizar los déficit cíclico y tendencial, y obtiene el déficit discrecional o impulso fiscal como diferencia con respecto al saldo observado. La principal diferencia entonces con el indicador anterior es que esta vez se modelizan los componentes tendenciales del déficit. Para la modelización de los déficit tendencial y cíclico se elige un año base en que se considere que el PIB observado coincide con el PIB tendencial, de manera que un impulso fiscal positivo se interpreta como expansivo en relación al año base. Se supone que los ingresos tendenciales crecen con elasticidad unitaria respecto del PIB tendencial, de modo que representan en el año t la misma proporción del PIB tendencial que en el año base, donde t_0 es la tasa tributaria del año base:

$$\text{Ingresos tendenciales} = t_0 \cdot Y_t^*$$

Por su parte, los gastos tendenciales, excluyendo las prestaciones por desempleo, se definen de la misma manera, de modo que representan igual proporción del PIB tendencial que en el año base:

$$\text{Gastos tendenciales} = g_0 \cdot Y_t^*$$

donde g_0 representa el gasto público en relación con el PIB del año base, excluidos los gastos de desempleo

Se considera que el resto del gasto público sólo tiene componentes tendenciales y discrecionales. Las prestaciones por desempleo se separan en un componente cíclico y otro tendencial. Este último se define suponiendo que se mantiene en términos reales el subsidio medio por beneficiario, y que el número de beneficiarios crece como la población activa. Los gastos cíclicos en desempleo también se determinan respecto del año base a partir del desempleo cíclico.

Por último, los ingresos cíclicos se obtienen a partir de la diferencia entre el PIB observado y el tendencial, manteniendo la razón entre los ingresos y el PIB del año base:

$$\text{Ingresos cíclicos} = t_0 \cdot [Y_t - Y_t^*]$$

Esta definición implica una elasticidad unitaria de los ingresos cíclicos en relación con el PIB observado, lo cual facilita los cálculos respecto del indicador anterior. El criterio de neutralidad fiscal del FMI incluye los ingresos que crecen en referencia al año base con elasticidad unitaria respecto del PIB y los gastos que crecen con elasticidad unitaria respecto del PIB tendencial, siempre en relación con el año base. De esta forma, un ingreso es considerado neutro si su tasa de crecimiento coincide con la tasa de crecimiento del PIB observado, y un gasto es considerado neutro si su incremento es igual al del PIB tendencial.

puentario neutro, magnitud que también se define como "impulso fiscal". El indicador del FMI opta por separar los déficit cíclico y tendencial —es decir los dos componentes del déficit presupuestario neutro o automático— para obtener de manera indirecta el impulso fiscal como diferencia respecto del déficit observado.

Pero un indicador de política fiscal también puede separar todos los componentes automáticos del déficit, que escapan al control de la autoridad. Esta definición es mucho más amplia, por cuanto incluye, por ejemplo, el efecto de la inflación sobre la recaudación tributaria, el impacto del precio de las materias primas

sobre las utilidades de las empresas públicas y el alza de los intereses pagados por incrementos de las tasas de interés o por la devaluación de la moneda nacional. En los indicadores recién descritos de la OCDE y del FMI, por ejemplo, el efecto de la inflación sobre la recaudación tributaria o las variaciones de las tasas de interés o las fluctuaciones del precio de las materias primas producidas por empresas públicas se consideran como variaciones discrecionales del déficit. Esto se debe, sin duda, a la menor importancia relativa de estos mecanismos en los países desarrollados. Como destaca Marcel (1993), la importancia del componente exógeno y particularmente del sector externo en las

finanzas públicas de los países de América Latina dificulta la identificación precisa del componente discrecional del presupuesto. A la vez, la diversidad de flujos exógenos en las cuentas públicas limita la aplicación de indicadores de política fiscal como los del

FMI o la OCDE. En la sección siguiente se calculan, para el caso de Chile, indicadores de orientación de la política fiscal, excluyendo el componente externo exógeno más significativo en los ingresos públicos del país: las exportaciones de cobre.

IV

Estimaciones para el caso de Chile

La aplicación mecánica a los países de América Latina de los indicadores de orientación fiscal descritos puede llevar a resultados poco útiles en países con problemas e instituciones diferentes. Como se expresa en Marcel (1993), entre los requisitos necesarios para que este tipo de indicadores represente una medida adecuada de la política fiscal destacan los siguientes: i) una recaudación tributaria significativa, de manera que el componente cíclico de los ingresos públicos tenga alguna relevancia; ii) una autoridad fiscal unificada, que tenga algún grado de control sobre una proporción importante del gasto público; iii) fuentes exógenas relativamente limitadas de movimientos en las finanzas públicas, y iv) cierto grado de desarrollo del mercado financiero, para que la política fiscal pueda distinguirse de la política monetaria.

En el caso de Chile, la centralización de la autoridad fiscal, las limitaciones al endeudamiento de los municipios, el carácter superavitario de las empresas públicas y la eliminación de las operaciones cuasifiscales en los últimos años permiten evaluar la política fiscal a partir de la contabilidad del gobierno central. Además, por la existencia del Fondo de Compensación del Cobre (FCC), es posible separar de las cuentas públicas los efectos de los movimientos no previstos del precio de este metal.

Debido a la notable disminución de la deuda pública chilena en los últimos años y a la diferencia relativamente moderada entre la tasa de interés real y la tasa de crecimiento de la economía, la referencia a los indicadores de sostenibilidad de la deuda pública no tiene mayor relevancia en el contexto actual. La política fiscal ha sido claramente sostenible en los últimos años y más aún, el sector público ha prepagado montos significativos de su deuda externa cuando ha tenido ingresos considerados como transitorios.

Por otra parte, la incidencia de la inflación sobre la recaudación real es muy limitada, puesto que la

mayoría de los impuestos están indexados mensualmente a la variación de precios. La inflación, por lo tanto, no representa una fuente significativa de distorsión de los ingresos tributarios.⁵ Las características reseñadas del sector público en Chile permiten suponer que los indicadores de discrecionalidad representan una medida adecuada de la política fiscal.

La construcción empírica de estos indicadores supone recurrir a la econometría para estimar las elasticidades tributarias y el producto tendencial (recuadro 3). La estimación de la elasticidad de la recaudación está sujeta a los continuos cambios en la estructura tributaria. En Chile, la principal reforma tributaria data de 1975: ella definió los rasgos básicos del nivel y la composición de la carga tributaria (Carcioni, Barris y Cetrángolo, 1994); introdujo el impuesto al valor agregado (IVA), que se transformaría en el eje del sistema, y eliminó numerosos tributos. La posterior reforma de 1984 redujo el impuesto a la renta, restando progresividad al sistema en los impuestos a las personas y disminuyendo los impuestos a las utilidades de las empresas. En 1988, la tasa del IVA bajó de 20 a 16% y disminuyó nuevamente la tasa aplicada a las utilidades. En 1990, la tasa del IVA aumentó a 18% y se reforzó la progresividad del sistema mediante el acortamiento de los tramos de ingresos y el incremento de las tasas a las utilidades devengadas. Finalmente, la reforma de 1993 contempló reducciones graduales de la tasa del IVA y cambios en los tramos de ingreso.

Por otra parte, una fuente de recaudación importante son los impuestos a productos específicos, en

⁵ En cambio, la inflación sí tiene incidencia en el gasto público real en el corto plazo, básicamente por el régimen anual de indexación de los salarios y pensiones pagados por el sector público. Así, cuando la inflación aumenta se genera un superávit público de corto plazo, lo que representa un importante mecanismo de estabilización fiscal (Marcel, 1991).

Recuadro 3

CHILE: ESTIMACIÓN DE LA FUNCIÓN TRIBUTARIA Y DEL PRODUCTO TENDENCIAL

Para calcular los indicadores de discrecionalidad fiscal es preciso estimar econométricamente la elasticidad-ingreso de la recaudación tributaria y el producto potencial.

Estimación de una función tributaria agregada

La recaudación tributaria anual T se estima en función del PIB (Y) y de sus propios valores rezagados para el período 1976-1993. Las minúsculas denotan logaritmos, y los valores entre paréntesis son los T de Student. Se introducen además dos variables ficticias que modifican el valor de la constante para los períodos 1984-1987 y 1988-1990:

$$t = -5.82 + 1.11 y + 0.25 t_1 + 0.067 D84-87 - 0.10 D88-90$$

(-14.7) (16.0) (4.77) (5.01) (-6.56)

$$R^2 = 0.99, \sigma = 0.022, DW = 2.15, N(\chi^2) = 0.16, AR\ 1-2\ F(1,11) = 1.55, ARCH\ F(1,11) = 0.53, RESET\ F(1,13) = 0.03$$

La estimación tiene propiedades estadísticas adecuadas: no se detecta autocorrelación de errores (pruebas $D-W$ y $AR\ 1-2$), hay normalidad (el resultado de la prueba $N(\chi^2)$ es cercano a cero) y homoscedasticidad (prueba $ARCH$) en los residuos, y no existen problemas de especificación funcional (prueba $RESET$). La elasticidad-ingreso de corto plazo es de 1.11 y la de largo plazo de 1.49. Esto significa que los ingresos tributarios fluctúan con el PIB de manera más que proporcional. El rezago medio de la ecuación es de 1.5 años, que refleja el plazo de la recaudación tributaria.

Estimación del producto tendencial

El cálculo de la senda tendencial del PIB se basa en la metodología de la OCDE de tendencias truncadas (Gramlich, 1990). Esta consiste simplemente en estimar coeficientes de crecimiento tendencial diferentes para distintos períodos. El método permite separar de manera sencilla los componentes cíclico y tendencial del producto. La regresión del PIB contra distintas tendencias en el período 1976-1993 entrega los siguientes resultados:

$$y = 11.2 + 0.0618 Trend + 0.0149 Trend_{76-81} + 0.1 D82 + 0.03 D83$$

(240.1) (39.2) (16.58) (4.89) (1.58)

$$R^2 = 0.99, \sigma = 0.017, DW = 1.97, N(\chi^2) = 0.82, AR\ 1-2\ F(2, 11) = 1.53, ARCH\ F(1,30) = 1.19, RESET\ F(1,12) = 0.29.$$

La variable $Trend_{76-81}$ toma el valor de la tendencia entre 1976 y 1981 y 0 en el resto de la muestra; las variables $D82$ y $D83$ toman el valor 1 en 1982 y 1983 respectivamente y 0 en los restantes períodos. Se obtiene una tasa de crecimiento tendencial de 6.2% entre 1984 y 1993, valor que asciende a más de 7.5% para los años 1976-1981. Las pruebas estadísticas muestran una estimación adecuada, con ausencia de autocorrelación y normalidad de los residuos.

particular los combustibles, cuyas tasas se han comportado de manera procíclica, aumentando en períodos de recesión para cubrir las disminuciones de recaudación del IVA y disminuyendo en períodos de expansión. Por último, las sucesivas reformas comerciales han reducido y uniformado las tasas arancelarias, mermando el peso relativo de estos impuestos en la estructura tributaria.

La mayor dificultad que existe para estimar las funciones tributarias son los frecuentes cambios en la política tributaria, tanto en lo que se refiere a tasas y bases como a la progresividad del sistema. Una forma de abordar este problema es estimando coeficientes variables, mediante el método de filtros de Kalman. El método utilizado aquí es diferente, pues hace uso de variables ficticias para dar cuenta de los cambios

producidos por las reformas tributarias (recuadro 3). Las estimaciones muestran que las reformas tributarias recientes han afectado principalmente el nivel de la recaudación (lo que se refleja en los cambios en el intercepto de la ecuación), pero no tanto la progresividad del sistema (medida por la elasticidad-ingreso) ni los plazos de recaudación (Martner, 1995). La elasticidad tributaria que se obtiene a corto plazo es superior a uno, lo que muestra que la recaudación es muy sensible a los ciclos económicos.

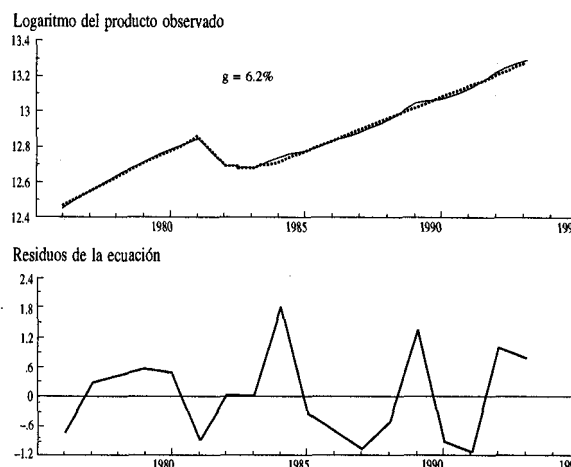
Al estimar el producto tendencial, se obtiene una tasa de crecimiento medio anual de 6.2% entre 1984 y 1993. La sostenibilidad de una tasa de crecimiento tendencial tan alta es discutible, aunque corresponde a la evolución de la economía chilena en los últimos diez años. Esto implica que tasas de crecimiento diferentes a esta media son consideradas como cíclicas e inciden en el cálculo de ingresos y gastos automáticos. Por ejemplo, una tasa de crecimiento inferior al 6% supone ingresos cíclicos negativos.

Los residuos de la ecuación estimada (gráfico 1) muestran la evolución del ciclo en torno a la tendencia, o diferencia entre el producto efectivo y el tendencial. Se observa que el PIB se mantuvo por debajo de su tendencia en los años 1990-1991, como consecuencia del ajuste de 1990, y se situó por encima en

los dos últimos años a raíz del fuerte crecimiento de 1992. En 1994 el crecimiento fue de 4%, lo que hace suponer que la diferencia entre uno y otro producto resultó negativa para dicho año. Disponemos ya de los coeficientes requeridos para estimar los ingresos tributarios cíclicos.

GRAFICO 1

Chile: Producto tendencial y producto efectivo



Fuente: Cálculos propios.

V

Componentes tendenciales, cíclicos y discrecionales de las finanzas públicas en Chile

Entre fines de los años setenta y fines de los ochenta el sector público chileno redujo significativamente su tamaño relativo, de cerca de 40% a menos del 30% del PIB. Las privatizaciones de empresas públicas y de la seguridad social y el control del gasto público permitieron afrontar la crisis de los años ochenta con déficit relativamente moderados. Desde 1988 a la fecha se han obtenido importantes excedentes en las cuentas públicas (gráfico 2); la política fiscal, a pesar de su menor importancia relativa, ha hecho aportes significativos a la generación de ahorro interno y a los procesos de estabilización de la economía.

