

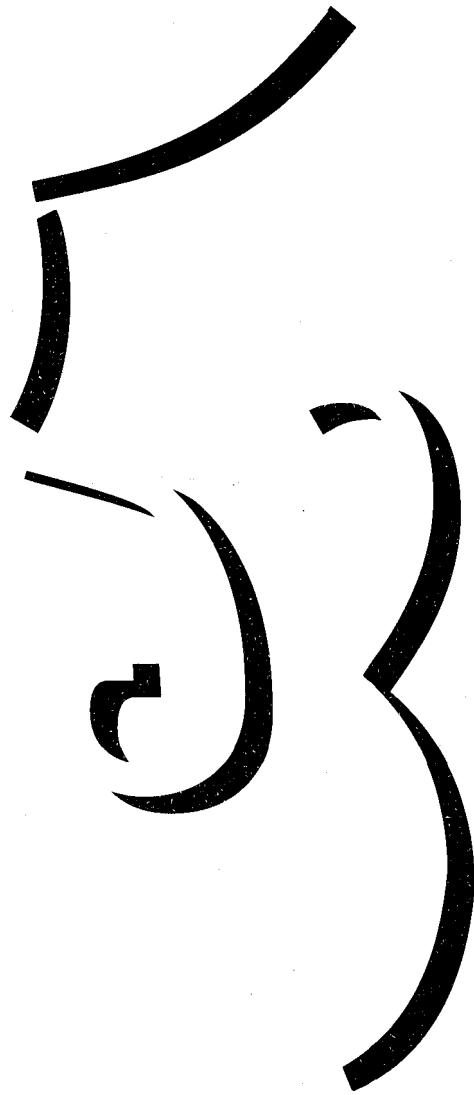
REVISTA

de la

**COMISION
ECONOMICA
PARA
AMERICA LATINA
Y EL CARIBE**

C E P A L

A G O S T O 1 9 9 4



NACIONES UNIDAS





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 53

AGOSTO 1994

SANTIAGO DE CHILE

ANIBAL PINTO

Director

EUGENIO LAHERA

Secretario Técnico



NACIONES UNIDAS

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.

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.

LC/G. 1832-P
Agosto 1994

Publicación de las Naciones Unidas
ISSN 0251 – 0257
ISBN 92-1-321400-6

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.

S U M A R I O

América Latina y el Caribe frente a la economía mundial	7
<i>Gert Rosenthal</i>	
Afluencia de capitales externos y políticas macroeconómicas	13
<i>Andras Uthoff y Daniel Titelman</i>	
Represión financiera y patrón de financiamiento latinoamericano	31
<i>Marcos Antonio Macedo Cintra</i>	
Políticas de competitividad	49
<i>Wilson Peres</i>	
Política industrial y fomento de la competitividad	59
<i>Oswaldo Rosales</i>	
El regionalismo abierto y la integración económica	81
<i>Juan A. Fuentes K.</i>	
Transformaciones del trabajo femenino urbano	91
<i>Irma Arriagada</i>	
La gestión del agua y las cuencas en América Latina	111
<i>Axel Dourojeanni</i>	
Políticas públicas y competitividad de las exportaciones agrícolas	129
<i>Milton von Hesse</i>	
Agroindustria y transformación productiva de la pequeña agricultura	147
<i>Alejandro Schejtman</i>	
Grupos privados nacionales en México, 1988-1993	159
<i>Celso Garrido</i>	
Evolución y perspectivas de la reforma y la apertura en China	177
<i>Li Cong</i>	
Orientaciones para los colaboradores de la Revista de la CEPAL	185
Publicaciones recientes de la CEPAL	186

América Latina y el Caribe frente a la economía mundial

*Presentación del Secretario Ejecutivo de la CEPAL,
señor Gert Rosenthal, al inaugurar
el vigésimoquinto período de
sesiones de la Comisión, celebrado
en Cartagena de Indias, Colombia, del 20 al
27 de abril de 1994.*

Sean mis primeras palabras para expresar nuestro reconocimiento al pueblo y al Gobierno de Colombia y, en especial, al Presidente César Gaviria.