La notable disminución del superávit del sector público que se observa en los últimos años sugiere que la política fiscal ha sido menos estricta o más permisiva

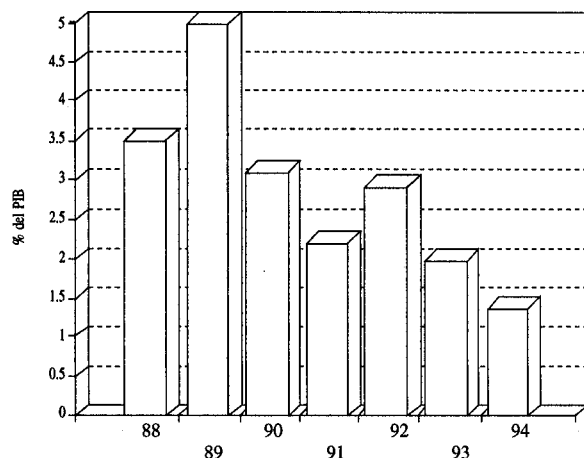
a partir de la instauración de la democracia en 1990. El análisis que sigue muestra, por el contrario, que una vez que se corrige este resultado mediante la eliminación de las principales variaciones exógenas de los gastos e ingresos públicos, se observa una orientación claramente restrictiva de la política fiscal.

El cuadro 1 muestra la evolución de las cuentas del gobierno central de Chile en 1989-1993. En él el superávit global se calcula sin considerar los aportes del FCC, mecanismo que compensa las fluctuaciones entre el precio del cobre previsto para el ejercicio presupuestario y el precio efectivo.⁶ Por ejemplo, en 1989

⁶ El superávit efectivo es entonces el superávit global más los depósitos devengados en el FCC.

GRAFICO 2

Chile: Saldo global del gobierno central



Fuente: cuadro 1.

la bonanza de este metal aportó al sector público casi cuatro puntos de PIB, ingresos que se contabilizaron en el FCC y no formaron parte del presupuesto regular. La existencia de este fondo reduce fuertemente la volatilidad de los ingresos y del saldo de las cuentas públicas. Esta es la principal fuente exógena de ingresos del sector público que no está vinculada con el ciclo económico interno. Por lo tanto, el cálculo del superávit que excluye los aportes de este fondo permite una aproximación más precisa de sus componentes cíclico y discrecional.

En cuanto a los restantes ingresos del sector público, los tributarios están directamente vinculados al ciclo económico, y los ingresos de operación, a su vez, dependen de las políticas de fijación de tarifas públicas. Las imposiciones previsionales y las transferencias corrientes están sometidas a la legislación en vigor, y no dependen directamente del nivel de actividad económica. Los ingresos por ventas de cobre están determinados por las fluctuaciones del precio del metal en el exterior y por la diferencia entre el precio previsto en la ley de presupuestos y el precio medio anual efectivo. Exceptuados los ingresos tributarios, los restantes no tienen una relación clara con el ciclo económico interno, aun cuando las partidas de ingresos de operación, de imposiciones previsionales y de otros ingresos son sensibles en alguna medida a la actividad económica.

Por el lado de los gastos, no puede suponerse en Chile una relación significativa entre el ciclo de actividad y el gasto público, por cuanto las subvenciones

al desempleo son reducidas.⁷ Si bien los restantes gastos públicos pueden tener una evolución más bien procíclica (en el sentido de que las mermas en el nivel de actividad y en la tributación llevan generalmente a ajustes de las partidas de gastos más flexibles en el corto plazo, como la compra de bienes y servicios o la inversión real), esta relación no es automática, ya que depende de decisiones discrecionales de la autoridad pública.

Por lo tanto, para calcular el indicador estructural de la OCDE para Chile sólo hay que estimar la elasticidad de la recaudación tributaria respecto del PIB, por cuanto éste es el único ingreso cíclico. Dada la ausencia de gastos asociados al ciclo económico, la magnitud del déficit cíclico en Chile, y probablemente en la mayoría de los países de la región, es bastante menor que en la OCDE, debido a la reducida significación de las prestaciones por desempleo.

El cálculo de los ingresos cíclicos para los años 1989-1993 (cuadro 1) toma en cuenta la estructura dinámica de la función tributaria estimada, lo que implica elasticidades distintas para cada año. Así, en el primer período la elasticidad corresponde a la de corto plazo; en el segundo año, se agrega a ésta el efecto de la variación de la diferencia entre el producto efectivo y el tendencial en el período anterior. Dicha estructura describe los efectos rezagados que tienen las variaciones cíclicas del producto sobre los ingresos tributarios. Como no se han identificado otros ingresos o gastos con componentes cíclicos, el superávit cíclico es exactamente igual a los ingresos cíclicos (cuadro 2).

El ejercicio muestra con claridad la importancia del componente cíclico del superávit, que alcanza en algunos años a más de 20% del saldo observado (gráfico 3). Los ciclos de la economía han tenido efectos significativos en las finanzas públicas; en los años de fuerte crecimiento, los ingresos tributarios transitorios representaron hasta un máximo de 0.4 puntos del PIB. A la inversa, el ajuste de 1990 significó una merma de los ingresos fiscales respecto de su tendencia durante dos períodos consecutivos.

El indicador de superávit estructural, o más precisamente las variaciones de este superávit, permiten calificar la orientación de la política fiscal. Las variaciones del superávit estructural son relativamente leves, puesto que no alcanzan a un punto del PIB en el

⁷ Tal relación existió sin embargo en el pasado; durante la etapa de desempleo masivo a principios de los años ochenta se llevaron a cabo programas de empleo de emergencia que desaparecieron a medida que se redujo la tasa de desocupación.

CUADRO 1

Chile (gobierno central): Clasificación económica
(Porcentajes del producto interno bruto)

	1989	1990	1991	1992	1993
I. Ingreso total	23.6	22.1	23.7	24.4	24.6
1. Ingresos corrientes					
Ingresos de operación	21.3	20.7	22.6	23.2	23.6
Imposiciones previsionales	1.7	1.5	1.7	1.6	1.6
Ingresos tributarios netos	1.7	1.7	1.6	1.6	1.6
Cobre neto de FCC	14.8	14.6	16.9	17.5	18.4
Transferencias	1.9	1.6	1.1	1.3	0.7
Otros ingresos	0.2	0.2	0.1	0.1	0.2
2. Ingresos de capital	2.4	1.5	1.2	1.1	1.0
Venta de activos	1.8	0.9	0.6	0.6	0.4
Físicos	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1
Financieros	1.6	0.8	0.4	0.5	0.4
Recuperación de préstamos	0.6	0.6	0.6	0.5	0.6
II. Gasto total	21.8	21.3	22.2	22.1	22.6
1. Gastos corrientes	18.2	18.2	18.8	18.1	18.5
Personal	3.6	3.7	3.8	3.8	4.0
Bienes y servicios	1.9	1.9	2.0	2.0	2.0
Prestaciones previsionales	6.2	6.3	6.2	6.1	6.3
Intereses de la deuda pública	1.7	1.9	2.2	1.4	1.3
Interna	0.5	0.6	0.9	0.4	0.4
Externa	1.2	1.4	1.3	1.0	0.9
Transferencias	4.7	4.2	4.5	4.7	4.8
Otros	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2
2. Gastos de capital	3.6	3.1	3.3	4.0	4.1
Inversión real	2.1	2.0	2.3	2.6	3.0
Inversión financiera	0.9	0.8	0.8	1.0	0.8
Transferencias de capital	0.6	0.3	0.2	0.3	0.2
Superávit en cuenta corriente (I.1-II.1)	3.0	2.5	3.7	5.1	5.0
Superávit global (I-II)	1.8	0.8	1.6	2.3	2.0
Partidas informativas					
Depósitos devengados en el FCC ^a	3.8	2.3	0.7	0.3	-0.2
Uso del FEPP ^b	-	-	0.2	-	-0.1
Amortizaciones de la deuda pública	6.8	2.4	2.1	1.7	2.1

Fuente: Chile, Gobierno de (1989, 1990, 1991, 1992 y 1993).

^a FCC: Fondo de Compensación del Cobre.

^b FEPP: Fondo de Estabilización de los Precios del Petróleo.

CUADRO 2

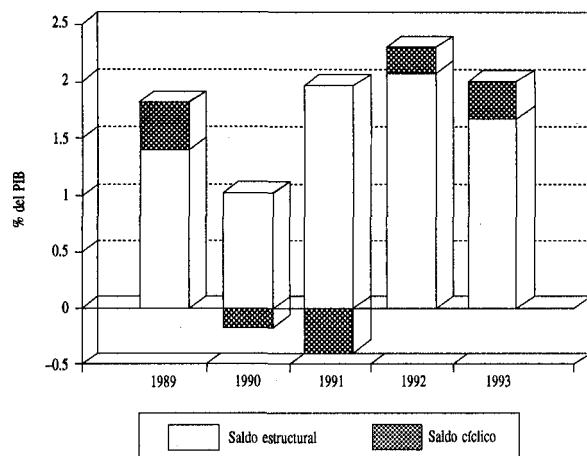
Chile: Superávit cíclico y superávit estructural
(Porcentajes del PIB)

	1989	1990	1991	1992	1993
Ingresos tributarios cíclicos	0.40	-0.17	-0.41	0.22	0.34
Ingresos tributarios estructurales	14.43	14.77	17.36	17.32	18.07
Superávit observado	1.80	0.84	1.55	2.29	1.99
Variaciones		-0.96	0.71	0.74	-0.30
Superávit cíclico	0.40	-0.17	-0.41	0.22	0.34
Variaciones		-0.57	-0.24	0.63	0.12
Porcentaje del superávit observado	22.22	20.24	26.45	9.61	17.09
Superávit estructural	1.41	1.01	1.96	2.06	1.65
Variaciones		-0.40	0.95	0.10	-0.41

Fuente: Cálculos propios a partir del cuadro 1.

GRAFICO 3

Chile: Componentes cíclico y estructural del superávit público



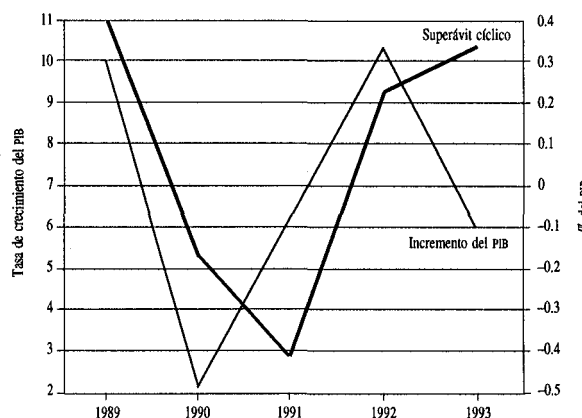
Fuente: cuadro 2.

período analizado. En efecto, la economía chilena no tuvo en 1989-1993 episodios significativos de ajuste ni tasas de crecimiento que superaran el sendero tendencial por más de un año. En la parte baja del ciclo (1990), el saldo estructural tendió a disminuir, en tanto que en la parte alta (1992-1993) el superávit estructural tendió a aumentar. Estas fluctuaciones reflejan el carácter anticíclico de la política fiscal en los años recientes (Marcel, 1993). Si bien esta orientación también se observa en el saldo efectivo, las magnitudes son muy diferentes (cuadro 1). Así, mientras el saldo fiscal fue mayor en 1992, el indicador estructural mostró una progresión inferior. Esta tendencia se manifestó también en 1993, año en que la disminución del superávit estructural fue mayor que la caída del déficit observado, mostrando que la posición favorable en el ciclo ocultaba una ligera degradación de las finanzas públicas en dicho año. Es importante destacar el rezago que existió entre el ciclo económico y las variaciones de los ingresos públicos (gráfico 4). Las oscilaciones del nivel de actividad se hicieron notar con mayor fuerza en el ejercicio presupuestario siguiente, debido al rezago en los plazos de recaudación tributaria. Así, por ejemplo, el impacto negativo del ajuste de 1990 fue mayor en 1991, año en que se recuperó la senda de crecimiento potencial. Asimismo, la alta tasa de crecimiento de 1992 tuvo efectos más favorables sobre el superávit en 1993.

El ejercicio identifica de esta manera con mayor precisión la orientación de la política fiscal. En general, es posible apreciar una tendencia anticíclica en el

GRAFICO 4

Chile: Ciclo económico y ciclo presupuestario



Fuente: cuadro 2.

manejo presupuestario, con mejoras significativas del superávit estructural en los períodos recientes de expansión del nivel de actividad. Pero también es interesante descomponer este superávit estructural en sus componentes tendencial y discrecional, para lo cual se calcula el indicador de impulso fiscal con la metodología del FMI. Para mostrar los resultados de este ejercicio en el caso de Chile (cuadro 3), nuevamente sin considerar componentes cíclicos en los gastos públicos, se tomó el año 1989 como base por ser el período de inicio del análisis, aunque no representa adecuadamente un período neutro en términos fiscales, por el alto crecimiento que se registró en él.

Según el criterio del FMI, los ingresos son considerados neutros si su tasa de crecimiento es la misma que la del nivel de actividad. Según esta definición, en Chile los ingresos discrecionales aumentaron en un punto del PIB en 1992 y 1993. Si comparamos estos resultados con los brindados por el indicador estructural, observamos que los ingresos cíclicos fueron inferiores, puesto que éstos se calculan ahora a base de una elasticidad unitaria. Como corolario, hubo un aumento de los ingresos discrecionales. Además, debido a la posición favorable en el ciclo en 1992-1993, el PIB tendencial creció menos que el PIB efectivo, lo que dio como resultado una compresión de los gastos e ingresos tendenciales y un incremento de los ingresos y gastos discrecionales, cuando éstos se calculan en relación al PIB efectivo. Según esta descomposición, y salvo en 1990, la política fiscal ha tenido un comportamiento neutro en los últimos años; inclusive, el indicador de impulso fiscal fue nulo en 1991 y 1993 (gráfico 5).

CUADRO 3

Chile: Indicador de impulso fiscal

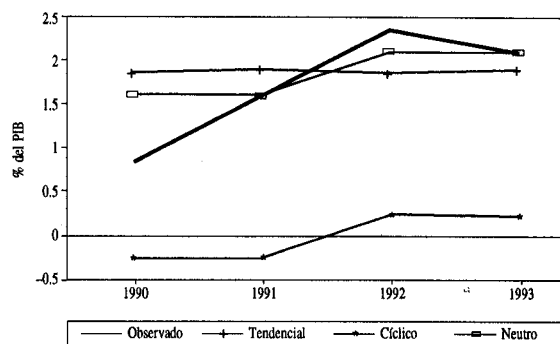
	1989	1990	1991	1992	1993
Ingresos totales	23.63	22.14	23.74	24.38	24.58
Ingresos tendenciales totales	23.63	24.03	24.09	23.23	23.32
Ingresos cíclicos	-	-0.25	-0.29	0.25	0.20
Ingresos neutros	23.63	23.78	23.80	23.48	23.52
Ingresos discrecionales	-	-1.64	-0.06	0.90	1.06
Gastos totales	21.82	21.30	22.19	22.10	22.59
Gastos tendenciales	21.82	22.19	22.25	21.45	21.53
Gastos discrecionales	-	0.89	0.06	0.65	1.06
Superávit observado	1.80	0.84	1.55	2.29	1.99
Superávit tendencial	1.80	1.84	1.85	1.78	1.79
Superávit cíclico	-	-0.25	-0.29	0.25	0.20
Superávit neutro	1.80	1.59	1.56	2.03	1.99
Impulso fiscal	-	-0.75	-	0.26	-

Fuente: Cálculos propios a partir del cuadro 1.

La desagregación del superávit estructural en sus componentes tendencial y discrecional muestra que gran parte de éste se asocia a determinantes de tendencia. Según estos cálculos, la política fiscal en los años recientes no ha tenido en general intervenciones discrecionales, por lo que el sector público no ha representado una fuente de perturbación de los equilibrios macroeconómicos. Esto tiende a mostrar un manejo fiscal que busca evitar los ajustes procíclicos de las finanzas públicas y asegurar una senda tendencial sostenible del gasto público. La programación fiscal se ha estructurado en torno al crecimiento potencial de la economía más que en función de sus fluctuaciones cíclicas.

GRAFICO 5

Chile: Descomposición del superávit observado



Fuente: cuadro 2.

VI

Síntesis y conclusiones

Dada la vulnerabilidad del presupuesto a las variaciones en el entorno macroeconómico, la gestión de las finanzas públicas requiere una adecuada evaluación de los recursos potenciales en el mediano plazo. Para ello, es necesario identificar los fenómenos transitorios que inciden en el presupuesto público. Los indicadores de discrecionalidad fiscal, en conjunto con otros instrumentos, permiten separar los componentes transitorios y permanentes de las cuentas públicas, y

con ello ayudan a sustraer del análisis macroeconómico de la política fiscal, y de las decisiones de gastos e ingresos, las fuentes exógenas de los movimientos del presupuesto. En este caso, los indicadores utilizados permiten separar los componentes cíclicos y estructurales del saldo de las cuentas públicas.

Es deseable promover en este contexto el establecimiento de una norma de gasto público de mediano plazo, que permita formular reglas del juego claras que

el Estado se compromete a respetar, y que asegure la eficacia de la acción pública; dicha norma debe ser compatible con la evolución deseada de las finanzas públicas a lo largo del ciclo. Esto induce a desarrollar mecanismos de programación plurianual compatibles con las restricciones estructurales de las economías y que aseguren al mismo tiempo una cierta continuidad en el accionar del Estado.

En el caso de Chile, la centralización de la autoridad fiscal permite evaluar la política fiscal a partir de la contabilidad del gobierno central. Además, la existencia del FCC, que separa en las cuentas públicas los efectos de los movimientos no previstos del precio del cobre, y la indexación de los impuestos a la inflación permiten elaborar indicadores que miden adecuadamente la orientación de la política fiscal.

La aplicación de indicadores de discrecionalidad fiscal al caso de Chile ha permitido una medición más precisa de la política fiscal de este país en los últimos años. En general, es posible apreciar una tendencia anticíclica en el manejo presupuestario, con disminuciones del componente estructural en años de menor crecimiento y con mejoras significativas del superávit estructural en los períodos recientes de expansión del nivel de actividad. Esto deriva de la aplicación de una programación fiscal que se estructura en torno a la senda de crecimiento tendencial de la economía y que evita ajustes de magnitud según los vaivenes de la coyuntura. De hecho, la trayectoria del saldo público ha sido neutra en los últimos años, ya que las tasas de crecimiento de los gastos e ingresos públicos han coincidido con el incremento del PIB tendencial.

Bibliografía

- Blanchard, O.J., J.C. Chouraqui, R.P. Hagemann y N. Sartor (1990): The sustainability of fiscal policy: New answers to an old question, *OECD Economic Studies*, N° 15, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Buiter, W. (1988): *Some Thoughts on the Role of Fiscal Policy in Stabilization and Structural Adjustment in Developing Countries*, NBER Working Paper, N° 2603, Cambridge, Massachusetts, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas.
- Carcioli, R., G. Barris y O. Cetrángolo (1994): *Reformas tributarias en América Latina. Análisis de experiencias durante la década de los años ochenta*, Santiago de Chile, CEPAL.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1994): Las finanzas públicas, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 1993*. Vol. I, LC/G. 1833-P, Santiago de Chile, diciembre, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.94.II.G.2.
- Chand, S.K. (1992): *Fiscal Impulses and their Fiscal Impact*, IMF Working Paper, N° 38, Washington, D. C., Fondo Monetario Internacional (FMI), mayo.
- Chile, Gobierno de (1989 a 1993): *Estadísticas de las finanzas públicas* (publicaciones anuales), Santiago de Chile, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuesto.
- Chouraqui, J. C., B. Jones y R.B. Montador (1986): *Public debt in a medium-term perspective*, OCDE Economic Studies, N° 7, París, OCDE.
- Creel, J. y H. Sterdyiniak (1995): Les déficits publics en Europe. Causes, conséquences ou remèdes a la crise?, *Revue Economique*, vol. 46, N° 3, París, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Fernández, M., M. Nadal y J. Sanz (1993): *Indicadores de discrecionalidad fiscal: metodologías alternativas*, Documentos de trabajo, Madrid, Dirección General de Planificación, Secretaría de Estado de Hacienda, junio.
- Gramlich, E. (1990): *Fiscal Indicators*, OECD Working Papers, N° 80, París, OCDE.
- Heller, P., R. Haas y A. Mansur (1986): *A Review of the Fiscal Impulse Measure*, Occasional Paper, N° 44, Washington D.C., FMI, mayo.
- Marcel, M. (1991): Elaboración del marco macroeconómico del presupuesto, seminario El presupuesto frente a los nuevos retos de la planificación y coordinación de políticas públicas, México, D.F., Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)/Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), agosto.
- _____ (1993): Gobernabilidad fiscal, presupuestos y finanzas públicas: un estudio a partir de la experiencia chilena, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), mimeo.
- Martín, J.M. y A. Núñez del Prado (1993): Gestión estratégica, planificación y presupuesto, *Revista de la CEPAL*, N° 49, LC/G. 1757-P, Santiago de Chile, CEPAL, abril.
- Martner, R. (1995): *Indicadores de la política fiscal: diseño y aplicaciones en América Latina*, LC/IP/R.151/Rev.1, Santiago de Chile, CEPAL/ILPES, 8 de mayo.
- Molinas, C. (1994): Déficit cíclico y déficit estructural, *Presupuesto y gasto público*, N° 12, Santiago de Chile, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerios de Economía y de Hacienda.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1993): *OECD Economic Outlook*, N° 53, París, junio.

La CEPAL *y la sociología* del desarrollo

Enzo Faletto

*Profesor titular,
Departamento de Sociología,
Facultad de Ciencias Sociales,
Universidad de Chile*

Las propuestas de la CEPAL se ubican principalmente en el terreno de la economía. Sin embargo, como corresponde a un enfoque integrado del desarrollo, ellas también incluyen aspectos sociológicos y políticos. Los aspectos sociales del desarrollo fueron considerados por la CEPAL desde sus orígenes y también en estas materias se buscó evitar la traslación mecánica a la región de las teorías existentes. En diálogo con especialistas de otras instituciones se buscó caracterizar la especificidad de los problemas regionales y precisar las condiciones sociales y políticas que facilitarían el desarrollo económico. Se investigó el papel del Estado en la estrategia de desarrollo, así como los potenciales aportes al proceso de desarrollo de los agentes privados y los diversos grupos sociales. También se examinó, en el marco del proceso de integración, el tema de la identidad sociocultural de la región. La combinación de la voluntad política y las propuestas para el desarrollo fue examinada detenidamente en las experiencias de planificación. Las investigaciones han seguido de cerca las modificaciones que la sociedad de la región ha ido experimentando. La evolución del sistema educativo, así como la marginalidad y la pobreza, han sido también temas de importancia, al igual que la situación de las mujeres y los jóvenes. En un período en que se perfilan nuevas modalidades de desarrollo, la CEPAL ha analizado el costo social del ajuste, el papel de la educación y las condiciones de participación ciudadana, entre las nuevas condiciones del desarrollo social, siendo este último un componente central de la propuesta de transformación productiva con equidad.

I

Los aspectos teóricos

Los problemas del desarrollo tanto económico como social, e incluso político y cultural, tienen una larga data en la reflexión de las distintas disciplinas que a tales temas se vinculan, reflexión que se liga a preocupaciones estrictamente teóricas y también a afanes prácticos de política gubernamental. No obstante, puede señalarse que con posterioridad a la segunda guerra mundial, el tema del desarrollo adquirió un singular relieve; a su promoción no fueron ajenos los distintos organismos de las Naciones Unidas y el propósito del desarrollo se convirtió en un proyecto internacional. Por cierto, la CEPAL, cuyo ámbito de competencia eran los denominados países latinoamericanos, participó activamente en esa tarea y logró hacerlo con gran originalidad. En lo que se refiere a los “aspectos sociales del desarrollo”, los problemas de población, de condiciones de vida, salud, vivienda, educación, encontraron cabida entre los temas más estrictamente económicos, y el carácter de la estructura social de los países de la región fue desde temprano —en los primeros años de la década de 1950— objeto de atención.

Pero hay un hecho que conviene destacar desde el principio; los problemas del desarrollo que se trataba de enfrentar eran a la vez un desafío para la teoría misma de las distintas disciplinas en juego, y aquí es de reconocer el valor que adquirió la llamada “heterodoxia teórica” de la CEPAL. En sus planteamientos y análisis económicos, se trataba de utilizar ideas producidas por diferentes escuelas de pensamiento en forma enriquecedora y novedosa, y lo mismo se hizo con los diversos enfoques sociológicos existentes. Se consideraba que el tema del desarrollo era en esos momentos motivo de interés no sólo de los científicos o de los políticos, sino que también del público en general y que esta misma condición hacía que los problemas teóricos dejaran de ser disquisiciones de capillas o de escuelas para constituirse en un verdadero estímulo al avance de las ciencias sociales y de la sociología en particular.

Es por eso que de un modo u otro las diferentes orientaciones de la sociología estuvieron presentes, no tan sólo en distintos momentos del análisis cepalino, sino que, además, tendieron muchas veces a combinarse, de tal modo que en algunos de los estudios es

posible percibir una perspectiva que es más bien propia de lo que se denomina “sociología crítica”, en donde el carácter de la sociedad en que se vive es enjuiciado, apoyándose para tal objeto en una concepción del mundo o ideología. La intención de esta sociología crítica es proponer una transformación de la sociedad, concordante con los principios que le sirven de sustento. Si estas orientaciones valorativas han estado presentes —y no hay para qué esconderlo, son las que a menudo han suscitado más críticas—, han coexistido con ellas los propósitos de análisis sociológico de un carácter más funcional, encaminado a dar orientaciones precisas para la conducta práctica. No se pretende en este caso que el análisis sociológico conduzca necesariamente a la reforma o a la transformación completa de la estructura social, sino a poder actuar de modo eficaz sobre algunos de los componentes de ella, asumiendo metas que, de algún modo, han sido previamente determinadas.

Pero quizás lo que ha predominado es una sociología que intenta comprender una determinada situación social de carácter histórico. En el caso de América Latina se ha intentado mostrar las peculiaridades de su estructura y las tendencias dinámicas de su particular situación, intentando poner en claro las diversas posibilidades que ellas encierran. En esa perspectiva predomina la intención de diagnóstico y, no eludiendo señalar los resultados previsibles de la elección entre una u otra alternativa, se está consciente de que dicha elección está influida por distintos puntos de vista y pertenece por último a quien corresponde la responsabilidad de la acción.

Estas tres grandes posturas a que se ha hecho alusión y que de algún modo —incluso entremezclándose— han coexistido en los análisis sociológicos de la CEPAL, llevan también a definir el papel del sociólogo en las tareas del desarrollo, que conviene no olvidar, eran, por lo menos en los inicios, preferentemente definidas como de desarrollo económico. Es así que los sociólogos de la institución consideraban que sus funciones oscilaban entre las de simple colaboración en las labores más esenciales del economista (determinar y definir un campo específico de investigación y elaboración teórica) o en el cumplimiento de su papel crítico, de participación en la elaboración de las orien-

taciones generales —incluso políticas— del desarrollo económico.

Si bien los sociólogos no carecían de teorías que les permitieran orientarse en el conocimiento de la realidad que enfrentaban, la mayor parte de las hipótesis derivadas de ellas, que por lo general eran admitidas como válidas, provenían de la abstracción de una experiencia histórica correspondiente a medios sociales distintos al latinoamericano. La pretensión de actuar de manera racional sobre la realidad se fundaba en el hecho de disponer de un conocimiento científico apropiado; pero el problema era saber hasta qué punto tal conocimiento era adecuado o inadecuado a América Latina, dado que las teorías habían sido en lo fundamental concebidas en Europa o en los Estados Unidos. Se imponía por consiguiente un trabajo de investigación empírica, que además de hacer aportes concretos al conocimiento, permitiría confirmar o desechar hipótesis en boga y ¿por qué no? proponer algunas nuevas. En suma, la sociología compartía la orientación que era distintiva del pensamiento económico de la CEPAL: la no traslación mecánica de las teorías existentes.

Como lo advirtieran algunos autores, las ciencias sociales, en su intención de promover a través de la temática del desarrollo una práctica social racional, cumplieron un papel singular. Si se asume como válida la interpretación de Max Weber sobre el carácter del Occidente moderno, donde el conjunto de las relaciones sociales han sido permeadas por el racionalismo, la ciencia habría encontrado en este proceso general de racionalización su lugar adecuado; habría por consiguiente una afinidad entre la práctica científica y la racionalidad de la práctica social. En América Latina la racionalidad era, por lo menos en parte, introducida por la ciencia. Se pretendía que la respuesta al desafío del desarrollo se encontraba en gran medida en la ciencia misma, a la que se concebía como un valor; la crítica de la realidad señalaba que ésta no se conformaba a los postulados de la razón. La ciencia, sin plena conciencia quizás, se convertía en ideología.

En cierto modo, el contraste entre teoría y realidad llevó a un intento de determinar la especificidad de América Latina. Varias hipótesis que las distintas teorías del desarrollo postulaban como válidas no encontraban confirmación en estos lugares; por ejemplo, la de una correspondencia lineal entre urbanización e industrialización, la existencia de una rígida dualidad tradicional-moderna, o la existencia de una burguesía industrial que asumiera como propio un proyecto de

desarrollo nacional. Estas primeras verificaciones obtenidas por contraste con la teoría, permitían señalar lo que América Latina no era, pero aún era difícil señalar lo que sí era en propiedad.

Por cierto que no fue sólo la sociología de la CEPAL la que se propuso como tarea la búsqueda de la especificidad de América Latina; ésta fue labor de la casi mayoría de los sociólogos latinoamericanos, y justo es reconocerlo, habían sido ya precedidos por historiadores, pensadores, literatos y otros estudiosos; no obstante, el tema del desarrollo hacía más urgente las respuestas. Era necesario determinar la particularidad del comportamiento de los distintos grupos sociales (la burguesía, los sectores medios, las clases populares), del problema de la marginalidad y de la posición social del indígena o del negro, y además comprender cuál era el rasgo específico de sus instituciones sociales, el Estado, las Fuerzas Armadas y así por delante.