Primero, por el constante apoyo que han brindado a las Naciones Unidas en general, y a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe en particular, como lo manifiestan su activa y constructiva participación en nuestros foros, su actitud solidaria para con la Secretaría y su demostrada vocación por la cooperación internacional.

Segundo, por haber colaborado tan estrechamente con la Secretaría en los aspectos sustantivos y organizativos de la preparación de este encuentro. La eficiencia con que se desarrollaron las actividades a nivel técnico de este vigésimoquinto período de sesiones da testimonio del extraordinario ahínco y dedicación de nuestros anfitriones. El apoyo que hemos recibido de la Ministra de Relaciones Exteriores, Noemí Sanín de Rubio, y del Ministro de Comercio Exterior, Juan Manuel Santos, así como de sus colaboradores, compromete nuestro sincero reconocimiento.

Tercero, por su feliz iniciativa de convocarnos a Cartagena de Indias, donde las modernas e impecables instalaciones de este Centro de Convenciones se conjugan con el aura de tiempos pasados y el recuerdo de distintas épocas históricas de este crisol que es la región de América Latina y el Caribe. Resulta difícil imaginar un escenario más acogedor que el que nuestros amigos colombianos han puesto a nuestra disposición, realizado por el calor humano tan propio de ellos.

Por todo esto, y por la presencia del Presidente Gaviria entre nosotros, muchísimas gracias.

Hace ya cuatro años que concluyó la década de la gran crisis del desarrollo latinoamericano. Esta dejó entre sus muchos legados la profundización del conocimiento en los ámbitos de la gestión macroeconómica y de la modernización productiva, pero, como contrapartida, un importante cúmulo de rezagos sociales que afecta a una proporción significativa de la población latinoamericana y caribeña. Nuestra Secretaría se ha propuesto capitalizar ese legado y poner a disposición de los formuladores de política elementos de juicio que faciliten la superación de la crisis y de esos rezagos sociales. Nuestra respuesta, cuya entrega inicial vio la luz también hace cuatro años, está contenida en el planteamiento titulado *Transformación productiva con equidad*. Este era apenas el inicio de una nueva etapa de reflexión sobre cómo abordar, con un enfoque sistémico, la compleja tarea de crecer, distribuir, defender el medio ambiente y consolidar la democracia, todo ello de la manera más simultánea posible. Señalamos entonces, y lo reiteramos ahora, que la posibilidad de cumplir todas esas tareas depende decisivamente de una mejor inserción de los países latinoamericanos y caribeños en la economía mundial.

Al emprender aquel proceso de reflexión, la Secretaría no sólo pretendía satisfacer una necesidad objetiva, dado el ambiente de perplejidad que generó el cuestionamiento de estrategias de desarrollo impugnadas por nuevas realidades. También buscaba retomar el papel institucional que históricamente ha correspondido a la CEPAL —la Secretaría y su principal foro intergubernamental— como una instancia orientadora del desarrollo latinoamericano y caribeño.

Mucho se ha avanzado en estos cuatro años, tanto en el esclarecimiento de ideas como en el logro de metas concretas.

En cuanto a lo primero, hoy entendemos mejor que antes los elementos centrales de una buena gestión macroeconómica, el efecto regresivo de un ajuste desordenado y recesivo, la importancia de la política microeconómica, el vínculo entre desarrollo y medio ambiente, así como la naturaleza de la innovación y su aplicación al proceso productivo. También se ha ahondado en el análisis de las complementariedades y las oposiciones entre políticas que buscan el crecimiento y aquéllas centradas en la equidad.

En lo que se refiere a las metas, el panorama económico de la región ha cambiado considerablemente en los últimos años. En distinto grado, entre un país y otro, los desequilibrios macroeconómicos característicos del decenio anterior comenzaron a ceder; la transferencia negativa de recursos financieros se convirtió en una afluencia neta de capitales externos; el sector exportador creció y se diversificó, y la actividad económica en su conjunto exhibió un modesto repunte, sobre bases cualitativamente distintas de las que existían hace apenas unos años. Así, el ambiente de abatimiento de los años ochenta ha dado paso a la efervescencia de los noventa.