En la búsqueda de la adecuación de la teoría sociológica a los problemas del desarrollo económico latinoamericano no puede dejar de mencionarse, tanto por su labor pionera como por su influjo permanente, la obra que llevó a cabo en la CEPAL don José Medina Echavarría. Su referente teórico fue Max Weber quien, al establecer una distinción entre instituciones (o comunidades) económicas, que se caracterizan por la búsqueda de un beneficio o por la cobertura de necesidades, y las instituciones (o comunidades) “económicamente relevantes” en donde las actividades que llevan a cabo no son económicas pero pueden representar un “momento causal” en el proceso de una actividad económica, permitió establecer el nexo entre el análisis estrictamente económico y el análisis sociológico. El problema consistía en establecer el grado de adecuación o inadecuación —afinidad electiva, señalaba Weber— entre estos diversos tipos de actividades. La distinción weberiana había sido de hecho también recogida por la teoría sociológica del desarrollo en esos momentos en boga, que diferenciaba entre los “requisitos de primer orden”, que correspondían a las instituciones económicas propiamente tales, como la propiedad, la mano de obra y las relaciones de mercado, y los “requisitos de segundo orden” (instituciones económicamente relevantes), particularmente el régimen político, la ciencia y la técnica y las formas de la estratificación.

Aceptando la formulación weberiana que permite distinguir entre lo económico y lo sociológico, pero busca establecer sus conexiones, se planteaban sin embargo importantes desafíos teóricos. El análisis

hecho por Weber del desarrollo capitalista para un momento histórico determinado, e incluso para un espacio cultural concreto, se había constituido en un paradigma de la forma del desarrollo, y era un hecho que la situación histórica había variado y que el desarrollo del capitalismo tenía lugar en condiciones diversas a las que habían dado origen al modelo teórico weberiano; por otra parte, ya existía con plena vigencia el “modelo soviético”, cuyos supuestos o fundamentos eran distintos, tanto en las orientaciones de racionalidad de quienes eran sus agentes como en las condiciones sociales y políticas que condicionaban su organización.

Desde un punto de vista teórico, el desafío que se enfrentaba era de gran magnitud: se trataba nada menos que de construir un nuevo “modelo” que diera cuenta de las condiciones sociales que harían posible el desarrollo económico en las actuales circunstancias. Entre las nuevas condiciones del desarrollo capitalista se destacaban la no existencia de una competencia perfecta y, por consiguiente, la no existencia de una plena libertad de mercado; los cambios en las relaciones de trabajo, en las cuales el libre contrato tendía a ser reemplazado por la capacidad de acción y negociación de las organizaciones colectivas, con una cierta tendencia de ésta a controlar los puestos de trabajo; y un importante cambio en las funciones del Estado, que dejaba de ser neutral e intervenía regulando la actividad económica o participando directamente en ella.

Estos cambios no sólo tenían vigencia en los “países centrales” sino que ya se manifestaban en muchos de los países latinoamericanos, o por lo menos constituían parte del nuevo modelo a que se aspiraba. De particular importancia para América Latina era la confirmación de la profunda transformación social que estaba teniendo lugar, que se manifestaba en la presencia de nuevas capas sociales movidas por un fuerte impulso de ascenso; tal rasgo era particularmente visible en las clases medias y el proletariado organizado. Nuevos grupos demandaban condiciones políticas que hicieran posible su plena incorporación a la vida nacional y a menudo se producían choques de esas capas con las que ya tenían una posición establecida.

Dadas las nuevas condiciones, ¿cómo influirían ellas en la conformación de las motivaciones de conducta que se postulaban como necesarias para el logro de un desarrollo económico sostenido? En términos concretos, ¿cómo era posible el desarrollo de hábitos de trabajo propios de la actividad empresarial o de los correspondientes a la mano de obra? La vida económi-

ca moderna supone la existencia de rasgos psicológicos que implican actitudes racionales y una cierta disciplina, ¿En qué condiciones se formarían ahora esos rasgos? La “racionalidad económica” ¿con qué otros procesos de racionalidad se relaciona? En la experiencia europea, el moderno capitalismo racional había encontrado condiciones sociales de despliegue en la medida en que había coincidido con un cierto tipo de racionalidad del derecho y de la administración, cuyo origen no estaba en motivos estrictamente económicos, sino que éstos habían sido de índole política, profesional o ideológica. El tipo de racionalidad por la cual el derecho y la burocracia se orientaban era lo que se conoce como “racionalidad formal” —la que se atiene estrictamente a la norma o al reglamento—, pero era ésta la que hacía posible el cálculo que toda actividad económica requiere. Precisamente en este ámbito se había producido un gran cambio: el Estado, al dejar de ser “neutral”, orientaba tanto al derecho como a la burocracia en términos de una “racionalidad funcional” —tendiente a conseguir el logro de fines y metas— en desmedro de la pura racionalidad formal.

Varios problemas se presentaban en el caso de América Latina respecto a las conductas económicas de la población, si se deseaba que éstas fueran adecuadas al objetivo de desarrollo económico que se perseguía. Es propio de una intención colectiva de desarrollo el que se aspire a un mejor nivel de vida o de consumo, pero también se requiere cierto sentido de responsabilidad, tanto individual como colectivo; ambas disposiciones no necesariamente coinciden, incluso pueden ser contradictorias: los deseos de un mejor nivel de vida pueden no estar acompañados del impulso a realizar el esfuerzo necesario para conseguirlo; la aspiración individual al goce puede no estar contenida por el sentido de una responsabilidad colectiva. De modo que, por no estar asegurada la necesaria concordancia entre una y otra disposición, aparecía como necesario el promoverla conscientemente, papel que podía caberle a instituciones no estrictamente económicas, como el sistema educativo, los medios de comunicación pública, el Estado, los partidos, los sindicatos y muchos otros. Pero se señalaba como un elemento quizás clave el que los grupos dirigentes proporcionaran un modelo de conducta que pudiera ser imitado, ya que la desorientación o la atonía de las masas se debía muchas veces a la ausencia de conductas ejemplares de las élites dirigentes, tanto económicas como políticas.

De igual forma, en los planteamientos iniciales de la “sociología del desarrollo” de la CEPAL, existió

conciencia de los problemas de la relación entre política y desarrollo económico, aunque por cierto el tema no fue sólo preocupación de la "sociología cepalina". En América Latina, muchas de sus formas políticas aparecían incompatibles con la racionalidad económica requerida; gran parte de los partidos o de los gobiernos carecían de ideologías racionalizadas y de aparatos políticos que tuviesen ese carácter; podía darse en ellos un interés por el crecimiento económico, pero esto a menudo no obedecía necesariamente a impulsos racionales. Pero además de este hecho es necesario reconocer también que tanto la racionalidad política como la racionalidad económica tienen finalidades que les son propias y en un momento en que el Estado actúa, por su capacidad de regulación o de modo directo, en el ámbito de la economía, es necesario establecer conexiones entre los tipos de racionalidad —económica y política— y admitir que los compromisos que pueden lograrse entre ambas sólo adquieren el carácter de un compromiso temporal. El problema planteado respecto a la relación entre racionalidad política y racionalidad económica se hizo mucho más visible cuando la CEPAL abordó el tema de la planificación.

Otro elemento que caracterizaba las condiciones sociales en que el desarrollo económico podía tener lugar en América Latina y por lo tanto debía ser motivo de reflexión, era el del casi inevitable conflicto político-social. El propio desarrollo —y sobre todo en los momentos en que adquiriría un ritmo mayor— implicaba desajustes de la estructura social, creando situaciones de conflicto. Era posible prever que se produjera un desarraigo acelerado de un importante número de personas, muchas de ellas de origen campesino, que no podían adaptarse con facilidad a las nuevas condiciones, precisamente por la misma rapidez con que el cambio tenía lugar. También era previsible el que se originaran fuertes desigualdades —motivo de conflictos— entre distintos sectores de la vida nacional, desniveles graves entre regiones, o diferenciaciones de grados de modernización y desarrollo al interior de las distintas actividades económicas. No dejaba de preocupar tampoco la expansión de aspiraciones propias de las "sociedades de consumo", cuyo modelo eran los países más avanzados, en condiciones difíciles de ser satisfechas. En suma, había que tener en cuenta que el conflicto económico-social era un componente casi inevitable del propio desarrollo económico.

Es de destacar la importancia que se otorgaba al sistema político, puesto que el desarrollo se concebía como el resultado de un programa formulado con cla-

ridad y que requería para su cabal funcionamiento de un marco político apropiado; de tal modo que muchas veces se pensó que las diferencias entre los países latinoamericanos no obedecían tanto a lo económico sino a la infraestructura social y a los procesos políticos que ésta permitía. En esto había plena coincidencia con la propuesta global que desde sus inicios la CEPAL planteaba. El Estado no solamente debía intervenir en el proceso de desarrollo, a través de políticas de protección de las industrias nacientes y el fomento a la modernización del sector primario exportador, sino que se le concebía como un promotor de procesos y no sólo corrector de fallas o ineficiencias; existía coincidencia con las propuestas de Myrdal en este campo, para quien las funciones de la intervención estatal en los países industrializados modernos debían ser sobre todo de arbitraje y de nivelación, y en los países menos desarrollados, antes que nada, de orientación y programación. Por lo demás, la propia situación histórica obligaba al Estado a asumir nuevas funciones o desempeñar un papel más activo que el tradicional; era necesario hacer frente a problemas de la coyuntura internacional cada vez más graves y complicados; los procesos de transformación internos generaban tensiones y conflictos y además había que llevar a cabo una urgente política social, dado que la estructura tradicional de la sociedad se concentraba en un proceso de profunda modificación y reajuste.

Por cierto no todo se reducía a la capacidad de acción del Estado; era preciso promover cambios en las orientaciones de conducta de algunos grupos sociales claves para el logro del desarrollo económico. Se tenía conciencia, por ejemplo, que en América Latina predominaba el "empresario comercial" frente al "empresario industrial", que a menudo el empresario actuaba más en términos de coyuntura que en términos de programación de mediano y largo plazo, o que trataba de funcionar escudado en el amparo de determinadas alternativas de poder. Se trataba entonces de generar nuevas actitudes del empresario, tanto público como privado, en su carácter de gestor e innovador económico. De igual modo, en relación a la mano de obra, se señalaba la necesidad de constituir un *ethos* del trabajo, capacidad de adaptación técnica, y conciencia de responsabilidad social estrechamente asociada a la conciencia de su propia función en el conjunto de la sociedad. Esto sólo podía lograrse con un aumento de la escasa participación que estos grupos tenían en el ámbito nacional, en donde a menudo se obstaculizaba el adecuado funcionamiento de las organizaciones obreras.

No debe dejar de mencionarse que en este esfuerzo por trazar una perspectiva de desarrollo para la región, la CEPAL encaró desde el principio el tema de la integración. Esta aparecía como una necesidad vinculada al proceso de industrialización, pues se requería el establecimiento de mercados que permitieran economías de escala y además una unificación de esfuerzos en los procesos de modernización. El propósito de integración, sin embargo, exigía un mejor conocimiento de la identidad sociocultural de la región, y planteaba desafíos muy concretos. El hecho es que en América Latina el proceso de integración nacional en la mayor parte de los países ha sido muy lento y podría afirmarse que en los más de los casos sólo se produjo en el siglo xx. La interrogante era: ¿cómo se produce la integración supranacional de nacionalidades recién nacidas?

El objetivo de desarrollo que la CEPAL trataba de formular implicaba —con originalidad— una aspira-

ción de modernidad, pero se postulaba que esos propósitos podían ser perseguidos deliberadamente tanto en lo económico como en lo social, que se podían prever las tensiones y actuar sobre ellas, y que esta capacidad de acción podía transformarse en una dinámica endógena de las sociedades en cuestión. Así como se proponían “reformas estructurales” en el ámbito de la economía, se proponían también reformas estructurales en lo social; por ejemplo, se propiciaba una reforma educativa que promoviera la movilidad social e internalizara nuevos valores y modos de conducta, una reforma agraria que modificara la tenencia de la tierra para dar paso a nuevas formas de relación social, una reforma del Estado y del sistema político para adecuarlo a las necesidades de un desarrollo consciente y planificado. Como temas constantes de la reflexión aparecían el de la conexión entre desarrollo económico y desarrollo social, la autonomía nacional y la democratización política.

II

Los problemas de la praxis

El esfuerzo de elaboración teórica que llevaba a cabo la CEPAL por cierto requería una confirmación práctica y que sus postulados se mostraran conformes a la realidad. Aproximadamente desde mediados de los años sesenta, el proceso de desarrollo mostraba fuertes dificultades en algunos países significativos de la región, e incluso algunas tendencias al estancamiento de su dinámica; el supuesto de que la nación fuera el ámbito en que se procesaran las decisiones políticas que más influían en la orientación del desarrollo se veía en entredicho por la importancia que adquirían los centros externos de decisión; incluso los sistemas políticos institucionales no aparecían como permeables a una mayor participación. Las premisas de la opción de desarrollo que se postulaba aparecían en la práctica como de gran fragilidad.

La CEPAL, en el ámbito económico, había subrayado con singular énfasis los efectos negativos que para los países de la región tenía el tipo de relación entre países centrales y países periféricos, la que llevaba a una división internacional del trabajo que dificultaba las opciones de desarrollo latinoamericano. Los análisis sociológicos que se emprendieron trataron de mostrar que no era suficiente analizar el tema sólo en

términos de “obstáculos externos” al desarrollo, noción en la que permanecía la idea de que el problema derivaba de las relaciones entre sociedades fuertes y otras más débiles a causa de su desigual poder económico; sin embargo, el problema era más complejo, puesto que podía mostrarse que en casos en que había tenido lugar una expansión de la economía industrial, esto condujo a un entrelazamiento creciente entre intereses locales con intereses monopolistas extranjeros. Por lo demás, la presencia de intereses políticos externos se hacía cada vez más manifiesta en la estructura del Estado.

El “problema de la dependencia” —título más difundido para el tratamiento de estos temas— llevó a analizar las condiciones de existencia y funcionamiento del sistema económico y del sistema político, mostrando qué tipo de vinculaciones existía entre ambos, tanto en lo que hace al plano interno de cada país como al plano externo. El supuesto principal era que el modo de integración de las economías nacionales al mercado internacional suponía formas de interrelación de los grupos sociales de cada país entre ellos y con los grupos externos. La dependencia no era simple explotación y coacción, existía comunidad de intereses entre

grupos dominantes locales y externos; la dependencia no enfrentaba al "conjunto" de los intereses de una sociedad con otra. La interdependencia era un hecho y eso vinculaba sociedades desarrolladas con sociedades subdesarrolladas, pero también permitía establecer correspondencia de intereses entre los grupos dominantes de ambas sociedades. Si desde esa perspectiva se planteaba una opción de cambio, su dinámica radicaba en la transformación de la estructura de clases, sectores y grupos sociales y en las modificaciones del sistema de dominación, lo que demandaba una acción colectiva y una decidida voluntad política.

Quizás donde mejor se pueden observar las dificultades para aunar la voluntad política con la propuesta de desarrollo es en la experiencia de planificación latinoamericana, con la cual la CEPAL y el ILPES se comprometieron fuertemente. Como los mismos autores cepalinos señalaban, la planificación en América Latina tuvo lugar a partir de la pérdida de dinamismo del comercio exterior como impulsor de la actividad económica; esto llevó a reconocer la necesidad de intervención gubernamental para conducir el proceso económico y a aceptar ciertos tipos de políticas que corrigieran los efectos de esa pérdida. De hecho, se trataba de promover el cambio hacia un nuevo patrón de desarrollo por agotamiento del anterior. Sin embargo, el poder político —al que correspondía poner en marcha el proceso— mostraba una cierta ambivalencia: se reconocía que podía ser un instrumento valioso y existían antecedentes inmediatos en Europa occidental que lo justificaban, pero a la vez se le temía por las intenciones de transformación y cambio que contenía.

En lo que dice relación más directa con la CEPAL, las propias Naciones Unidas auspiciaban la idea de planificación del desarrollo y se suponía que sus orientaciones valóricas estaban ya resueltas a través de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, la Estrategia Internacional de Desarrollo y otras resoluciones que habían logrado el apoyo de casi todos los países representados. En las formulaciones de las Naciones Unidas se hacía especial hincapié en el desarrollo social; se pretendía que las políticas colocaran en pie de igualdad lo "social" y lo "económico", y que se procurara desarrollar una metodología de planificación social como contrapartida de la planificación económica, intentando alcanzar así un enfoque unificado para el análisis y la planificación del desarrollo; de este modo se daría a las necesidades humanas una mejor respuesta que las obtenidas hasta ese momento. Tales propósitos se basaban en la existen-

cia de un consenso sobre valores de bienestar humano y justicia social. Aceptados tales supuestos, el problema era: ¿a quién dirigir las recomendaciones y dar asesoramiento?

Existían expectativas de que la propia sociedad, en concreto los más directamente interesados, se movilizaran para el logro de sus objetivos, para lo cual era preciso que se abrieran canales de participación. No obstante, las esperanzas mayores estaban puestas en la capacidad de acción y en el compromiso de quienes cumplían funciones políticas directas. De hecho, en muchos países latinoamericanos se formularon planes con objetivos que implicaban medidas drásticas en temas como la propiedad de la tierra agrícola, y reformas monetarias y crediticias o reestructuración del sistema impositivo con miras a financiar políticas sociales o de otro orden; la mayor parte de las veces estas medidas no pudieron llevarse a cabo porque los gobiernos se vieron sometidos a fuertes presiones (de los perjudicados); en algunos casos, los propósitos que se formulaban correspondían más al ánimo de los planificadores que a las convicciones de los políticos y de los ejecutivos de los organismos públicos. Por otra parte, la sensibilidad de los políticos se dirigía mucho más a los síntomas de las situaciones y procuraba tener respuestas inmediatas a ello, en tanto que el planificador tendía a presentar un cuadro de soluciones cuyo fundamento era una concepción estructural del desarrollo y que, por consiguiente, se proyectaba más en términos de mediano y largo plazo.

Las dificultades para articular las demandas de corto plazo y las propuestas de política de mediano y largo plazo se agravaban por la inestabilidad política de la mayoría de los gobiernos de la región; los frecuentes cambios de los encargados de la dirección de la cosa pública y el consiguiente cambio de orientaciones hacía que el mediano y largo plazo casi no tuviese sentido. Además, a menudo la base de apoyo político tendía también a ser inestable y los gobiernos destinaban su capacidad de maniobra a obtener el apoyo de los principales grupos de presión, por lo cual era frecuente que se utilizaran los instrumentos de política —económica y social— como soportes para lograr respaldo que permitiera un mínimo de estabilidad. Por último, el compromiso con los fines y medios de la planificación adquiría rasgos de labilidad, porque se pensaba que atenerse de manera más o menos estricta a lo programado restringía la capacidad de decisión del poder político.

Respecto a la capacidad de la propia sociedad para movilizarse en pos de objetivos de desarrollo econó-

mico y social, se tropezaba también con dificultades. Los grupos que poseían una mayor cuota de poder económico y social tendían a identificarse con la situación tal y como existía y desplegaban estrategias de grupos de presión para influir sobre el sistema de decisiones y defender las posiciones alcanzadas y, en muchos casos, incluso tratar de obtener nuevos privilegios. Los de situación menos privilegiada recurrían, cuando les era posible, a manifestar su disconformidad a través de varias formas de protesta, pero a menudo no estaban en condiciones de actuar coherentemente y la dependencia de hecho frente al Estado era un rasgo más fuerte de lo que se suponía. Las expectativas de "participación popular", con capacidad de creación, que se consideraba esencial ante un objetivo de desarrollo que cumpliera con los fines de bienestar humano y justicia social, no lograban cumplirse, ya que la participación era escasa y efímera.

La práctica mostraba que los procesos reales de la economía y las relaciones sociales que se constituían distaban mucho de elevar apreciablemente el bienestar humano. Los intentos de concebir y aplicar estilos de desarrollo alternativos, con énfasis en la autonomía y la originalidad y orientados a las personas quedaban

como formulaciones utópicas si se confrontaban con la realidad; un cierto grado de frustración era casi inevitable. Incluso en algunos momentos se puso en entredicho la compatibilidad del "desarrollo" —casi siempre referido a sus aspectos más inmediatamente económicos— y la participación; aún más, se dudó de su compatibilidad con las instituciones y procesos democráticos. Las soluciones tecnocráticas y a menudo autoritarias parecían ser la nueva panacea del desarrollo.

En suma, la experiencia de planificación en América Latina tuvo a no dudar algunos logros ciertos, y en el campo de lo social no deben olvidarse sus avances reales en la ampliación de la cobertura de servicios como los de educación, salud o vivienda. No menos importantes fueron los diagnósticos que se alcanzaron, que permitieron conocer mejor la realidad y tener mayor conciencia de las repercusiones políticas y sociales de las decisiones económicas; pero por cierto no se alcanzó a colmar las expectativas que se cifraban en la planificación en cuanto instrumento eficaz de acción práctica. Pero para ser justos no todo puede achacarse a los "errores y equívocos de la planificación". La magnitud de los obstáculos —de toda índole— que encontró, no pueden dejar de considerarse.

III

Una época de cambios y procesos contradictorios

Una mirada retrospectiva que intente abarcar los años que transcurren desde los finales de la segunda guerra mundial hasta el momento actual no deja de verse perturbada por la complejidad de los procesos de cambio ocurridos; los juicios positivos o negativos no dependen sólo del talante de quien observa, lo positivo y lo negativo se entremezclan en la propia realidad. Por ejemplo, es innegable la expansión de los mercados internos y en la mayor parte de los países se ha conseguido un significativo desarrollo industrial. No obstante, a pesar de las expectativas inicialmente cifradas en la industrialización, en general ella no ha podido desempeñar el papel de dinamizador del conjunto de la economía y generar una demanda de empleo productivo lo suficientemente amplia, y sólo en muy pocos casos tiene un peso importante en el conjunto de las exportaciones.

Por lo tanto, la participación de los países latinoamericanos en el comercio internacional, durante casi la mayor parte del período, siguió basada en los bienes primarios, y su sector externo estuvo constantemente sujeto a la demanda internacional de estos bienes y a la inestabilidad constante de sus precios. En los casos de exportaciones manufactureras, muchas de ellas correspondían a la elaboración de recursos naturales, y sus precios lamentablemente funcionaban a menudo en condiciones similares a las que caracterizaban a los mercados de productos primarios. Se podría seguir señalando una serie de transformaciones de otro tipo, por cierto de gran impacto, no sólo económico sino que también —y a veces preferentemente— de carácter social, como el cambio del sector agrario; pero el hecho es que las transformaciones ocurridas que incidieron en las estructuras sociales y dieron

origen a importantes procesos de movilidad generaron no obstante nuevas desigualdades y, por ejemplo, la diferencia en la distribución del ingreso ha tendido a mantenerse e incluso a agravarse. Si en esta mirada panorámica al período de posguerra se consideran algunos indicadores básicos de condiciones de vida, la mejoría que se observa es notable, pero aún así grandes grupos permanecen en condiciones de pobreza absoluta.

El hecho es que los patrones distributivos reflejan de modo muy claro las características reales del tipo de desarrollo alcanzado. En él es visible una fuerte heterogeneidad estructural, y los procesos de modernización —que a menudo significan uso intensivo de capital físico— no logran incorporar la totalidad de la oferta de mano de obra, ya que la estructura de calificaciones de que se dispone no responde a la nueva demanda. El progreso técnico se concentra en algunos sectores y no alcanza a amplios estratos de baja productividad.

Siendo innegables entonces los grandes cambios que se han producido a consecuencia de los procesos de urbanización, de industrialización y de lo que puede llamarse “modernización dependiente”, éstos han tenido efectos paradójicos: grandes sectores de la población, y quizás la mayoría en uno o dos de ellos, se identifican plenamente con los estilos de vida y las expectativas de las modernas sociedades de consumo. En la implantación de esas nuevas modalidades de vida y tipos de aspiraciones desempeñan un papel importante las empresas transnacionales y los mensajes estandarizados de los medios de comunicación, pero es un hecho que han sido internalizados por los estratos que están en condición de hacerlo y por muchos que, si no tienen las condiciones, aspiran a conseguirlas. Pero lamentablemente, no se trata de una inofensiva “manía imitativa”; se ha generado un patrón de “consumo imitativo” que implica altos costos en términos de recursos internos. Hay una expansión continua del consumo, esencialmente gracias a la prosperidad del 30% o a lo más del 40% de la población. Estos sectores requieren ingresos cada vez más altos que les permitan pagar los precios del tipo de bienes que desean. Además, la producción de esos bienes demanda una movilización de recursos —capital, tecnología, trabajo e incluso recursos naturales— que en su mayor parte no corresponden a aquellos de los que los países de la región realmente disponen.

No está demás recordar la frecuencia de ciclos de altas y bajas en el desempeño económico que han contribuido a hacer más compleja aún la confusa tra-

yectoria del desarrollo latinoamericano desde la posguerra; los momentos de cambio no sólo han coincidido con los momentos de auge; fuertes transformaciones estructurales han tenido lugar en momentos de crisis y hasta es posible que en algunos casos las crisis las hayan provocado. Por ejemplo, en los años ochenta hubo profundas transformaciones, pero a finales de 1989 el producto interno bruto medio por habitante en la región fue inferior en 8% al registrado en 1980, y equivalente al de 1977. Pero ese deterioro tuvo un sesgo marcadamente regresivo: para amplios sectores de los grupos medios y populares, los años ochenta fueron un enorme retroceso. En términos generales se estimaba que en 1980 unos 112 millones de personas —35% de los hogares de la región— vivían por debajo de la línea de pobreza, cifra que en 1986 aumentó a 164 millones (aproximadamente 38% de los hogares).

Al confuso panorama económico y social a que se ha hecho somera referencia, se agregaban las complejidades en el campo político; en los años posteriores a la segunda guerra mundial, regímenes de distinto signo se habían sucedido o alternado bruscamente y en los años setenta y gran parte de los ochenta, las esperanzas cifradas en la constitución estable de regímenes democráticos parecían no tener mucha vigencia en el conjunto de la región. Los estudios sociológicos de la CEPAL se orientaron de preferencia a analizar los cambios ocurridos, en especial aquellos vinculados a la profunda transformación de la estructura social. En términos de población, el puro aumento del número ya planteaba problemas de importancia; había cambiado la proporción de la población rural respecto a la población urbana, y la región podía definirse en el presente y en el futuro próximo como esencialmente urbana, lo que significaba que la forma de organización societal predominante había cambiado, constituyéndose en modelo de ella un sistema urbano secular, y por consiguiente, también se habían transformado las relaciones sociales.

Respecto de los cambios en la estructura económica, con evidentes efectos en las relaciones sociales, era notorio que en la casi totalidad de los países se había constituido un “mercado nacional”. Pero las formas de constitución de ese mercado presentaban fuertes distorsiones determinadas por la tendencia a la concentración, lo que a su vez significaba disparidades regionales y fenómenos de exclusión y marginalidad. Se observaba también, como se ha dicho, una producción industrial de bienes que empezaba a articularse con otros sectores de la economía, como el agro y los

servicios, modificando los tipos de organización y relación social que les habían sido propios. En materia de empleo, se había incrementado el industrial y también el terciario; en este último era preocupante la magnitud que alcanzaba el sector de servicios de baja productividad, pero no era desdeñable la significación que adquiría el llamado "terciario moderno". La CEPAL advertía que además de los graves problemas de disparidad en la estructura económica y social, la "economía moderna" que empezaba a surgir planteaba nuevas exigencias, tanto en lo que decía relación con la calificación y capacitación de la fuerza de trabajo a todos sus niveles como en lo que se refería a nuevas formas de organización social (sistema de relaciones laborales, papel de los sindicatos, organizaciones intermedias y otras formas de participación).

Como es evidente, la estructura del poder social también se vio afectada por los cambios señalados; existía una indiscutible presencia de masas y el recurso a la exclusión coercitiva —que de más está decirlo, muchas veces se puso en práctica— no resolvía el fondo del problema; lo que de hecho estaba en juego eran las formas de participación, representación y, muy concretamente, el papel de los partidos políticos. Los estudios de la CEPAL se dirigieron preferentemente al análisis de los cambios en la estratificación social, dado que éstos podían explicar las nuevas condiciones en que las relaciones de poder y el conjunto de las relaciones sociales tenían lugar, influyendo a la vez sobre las modalidades reales y posibles del desarrollo económico-social.

Estos estudios mostraron que la estratificación social se había hecho más compleja y que en la mayoría de los países había aumentado la proporción de personas que ocupaban posiciones "medianas" o "superiores", aunque el significado de estas posiciones distara mucho de ser uniforme. Las características predominantes de los estratos bajos se habían modificado debido a la urbanización, al aumento de la movilidad espacial, a la desintegración parcial de las estructuras tradicionales del poder rural y al acceso a los medios de información. Pero como ya se ha dicho, no sólo no disminuía radicalmente la polarización entre tales estratos y los plenamente modernizados, sino que incluso sucedía lo contrario.

En el ámbito empresarial, los hechos de interés fueron las vinculaciones que se establecieron entre las distintas actividades económicas; por una parte, en muchos países se formó un empresariado rural moderno que incursionó en la exportación y en la agroindustria, pero además, en el conjunto del sector empre-

sarial se establecieron estrechas relaciones entre los sectores financiero, financiero-comercial e industrial. La vinculación con empresas externas siguió aumentando, tanto por el lado de la asociación directa como por el uso de patentes, marcas y tecnologías. Es interesante comprobar en ellas la existencia de ideologías en boga en los centros mundiales que reforzaron su identidad como grupo y el sentimiento de que desempeñaban un papel clave en la sociedad.

A la vez se observaba que los cuadros técnicos y científicos empezaban a asumir como marco de referencia intelectual el de sus pares en los países desarrollados, vinculándose a las orientaciones propias de dichos países en cuanto a eficiencia, especialización funcional, demandas de organización racional, concepción del Estado y otras. Muchos de los profesionales se vincularon a las empresas en funciones directivas, adoptando ideologías, estilos de vida y expectativas de consumo de tipo internacional; en cambio, la tecnocracia y la burocracia profesional vinculada al aparato del Estado en muchos casos vio deteriorarse sus ingresos y sus condiciones de trabajo.

Los sectores medios asalariados siguieron constituidos por una heterogeneidad de grupos vinculados a funciones administrativas del Estado o a sus servicios sociales, como los de salud y educación, pero también adquirieron gran significación los asalariados vinculados al desarrollo de los servicios privados, financieros o de otro tipo y a la expansión de los servicios comerciales que satisfacían un consumo urbano creciente. Estos sectores medios asalariados se vieron fuertemente afectados en los períodos de crisis —particularmente su sector pasivo— y su situación de inseguridad ha sido bastante permanente. Ha habido una apreciable distancia entre la realidad y sus aspiraciones de consumo moderno, y en varios casos se han detenido los procesos de movilidad ascendente que los favorecieron en el pasado.

Los estudios de la CEPAL mostraron que, sobre todo en los años ochenta, los trabajadores de las industrias y actividades afines experimentaron conmociones más graves aún que las que afectaron a los asalariados de los estratos medios; sufrieron reducciones radicales de sus salarios reales y el número de obreros industriales en algunos países mermó como proporción de una fuerza de trabajo urbana en constante crecimiento; además, en muchos países disminuyó la capacidad de los sindicatos para proteger los intereses de sus afiliados y fueron muy escasas sus posibilidades de intervenir en la política nacional.

Se comprobó asimismo que había habido una

diversificación del campesinado, debido a los cambios en la estructura agraria y el surgimiento de formas diversas a la tradicional relación de latifundio y minifundio. Se formaron empresas agrícolas que dieron origen a importantes grupos de asalariados, aunque en muchos casos sólo como trabajadores temporales; los minifundistas y colonos por cierto no han perdido significación. El surgimiento de empresas agrícolas y de un número considerable de asalariados supone un cambio en el tipo de relación del campesino con la tierra, el tipo de reivindicaciones y la consiguiente movilización. Por otra parte, el surgimiento de la agroindustria modificó también las actividades de los medianos y pequeños propietarios, que en muchos casos pasaron a relacionarse con ella; pero no ha perdido significación la "economía campesina" ligada a este tipo de propietarios, en la cual ha seguido predominando la estrategia de sobrevivencia del grupo familiar.

Por cierto que la marginalidad y la pobreza constituyeron temas de preocupación centrales de la CEPAL, y aunque ambas dimensiones no son estrictamente homologables, tampoco es posible desestimar sus relaciones. Los estudios de la CEPAL se orientaron al diagnóstico de estas situaciones y a establecer la relación entre ellas y las características del modelo vigente de desarrollo; se evaluó el impacto de las políticas sociales en relación a esos temas y se perfilaron estrategias para enfrentarlos. No obstante, el hecho de mayor interés fue el haber mostrado que la pobreza y la marginalidad aparecen estrechamente asociadas al carácter excluyente y concentrador del estilo de desarrollo vigente, de modo que es necesario actuar sobre esos rasgos estructurales si se pretende superarlas.

Por último, con la intención de dar cuenta de la nueva situación social, la CEPAL abordó el análisis de dos categorías de extraordinaria significación: las mujeres y los jóvenes. Respecto de las mujeres, se mostró que los cambios no sólo incidían en lo económico y en lo social, sino que también afectaban los comportamientos culturales. La incorporación femenina a la actividad económica aumentaba con mucha rapidez, a tasas más altas que la masculina, aunque por cierto eso no significaba que participaran en la misma proporción, la que sigue favoreciendo a los hombres. Las mujeres se incorporaron preferentemente al sector de servicios, en muchos casos al de los llamados "servicios personales", pero en la mayoría de los países las empleadas de oficina constituyeron el segundo rubro en importancia numérica.

El aumento de la participación femenina en la fuerza de trabajo apareció relacionado con la urbani-

zación, la modernización, el proceso educativo y los cambios de percepción frente al trabajo. Del mismo modo, quedó en evidencia el creciente acceso de las mujeres a la educación, aunque la mayor igualdad de oportunidades se produjo en los niveles altos, manteniéndose discriminaciones en los grupos de condición social menos favorecida. Respecto a la participación social de la mujer, se comprobó que ésta es baja cuando se consideran mecanismos tradicionales de participación, como son los partidos políticos, los sindicatos u otras formas comunes de organización, pero la imagen variaba si se consideraban movimientos de carácter social vinculados a demandas ciudadanas específicas, como vivienda, educación, salud y mejores condiciones de vida. Es un hecho, por ejemplo, que entre los sectores populares muchas de estas reivindicaciones aparecían organizadas y lideradas por mujeres. Los cambios señalados incidieron en una modificación de la familia tradicional con una redistribución de los papeles en su interior; por lo demás, en los cambios de la estructura y el papel de la familia influyeron fuertemente la masificación educativa y el impacto de los medios de comunicación, que compitieron con la función socializadora de la familia.

El mundo de los jóvenes preocupó a la CEPAL por variadas razones. Por una parte, el peso numérico de ese tramo de edad, entre los 15 y 24 años, era en la región uno de los más elevados del mundo (alrededor del 20% de la población) y de hecho un tercio de la fuerza de trabajo tenía menos de 25 años. Sin embargo, en los momentos de crisis, como en los años ochenta, la incorporación al empleo de los jóvenes era muy lenta y en algunos países ellos constituían casi la mitad del total de desempleados. De modo que existía plena conciencia de su precaria situación, pero además había una fuerte preocupación por su futuro. Se había aceptado como un hecho evidente por sí mismo que la expansión del sistema educacional facilitaría la incorporación positiva de los jóvenes al mundo del trabajo; pero empezaba a hacerse evidente la subutilización de capacidades de los más educados. Si bien los jóvenes aparecían como un sector social mucho más instruido que las generaciones adultas, sus oportunidades ocupacionales en un mundo de trabajo de reglas cambiantes y crecimiento lento no respondían a las expectativas generales.

Otro hecho relevante era la comprobación de la heterogeneidad de la juventud de la región como sector social. Los pertenecientes a familias en condiciones de pobreza tendían a quedar encerrados en circuitos de marginalización. En los otros, paradójicamen-

te, la propia organización y carácter del sistema educativo se encargaba de acentuar la diferenciación, por la calidad dispar de la educación que impartían —independientemente de la equivalencia formal— los diversos tipos de establecimientos educacionales. Así, eran notorias esas diferencias entre establecimientos urbanos y rurales, o entre establecimientos privados y fiscales; también era visible la emergencia de sistemas universitarios que iban desde centros de excelencia

hasta instituciones de mera acreditación, donde los conocimientos transmitidos no eran muy superiores a los de un colegio secundario. Por último, preocupaba también la construcción de identidad por parte de los jóvenes, tema que aparecía como un serio desafío cultural, sobre todo si se tenía en cuenta tanto la proliferación de modelos exógenos que propagaban los medios de comunicación como los estilos de vida consumista.

IV

La búsqueda de una nueva propuesta

Ha sido casi un lugar común definir los años ochenta como “la década perdida”. Si esto fue una realidad desde el punto de vista de los bajos rendimientos económicos y del deterioro de las condiciones sociales, no es menos cierto que ese momento de crisis fue un punto de inflexión en la modalidad de desarrollo hasta entonces vigente. El dinamismo anterior, impulsado por un sector exportador que dependía de productos primarios, una industrialización que se apoyaba principalmente en la demanda interna y una inversión que era fundamentalmente pública, tendía a agotarse y a ser reemplazado por nuevas modalidades. De suma importancia ha sido el cambio ideológico, en especial en lo que se refiere, desde el punto de vista del desarrollo, a la concepción del Estado. Este pasó a concebirse como subsidiario, lo que quiere decir que el sector público debía desempeñar sólo aquellas actividades esenciales que el sector privado no podía o no quería realizar. Esta nueva ideología empezó a tomar cuerpo en casi todos los gobiernos de la región.

Por otra parte, en la mayoría de los países de la región comenzaron a surgir ciertos sectores caracterizados por una mayor modernidad productiva, muchos de ellos dedicados a la exportación de bienes no tradicionales, aunque también se produjeron importantes modernizaciones en los sectores financiero, de servicios y comercial. No obstante, el patrón distributivo del desarrollo latinoamericano no se modificó y en varios casos incluso adquirió características más regresivas que antes. Y la estructura productiva, vinculada a un mercado interno concentrado en el cual la distribución del ingreso es muy desigual, ha reproducido las desigualdades.

Actualmente, se tiende a poner el acento en el crecimiento del sector más moderno, confiando en que

generará una capacidad de arrastre suficiente para incorporar a los sectores y grupos sociales rezagados. La idea de apoyarse en los sectores más modernos se refuerza al considerar que se está asistiendo a una profunda revolución tecnológica de carácter mundial, que dejará irremisiblemente en la obsolescencia los modos anteriores de producción. Por lo demás, se ha pensado que el incremento de las exportaciones industriales puede contribuir a resolver el permanente desequilibrio externo de la mayoría de las economías de la región.

No obstante, en las nuevas modalidades de desarrollo que empiezan a perfilarse sigue siendo un punto de debate el tipo de relaciones que se constituyen entre el desarrollo económico —entendido como la expansión del producto y del ingreso por habitante y la distribución de ellos— y el desarrollo social, concebido como el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

La CEPAL, por supuesto, no ha estado ajena al debate y ha manifestado una especial preocupación por los aspectos sociales del desarrollo, sobre todo al tener en cuenta el alto costo social de la crisis de los años ochenta (desempleo y subempleo elevados, caída de los salarios reales, aumento de la pobreza y profundo deterioro de los servicios sociales). En la búsqueda de los factores que afectan al desarrollo social no se ha limitado al análisis de la eficiencia de los servicios sociales. Aunque importantes, no están en ellos las causas de la desigualdad social global. Como lo han puesto de manifiesto innumerables estudios cepalinos, los problemas reales se encuentran en las características de la relación recíproca entre las estructuras económicas, sociales y políticas.

La CEPAL ha avanzado una propuesta que se ha difundido con el nombre de “Transformación produc-

tiva con equidad". En ella, las dimensiones sociales no aparecen sólo como un agregado; forman parte sustantiva de la propuesta. Entre esas dimensiones ocupa un lugar destacado el problema de la educación, dada la importancia preponderante que la actual revolución tecnológica confiere a la producción y utilización de conocimientos en el proceso de innovación. Por otra parte, las nuevas técnicas (la informática, las de comunicación) también tienen un innegable efecto sobre el proceso mismo de producción y difusión de conocimientos. La CEPAL, a través de sus propios estudios y los de otros organismos de las Naciones Unidas (principalmente la UNESCO) y también de estudios nacionales, ha tratado de mostrar los desafíos que se enfrentan en la región para lograr una adecuada articulación entre educación, desarrollo y equidad.

La expansión del sistema educativo después de la segunda guerra mundial y en especial en las tres últimas décadas es innegable; no obstante, y sobre todo en el último tiempo, la mayor expansión se realizó en desmedro de la calidad de la enseñanza media impartida, y el uso de las capacidades del sistema fue poco eficiente. Esto fue particularmente notorio en la educación básica, que empezó a actuar como lastre de los demás niveles educativos, y a mostrar elevadas tasas de ingreso tardío, repetición, deserción temporal y deserción definitiva prematura. Con la expansión educativa se amplió también el acceso a la educación media, y ésta, que había sido concebida inicialmente como preparatoria del ingreso a la educación superior, se constituyó en un nivel masivo, tal como se suponía antes que debía ser la educación básica; no obstante, sus contenidos no se modificaron y gran parte de los que egresan de ella no salen preparados para incorporarse a la vida productiva. La propia calidad de la educación superior también está en tela de juicio y pocas universidades cuentan con adecuados cuerpos estables de profesores e investigadores de jornada completa; proliferan los docentes de jornada parcial y los investigadores que llevan a cabo proyectos no siem-

pre vinculados a las políticas universitarias de investigación.

Pero además los análisis ponen de manifiesto que el sistema educacional presenta una fuerte segmentación, la cual agrava la inequidad social existente. Los bajos rendimientos, la deserción y la repetición se concentran en general en los sectores marginales urbanos y en el sector rural. Por lo demás, ha habido un fuerte deterioro de la capacidad de acción del Estado en el ámbito educacional, lo que provoca una crónica escasez de recursos materiales y humanos. Para quienes no tienen otra opción que recurrir a la educación estatal básica o media, ésta muchas veces toma más bien un carácter simbólico. Los grupos más privilegiados tienden a crear un circuito académico de mayor calidad, al que se ingresa de modo temprano a través de establecimientos preescolares o primarios de naturaleza privada y selectiva. De tal modo, una parte del sector privado se diferencia del sector fiscal y tiende a configurar circuitos escolares segmentados que se caracterizan por su diferencias en el nivel de ingresos.

Como elemento importante, la propuesta de la CEPAL apunta a un tipo de desarrollo que fomente la cohesión social y consolide los procesos políticos democráticos en la región. La especial preocupación de la CEPAL por el problema de la participación ciudadana lleva al tema de las formas políticas que esta opción implica y el modo en que asume la democracia.

Democracia y participación adquieren en la nueva propuesta de la CEPAL el carácter de temas ineludibles de la dinámica de transformación. En tal sentido, el análisis sociológico busca comprender mejor las estructuras ideológicas vigentes y sus posibles orientaciones, el papel de las organizaciones y actitudes culturales, la función de los medios de comunicación. Y lo que tiene particular relevancia es la comprensión de la nueva relación que la sociedad establece con el Estado, puesto que una nueva relación Estado-sociedad es un elemento clave para alcanzar la sociedad más equitativa que la propuesta de la CEPAL postula.

Bibliografía

- Altimir, O. (1981): La pobreza en América Latina. Un examen de conceptos y datos, *Revista de la CEPAL*, N° 13, E/CEPAL G.1145, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- _____ (1990): Desarrollo, crisis y equidad, *Revista de la CEPAL*, N° 40, LC/G.1613-P, Santiago de Chile, CEPAL, abril.
- Arriagada, I. (1990): La participación desigual de la mujer en el mundo del trabajo, *Revista de la CEPAL*, N° 40, LC/G.1613-P, Santiago de Chile, CEPAL, abril.
- Baño, R. (1993): Estructura socioeconómica y comportamiento colectivo, *Revista de la CEPAL*, N° 50, LC/G.1767-P, Santiago de Chile, CEPAL, agosto.
- Brignol, R. y J. Crispi (1982): El campesinado en América Latina. Una aproximación teórica, *Revista de la CEPAL*, N° 16, E/CEPAL/G.1195, Santiago de Chile, CEPAL, abril.
- Cardoso, F. H. y E. Faletto (1988): *Dependencia y desarrollo en América Latina. Ensayo de interpretación sociológica*, México, D.F., Siglo XXI Editores.

- Cardoso, F. H. y F. Weffort (1970): Introducción, *América Latina, ensayos de interpretación sociológico-política*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria.
- Cardoso, F. H. (1977): La originalidad de la copia. La CEPAL y la idea del desarrollo, *Revista de la CEPAL*, N° 4, Santiago de Chile, CEPAL, segundo semestre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.77.II.G.5.
- CEPAL (1963): *El desarrollo social de América Latina en la post-guerra*, Buenos Aires, Solar/Hachette.
- _____ (1985): *La juventud en América Latina y el Caribe*, LC/G.1345, Santiago de Chile, abril.
- _____ (1990): *Transformación productiva con equidad*, LC/G.1601-P, Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.90.II.G.6.
- _____ (1992): *Equidad y transformación productiva. Un enfoque integrado*, LC/L.668, Santiago de Chile, 6 de enero.
- _____ (1992): *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, LC/G.1702/Rev.2-P, Santiago de Chile.
- Cibotti, R. y O. Bardeci (1972): Un enfoque crítico de la planificación en América Latina, *Transformación y desarrollo, la gran tarea de América Latina*, vol. 2, México, D.F., Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Durston, J. (1982): Clase y cultura en la transformación del campesinado, *Revista de la CEPAL*, N° 16, E/CEPAL/G.1195, Santiago de Chile, CEPAL, abril.
- Fajnzylber, F. (1992): Educación y transformación productiva con equidad, *Revista de la CEPAL*, N° 47, LC/G.1739-P, Santiago de Chile, CEPAL, agosto.
- Faletto, E. (1989): La especificidad del Estado en América Latina, *Revista de la CEPAL*, N° 38, LC/G.1570-P, Santiago de Chile, CEPAL, agosto.
- _____ (1993): Formación histórica de la estratificación social en América Latina, *Revista de la CEPAL*, N° 50, LC/G.1767-P, Santiago de Chile, agosto.
- Filgueira, C. y C. Geneletti (1981): *Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina*, Cuadernos de la CEPAL, N° 39, Santiago de Chile, CEPAL.
- Filgueira, C. (1983): Educar o no educar. ¿Es éste el dilema? *Revista de la CEPAL*, N° 21, E/CEPAL/G.1266, Santiago de Chile, CEPAL, diciembre.
- Franco, R. (1973): *Tipología de América Latina. Ensayo de medición de las discontinuidades sociales*, Cuadernos del ILPES, Serie II: Anticipos de investigación, N° 17, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- _____ (comp.) (1982): *Pobreza, necesidades básicas y desarrollo*, Santiago de Chile, CEPAL/ILPES/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- Franco, R. y E. Cohen (1992): Racionalizando la política social: evaluación y viabilidad, *Revista de la CEPAL*, N° 47, LC/G.1739-P, Santiago de Chile, CEPAL, agosto.
- Gerstenfeld, P. y R. Katzman (1990): Áreas duras y áreas blandas en el desarrollo social, *Revista de la CEPAL*, N° 41, LC/G.1631-P, Santiago de Chile, CEPAL, agosto.
- Graciarena, J. (1976): Poder y estilos de desarrollo. Una perspectiva heterodoxa, *Revista de la CEPAL*, N° 1, Santiago de Chile, CEPAL, primer semestre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.76.II.G.2.
- _____ (1976): Tipos de concentración del ingreso y estilos políticos en América Latina, *Revista de la CEPAL*, N° 2, Santiago de Chile, CEPAL, segundo semestre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.77.II.G.2.
- _____ (1979): La estrategia de las necesidades básicas como alternativa. Sus posibilidades en el contexto latinoamericano, *Revista de la CEPAL*, N° 8, E/CEPAL/1089, Santiago de Chile, agosto.
- Graciarena, J. y R. Franco (1981): *Formaciones sociales y estructuras de poder en América Latina*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Gurrieri, A. (1987): Vigencia del Estado planificador en la crisis actual, *Revista de la CEPAL*, N° 31, LC/G.1452, Santiago de Chile, CEPAL, abril.
- Gurrieri, A. y E. Torres-Rivas (comp.) (1990): *Los años noventa: ¿desarrollo con equidad?*, Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/CEPAL.
- Katzman, R. (1984): Las transformaciones sectoriales del empleo en América Latina, *Revista de la CEPAL*, N° 24, LC/G.1324, Santiago de Chile, CEPAL, diciembre.
- Krawczyk, M. (1990): La creciente presencia de la mujer en el desarrollo, *Revista de la CEPAL*, N° 40, LC/G.1613-P, Santiago de Chile, CEPAL, abril.
- _____ (1993): Mujeres en la región. Los grandes cambios, *Revista de la CEPAL*, N° 49, LC/G.1757-P, Santiago de Chile, CEPAL, abril.
- Medina Echavarría, J. (1959): *Aspectos sociales del desarrollo económico*, Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello.
- _____ (1962): Un modelo teórico de desarrollo aplicable a América Latina, *Aspectos sociales del desarrollo económico en América Latina*, UNESCO, Bélgica.
- _____ (1964): *Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico en América Latina*, Buenos Aires, Solar/Hachette.
- _____ (1972): *Discurso sobre política y planeación*, México, D.F., Siglo XXI editores.
- _____ (1973): *Aspectos sociales del desarrollo económico*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Pensamiento Iberoamericano* (1984): Cambios en la estructura social, N° 6, Madrid, julio-diciembre.
- Pinto, A. (1976): Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina, *Revista de la CEPAL*, N° 1, Santiago de Chile, CEPAL, primer semestre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.76.II.G.2.
- Quijano, A. (1968): Dependencia, cambio social y urbanización en América Latina, *Revista mexicana de sociología*, vol. 30, N° 3, México D.F., Universidad Autónoma de México (UNAM).
- Rama, G. (1983): La educación latinoamericana. Exclusión o participación, *Revista de la CEPAL*, N° 21, E/CEPAL/G.1266, Santiago de Chile, CEPAL, diciembre.
- _____ (1986): La juventud latinoamericana ante el desarrollo y la crisis, *Revista de la CEPAL*, N° 29, LC/G.1427, Santiago de Chile, CEPAL, agosto.
- Rama, G. y E. Faletto (1985): Sociedades dependientes y crisis en América Latina, los desafíos de la transformación político-social, *Revista de la CEPAL*, N° 25, LC/G.1338, Santiago de Chile, CEPAL, abril.
- Rosenbluth, G. (1994): Informalidad y pobreza en América Latina, *Revista de la CEPAL*, N° 52, LC/G.1824-P, Santiago de Chile, CEPAL, abril.
- Solari, A., R. Franco y J. Jutkowitz (1976): *Teoría, acción social y desarrollo en América Latina*, México, D.F., Siglo XXI Editores.
- Solari, A. (1977): Desarrollo y política educacional en América Latina, *Revista de la CEPAL*, N° 3, Santiago de Chile, CEPAL, primer semestre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.77. II.G.3.
- Sonntag, Heinz (1988): *Duda, certeza, crisis. La evolución de las ciencias sociales de América Latina*, Caracas, UNESCO/Nueva Sociedad.
- Weffort, Francisco (1968): *Clases populares y desarrollo social*, Santiago de Chile, ILPES.
- Wolfe, M. (1976): *El desarrollo esquivo. Exploraciones en la política social y la realidad sociopolítica*, México, D.F., FCE.
- _____ (1988): Los actores sociales y las opciones de desarrollo, *Revista de la CEPAL*, N° 35, LC/G.1527-P, Santiago de Chile, CEPAL, agosto.
- _____ (1990): Las estructuras sociales y la democracia en los años noventa, *Revista de la CEPAL*, N° 40, LC/G.1613-P, Santiago de Chile, CEPAL, abril.

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 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 español y de US\$34 para la versión inglés.

Estudio Económico de América Latina y el Caribe

1980,	664 pp.
1981,	863 pp.
1982, vol. I	693 pp.
1982, vol. II	199 pp.
1983, vol. I	694 pp.
1983, vol. II	179 pp.
1984, vol. I	702 pp.
1984, vol. II	233 pp.
1985,	672 pp.

Economic Survey of Latin America and the Caribbean

1980,	629 pp.
1981,	837 pp.
1982, vol. I	658 pp.
1982, vol. II	186 pp.
1983, vol. I	686 pp.
1983, vol. II	166 pp.
1984, vol. I	685 pp.
1984, vol. II	216 pp.
1985,	660 pp.

1986,	734 pp.	1986,	729 pp.
1987,	692 pp.	1987,	685 pp.
1988,	741 pp.	1988,	637 pp.
1989,	821 pp.	1989,	678 pp.
1990, vol. I	260 pp.	1990, vol. I	248 pp.
1990, vol. II	590 pp.	1990, vol. II	472 pp.
1991, vol. I	299 pp.	1991, vol. I	281 pp.
1991, vol. II	602 pp.	1991, vol. II	455 pp.
1992, vol. I	297 pp.	1992, vol. I	286 pp.
1992, vol. II	579 pp.	1992, vol. II	467 pp.
1993, vol. I	289 pp.	1993, vol. I	272 pp.
1993, vol. II	532 pp.	1993, vol. II	520 pp.
1994-1995	348 pp.		

(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.	1988,	782 pp.
1981,	727 pp.	1989,	770 pp.
1982/1983,	749 pp.	1990,	782 pp.
1984,	761 pp.	1991,	856 pp.
1985,	792 pp.	1992,	868 pp.
1986,	782 pp.	1993,	860 pp.
1987,	714 pp.	1994,	863 pp.

(También hay ejemplares de años anteriores)

Libros de la CEPAL

- 1 *Manual de proyectos de desarrollo económico*, 1958, 5ª ed. 1980, 264 pp.
- 1 *Manual on economic development projects*, 1958, 2ª ed. 1972, 242 pp.
- 2 *América Latina en el umbral de los años ochenta*, 1979, 2ª ed. 1980, 203 pp.
- 3 *Agua, desarrollo y medio ambiente en América Latina*, 1980, 443 pp.
- 4 *Los bancos transnacionales y el financiamiento externo de América Latina. La experiencia del Perú*, 1980, 265 pp.
- 4 *Transnational banks and the external finance of Latin America: the experience of Peru*, 1985, 342 pp.
- 5 *La dimensión ambiental en los estilos de desarrollo de América Latina*, por Osvaldo Sunkel, 1981, 2ª ed. 1984, 136 pp.
- 6 *La mujer y el desarrollo: guía para la planificación de programas y proyectos*, 1984, 115 pp.
- 6 *Women and development: guidelines for programme and project planning*, 1982, 3ª ed. 1984, 123 pp.
- 7 *África y América Latina: perspectivas de la cooperación interregional*, 1983, 286 pp.

- 8 *Sobrevivencia campesina en ecosistemas de altura*, vols. I y II, 1983, 720 pp.
- 9 *La mujer en el sector popular urbano. América Latina y el Caribe*, 1984, 349 pp.
- 10 *Avances en la interpretación ambiental del desarrollo agrícola de América Latina*, 1985, 236 pp.
- 11 *El decenio de la mujer en el escenario latinoamericano*, 1986, 216 pp.
- 11 ***The decade for women in Latin America and the Caribbean: background and prospects***, 1988, 215 pp.
- 12 *América Latina: sistema monetario internacional y financiamiento externo*, 1986, 416 pp.
- 12 ***Latin America: international monetary system and external financing***, 1986, 405 pp.
- 13 *Raúl Prebisch: Un aporte al estudio de su pensamiento*, 1987, 146 pp.
- 14 *Cooperativismo latinoamericano: antecedentes y perspectivas*, 1989, 371 pp.
- 15 *CEPAL, 40 años (1948-1988)*, 1988, 85 pp.
- 15 ***ECLAC 40 Years (1948-1988)***, 1989, 83 pp.
- 16 *América Latina en la economía mundial*, 1988, 321 pp.
- 17 *Gestión para el desarrollo de cuencas de alta montaña en la zona andina*, 1988, 187 pp.
- 18 *Políticas macroeconómicas y brecha externa: América Latina en los años ochenta*, 1989, 201 pp.
- 19 *CEPAL, Bibliografía, 1948-1988*, 1989, 648 pp.
- 20 *Desarrollo agrícola y participación campesina*, 1989, 404 pp.
- 21 *Planificación y gestión del desarrollo en áreas de expansión de la frontera agropecuaria en América Latina*, 1989, 113 pp.
- 22 *Transformación ocupacional y crisis social en América Latina*, 1989, 243 pp.
- 23 *La crisis urbana en América Latina y el Caribe: reflexiones sobre alternativas de solución*, 1990, 197 pp.
- 24 ***The environmental dimension in development planning I***, 1991, 302 pp.
- 25 *Transformación productiva con equidad*, 1990, 3ª ed. 1991, 185 pp.
- 25 ***Changing production patterns with social equity***, 1990, 3ª ed. 1991, 177 pp.
- 26 *América Latina y el Caribe: opciones para reducir el peso de la deuda*, 1990, 118 pp.
- 26 ***Latin America and the Caribbean: options to reduce the 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. Arriazu, 1979, 2ª ed. 1984, 90 pp.
- 33 *Informe sobre las inversiones directas extranjeras en América Latina*, por A. E. Calcagno, 1980, 2ª ed. 1982, 114 pp.
- 34 *Las fluctuaciones de la industria manufacturera argentina, 1950-1978*, por D. Heymann, 1980, 2ª ed. 1984, 234 pp.
- 35 *Perspectivas de reajuste industrial: la Comunidad Económica Europea y los países en desarrollo*, por B. Evers, G. de Groot y W. Wagenmans, 1980, 2ª ed. 1984, 69 pp.
- 36 *Un análisis sobre la posibilidad de evaluar la solvencia crediticia de los países en desarrollo*, por A. Saieh, 1980, 2ª ed. 1984, 82 pp.
- 37 *Hacia los censos latinoamericanos de los años ochenta*, 1981, 146 pp.
- s/n** ***The economic relations of Latin America with Europe***, 1980, 2ª ed. 1983, 156 pp.
- 38 *Desarrollo regional argentino: la agricultura*, por J. Martín, 1981, 2ª ed. 1984, 111 pp.
- 39 *Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina*, por C. Filgueira y C. Geneletti, 1981, 2ª ed. 1985, 162 pp.
- 40 *Programa de acción regional para América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1984, 62 pp.
- 40 ***Regional programme of action for Latin America in the 1980s***, 1981, 2ª ed. 1984, 57 pp.
- 41 *El desarrollo de América Latina y sus repercusiones en la educación. Alfabetismo y escolaridad básica*, 1982, 246 pp.
- 42 *América Latina y la economía mundial del café*, 1982, 95 pp.
- 43 *El ciclo ganadero y la economía argentina*, 1983, 160 pp.

- 44 *Las encuestas de hogares en América Latina*, 1983, 122 pp.
- 45 *Las cuentas nacionales en América Latina y el Caribe*, 1983, 100 pp.
- 45 ***National accounts in Latin America and the Caribbean***, 1983, 97 pp.
- 46 *Demanda de equipos para generación, transmisión y transformación eléctrica en América Latina*, 1983, 193 pp.
- 47 *La economía de América Latina en 1982: evolución general, política cambiaria y renegociación de la deuda externa*, 1984, 104 pp.
- 48 *Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina*, 1984, 102 pp.
- 49 *La economía de América Latina y el Caribe en 1983: evolución general, crisis y procesos de ajuste*, 1985, 95 pp.
- 49 ***The economy of Latin America and the Caribbean in 1983: main trends, the impact of the crisis and the adjustment processes***, 1985, 93 pp.
- 50 *La CEPAL, encarnación de una esperanza de América Latina*, por Hernán Santa Cruz, 1985, 77 pp.
- 51 *Hacia nuevas modalidades de cooperación económica entre América Latina y el Japón*, 1986, 233 pp.
- 51 ***Towards new forms of economic co-operation between Latin America and Japan***, 1987, 245 pp.
- 52 *Los conceptos básicos del transporte marítimo y la situación de la actividad en América Latina*, 1986, 112 pp.
- 52 ***Basic concepts of maritime transport and its present status in Latin America and the Caribbean***, 1987, 114 pp.
- 53 *Encuestas de ingresos y gastos. Conceptos y métodos en la experiencia latinoamericana*. 1986, 128 pp.
- 54 *Crisis económica y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento*, 1986, 123 pp.
- 54 ***The economic crisis: Policies for adjustment, stabilization and growth***, 1986, 125 pp.
- 55 *El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones*, 1987, 184 pp.
- 55 ***Latin American and Caribbean development: obstacles, requirements and options***, 1987, 184 pp.
- 56 *Los bancos transnacionales y el endeudamiento externo en la Argentina*, 1987, 112 pp.
- 57 *El proceso de desarrollo de la pequeña y mediana empresa y su papel en el sistema industrial: el caso de Italia*, 1988, 112 pp.
- 58 *La evolución de la economía de América Latina en 1986*, 1988, 99 pp.
- 58 ***The evolution of the Latin American Economy in 1986***, 1988, 95 pp.
- 59 ***Protectionism: regional negotiation and defence strategies***, 1988, 261 pp.
- 60 *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" "casillero vacío", por F. Fajnzylber*, 1989, 2ª ed. 1990, 176 pp.
- 60 ***Industrialization in Latin America: from the "Black Box" to the "Empty Box"***, F. Fajnzylber, 1990, 172 pp.
- 61 *Hacia un desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe: restricciones y requisitos*, 1989, 94 pp.
- 61 ***Towards sustained development in Latin America and the Caribbean: restrictions and requisites***, 1989, 93 pp.
- 62 *La evolución de la economía de América Latina en 1987*, 1989, 87 pp.
- 62 ***The evolution of the Latin American economy in 1987***, 1989, 84 pp.
- 63 *Elementos para el diseño de políticas industriales y tecnológicas en América Latina*, 1990, 2ª ed. 1991, 172 pp.
- 64 *La industria de transporte regular internacional y la competitividad del comercio exterior de los países de América Latina y el Caribe*, 1989, 132 pp.
- 64 ***The international common-carrier transportation industry and the competitiveness of the foreign trade of the countries of Latin America and the Caribbean***, 1989, 116 pp.
- 65 *Cambios estructurales en los puertos y la competitividad del comercio exterior de América Latina y el Caribe*, 1991, 141 pp.
- 65 ***Structural Changes in Ports and the Competitiveness of Latin American and Caribbean Foreign Trade***, 1990, 126 pp.
- 66 ***The Caribbean: one and divisible***, 1993, 207 pp.
- 67 *La transferencia de recursos externos de América Latina en la posguerra*, 1991, 92 pp.
- 67 ***Postwar transfer of resources abroad by Latin America***, 1992, 90 pp.
- 68 *La reestructuración de empresas públicas: el caso de los puertos de América Latina y el Caribe*, 1992, 148 pp.
- 68 ***The restructuring of public-sector enterprises: the case of Latin American and Caribbean ports***, 1992, 129 pp.
- 69 *Las finanzas públicas de América Latina en la década de 1980*, 1993, 100 pp.
- 69 ***Public Finances in Latin America in the 1980s***, 1993, 96 pp.
- 70 *Canales, cadenas, corredores y competitividad: un enfoque sistémico y su aplicación a seis productos latinoamericanos de exportación*, 1993, 183 pp.
- 71 *Focalización y pobreza*, 1995, 249 pp.
- 72 *Productividad de los pobres rurales y urbanos*, 1995, 318 pp.

- 73 *El gasto social en América Latina: un examen cuantitativo y cualitativo*, 1995, 167 pp.
- 74 *América Latina y el Caribe: dinámica de la población y desarrollo*, 1995, 151 pp.

Cuadernos Estadísticos de la CEPAL

- 1 *América Latina: relación de precios del intercambio*, 1976, 2ª ed. 1984, 66 pp.
- 2 *Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina*, 1976, 2ª ed. 1984, 179 pp.
- 3 *Serías históricas del crecimiento de América Latina*, 1978, 2ª ed. 1984, 206 pp.
- 4 *Estadísticas sobre la estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1978, 110 pp. (Agotado, reemplazado por N° 8)
- 5 *El balance de pagos de América Latina, 1950-1977*, 1979, 2ª ed. 1984, 164 pp.
- 6 *Distribución regional del producto interno bruto sectorial en los países de América Latina*, 1981, 2ª ed. 1985, 68 pp.
- 7 *Tablas de insumo-producto en América Latina*, 1983, 383 pp.
- 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 French-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, Fernando Rosenzweig (†), 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. LXII (3)

México, Julio-Septiembre de 1995

Núm. 247

ARTÍCULOS

- | | |
|--|--|
| Camilo Dagum | <i>Alcance y método de la economía como ciencia</i> |
| Simón Tellet | <i>Crecimiento, decadencia y encrucijada. ¿Qué estrategia de desarrollo debe adoptar la América Latina?</i> |
| Leonardo Auernheimer y Benjamín Contreras | <i>Control de la tasa de interés con restricción presupuestaria: Determinación de los precios y otros resultados</i> |
| Fidel Aroche Reyes | <i>Evolución de la estructura productiva mexicana. Un ejercicio de triangularización de la matriz de insumo-producto</i> |

NOTAS Y COMENTARIOS: Manuel Ontiveros Jiménez, *La eficiencia de los sistemas públicos en la asignación de recursos a la educación primaria. Un análisis cuantitativo del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*

EL TRIMESTRE ECONÓMICO 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, 1995

	<i>España, Centro y Sudamérica (dólares)</i>	<i>Resto del mundo (dólares)</i>
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), Roberto Bouzas, Ricardo Carciofi, Daniel Chudnovsky, Liliana De Riz, José Nun, Hilda Sabato, Getulio E. Steinbach (Secretario de Redacción)

ISSN 0046-001X

Vol. 35 Enero-marzo 1996 Nº 140

AXEL LEIJONHUFVUD: Individuos, mercados y división industrial del trabajo.

PETER EVANS: El Estado como problema y como solución.

ALDO FERRER: Mercosur: trayectoria, situación actual y perspectivas.

FLOREAL H. FORNI Y LAURA M. ROLDAN: Trayectorias laborales de residentes de áreas urbanas pobres. Un estudio de casos en el conurbano bonaerense.

VICENTE NICOLAS DONATO: Incertidumbre ambiental y procesos productivos "de alta densidad contractual": la dinámica estructural de la industria argentina durante el período de megainflación (1975-1990).

DOCUMENTOS

ALBERT O. HIRSCHMAN: Entrevista sobre su vida y obra.

DICTAMEN DEL JURADO

IV Concurso Latinoamericano de Ensayos de Crítica Bibliográfica.

CRITICA DE LIBROS

Ensayos premiados de: Roy Hora, Roberto Pereyra-Alejandro Otero y Juan Manuel R. Palacio.

INFORMACION DE BIBLIOTECA

INDICE CRONOLOGICO, TEMATICO Y DE AUTORES DE *DESARROLLO ECONOMICO*, Nº 1 A Nº 140 (1958-1995).

DESARROLLO ECONOMICO - Revista de Ciencias Sociales es una publicación trimestral editada por el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES). Suscripción anual: R. Argentina, \$ 60,00; Países limítrofes, U\$S 68; Resto de América, U\$S 74; Europa, U\$S 76; Asia, Africa y Oceanía, U\$S 80. Ejemplar simple: U\$S 15 (recargos según destino y por envíos vía aérea). Pedidos, correspondencia, etcétera, a:



Instituto de Desarrollo Económico y Social
Aráoz 2838 ♦ 1425 Buenos Aires ♦ Argentina
Teléfono: 804-4949 ♦ Fax: (541) 804-5856



NUEVA SOCIEDAD

ENERO-FEBRERO 1996

Nº 141

Director: Heidulf Schmidt

Jefe de Redacción: S. Chejfec

COYUNTURA: **Ana María Campero**, Bolivia. Carrera contra el tiempo. **Leticia Salomón**, Honduras. Los retos de la democracia, **Raúl Leis**, Panamá. Entre el asedio y la esperanza. APORTES: **Jorge Castañeda**, La izquierda en ascuas y en ciernes. **Clara Murguialday**, Mujeres, transición democrática y elecciones. El Salvador en tiempos de posguerra. **Virginia Vargas Valente**, Disputando el espacio global. El Movimiento de Mujeres y la IV Conferencia Mundial de Beijing. **Miguel Eduardo Cárdenas / Oscar Delgado**, Reconstrucción de la esfera pública y voto cívico-independiente en Colombia. **TEMA CENTRAL: PRESENTE Y FUTURO DE LA IZQUIERDA.** **Rodrigo Arcena**, La izquierda ante la decepción. **Isidro Cisneros Ramírez**, El Espacio normativo de la izquierda y la nueva geometría de la política. **Alejandro Colás**, La izquierda y lo internacional. **Amparo González Ferrer**, Reivindicaciones zapatistas. Una constante en la historia de México. **Jefferson Oliveira Goulart**, Democracia y ejercicio del poder: desafíos para una nueva izquierda. **Diego Martín Raus**, La tensión teoría-historia en la izquierda latinoamericana. **José Sánchez Parga**, Despensar la izquierda. **Erick Rolando Torrico V.**, Bolivia. Izquierdas en transición. LIBROS. POSICIONES: Declaración final del XX Congreso ALAS.

SUSCRIPCIONES	ANUAL	BIENAL
(Incluido flete aéreo)	(6 núms.)	(12 núms.)
América Latina	US\$ 50	US\$ 85
Resto del mundo	US\$ 80	US\$ 145
Venezuela	Bs. 2.800	Bs. 5.200

PAGOS: Cheque en dólares a nombre de NUEVA SOCIEDAD. Rogamos no efectuar transferencias bancarias para cancelar suscripciones. Dirección: Apartado 61.712- Chacao-Caracas 1060-A. Venezuela. Telfs.: 267.31.89 / 265.99.75 / 265.53.21 / 266.16.48 / 265.18.49, Fax: 267.33.97; Correo E.: kmuller@conicit.ve, megonzal@conicit.ve.

CONTRIBUCIONES

4/95

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 XII - Nº 4 (48) Octubre-diciembre de 1995

CORRUPCIÓN

• **Temas:**

La corrupción en los países desarrollados y en desa-
rrollo - Un desafío de los '90, *Peter Eigen*

La corrupción en el sistema político colombiano,
Claudia del Pilar Mojica Martínez

El dinero de las campañas y la corrupción política
en Venezuela, *Angel Eduardo Alvarez*

El rol de las instituciones en la lucha contra la corrup-
ción, *Edgardo Mosqueira Medina*

La corrupción pública: una forma dinámica e ilegal
de rentismo o *rent-seeking* en la lucha distri-
buitiva de los grupos de interés organizados,
Rupert F. J. Pritzl

Corrupción y justicia en América Latina, *Alberto
Borea Odría*

Educación y corrupción, *Guillermo León Escobar
Herrán*

• **Ensayos:**

Institucionalización de la economía de mercado en
América Latina, *José M. Cartas*

• **Documentos y Hechos:**

Crónica de la séptima conferencia internacional con-
tra la corrupción, *N. Guillermo Molinelli*

Informe sobre la cuarta conferencia mundial de la
mujer celebrada en Beijing, *Monika Baunhauer*

Redacción Administración: CIEDLA,
Leandro N. Alem 690 - 20º Piso. 1001 Buenos Aires,
República Argentina, Teléfono: (00541) 313-3522
Fax: (00541) 311-2902

CUADERNOS DE ECONOMIA

INSTITUTO DE ECONOMIA
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA
DE CHILE

Año 32 Agosto 1995 Nº 96

SUMARIO

CINCUENTA AÑOS DE CICLO POLÍTICO-ECONÓMICO EN CHILE
Felipe Larrain
Paola Assael

EL SUELO URBANO Y LA COMPOSICIÓN DE LA RIQUEZA
Gonzalo Edwards
Jaime Hurtubia
Gert Wagner

EL PROGRAMA DE BECAS DE ARANCEL UNIVERSITARIO
MINEDUC: ANTECEDENTES PARA UNA EVALUACIÓN
Carlos Cáceres
Carlos Chávez

INTERACCIONES ENTRE POLÍTICAS DE PRECIOS Y GASTOS EN
INVESTIGACIÓN AGROPECUARIA
Jaime Ortiz
Jeff Alwang
George Norton

REFORMA DE LOS SISTEMAS PREVISIONALES:
ASPECTOS MACROECONOMICOS
Rodrigo Cifuentes S.

RESÚMENES DE TESIS

PRECIO SUSCRIPCIÓN ANUAL 1995 (CUATRIMESTRAL)

Chile	\$	9.000
América Latina	US\$	40 (incluye envío aéreo)
Europa y USA	US\$	48 (incluye envío aéreo)

NUMEROS SUELTOS O ATRASADOS

Chile	\$	3.500
Extranjero	US\$	15 (incluye envío aéreo)

Enviar pedidos de suscripción y cheque o giro (libre de
comisiones y gastos bancarios) a nombre de:

Pontificia Universidad Católica de Chile
Instituto de Economía
Oficina de Publicaciones
Teléfono: 686-4314; 686-4312
Casilla 76, Correo 17, Santiago
CHILE
FAX 56-2-5521310

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 تعامل معها أو اكتب إلى: الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف.

如何获取联合国出版物

联合国出版物在世界各地书店和经销处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售处。

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