Nuestra institución, y en especial este foro, ha influido sobre estos acontecimientos, y a la vez ha recibido su influjo, al interpretar la naturaleza de los fenómenos en curso, recoger las riquísimas experiencias que se han dado en los diversos países de la región y ponerlas a disposición de todos, y asimismo al formular propuestas de acción para acceder al desarrollo y promover la cooperación intrarregional e internacional.

Sin embargo, así como los avances en el desempeño económico resultaron insuficientes y parciales, la tarea de *aggiornamento* de nuestro marco conceptual está muy lejos de haber concluido. Es más, esa labor debe concebirse como un proceso permanente, sobre todo ante la necesidad de adaptar el pensamiento económico a las rápidas mutaciones que América Latina y el Caribe enfrentan dentro de la región y, más importante aún, en el resto del mundo.

Es por eso que en esta ocasión hemos elegido continuar nuestra reflexión colectiva con un tema de especial relevancia para América Latina y el Caribe: los requerimientos que cada país de la región debe cumplir para interactuar dinámicamente con el resto del mundo. Este aspecto ya fue objeto central de atención en los planteamientos pioneros de la CEPAL y en muchos de sus trabajos posteriores. Sin embargo, la vinculación económica externa adquiere hoy un significado radicalmente distinto del pretérito, en el contexto de la globalización de la economía.

Nuestra indagación fue guiada por dos vectores: primero, la interacción de cada país latinoamericano y caribeño con los demás en el ámbito de la integración regional (y, eventualmente, hemisférica); segundo, la interacción de cada uno de ellos con la economía extrarregional. Ambos temas están íntimamente interrelacionados, ya que los compromisos integradores contemporáneos pueden y deben contribuir a mejorar la inserción internacional de los países de la región, a la vez que una mayor participación en la economía internacional tendrá que fortalecer los vínculos intrarregionales de interdependencia económica.

Durante la fase técnica la Secretaría ya ha tenido la oportunidad de exponer el contenido de los dos documentos principales sometidos a la consideración de este período de sesiones. Sin embargo, quisiera insistir sobre seis aspectos cuyo esclarecimiento consideramos imprescindible. Estos no sólo son cruciales para el futuro desarrollo de los países de la región, sino que se ubican en un espacio insuficientemente explorado: el de la intersección de las políticas de corto plazo con las de mediano y largo aliento.

En *primer lugar*, tal y como hemos venido insistiendo desde 1990, el logro de la competitividad internacional —como requisito ineludible para crecer sostenida y sustentablemente y mejorar la distribución del ingreso— exige un enfoque sistémico. Dicho de otra manera, es necesario superar múltiples escollos en forma simultánea, dentro de las empresas y también del sistema socioeconómico y físico en que éstas se insertan. Es por eso que en el documento que hemos aportado a este período de sesiones sobre políticas para mejorar la inserción de América Latina y el Caribe en la economía internacional, abordamos tanto la política macroeconómica como las micro y meso económicas, combinadas ambas con la política comercial. Por ejemplo, al examinar las riquísimas experiencias que se han dado en la región en el ámbito de la política comercial, centramos la atención no sólo en su contenido específico y su horizonte temporal de aplicación, sino también en su articulación con otras políticas macro y microeconómicas.

En ese orden de ideas, la modernización de las políticas comerciales no se agota con la progresiva eliminación de las restricciones a la importación. Junto con ello es necesario formular una estrategia de integración a los mercados internacionales e instrumentarla mediante un conjunto de orientaciones y medidas

coherentes que, con vigor y persistencia, favorezcan las actividades productivas de bienes y servicios con potencial exportador, faciliten la reestructuración de la base sustitutiva de importaciones y mejoren la competitividad sistémica.

En *segundo lugar*, un tema en el que hasta ahora no se ha profundizado lo suficiente en el marco sistémico aludido es el vínculo entre las políticas comercial y la financiera —o bien, si se prefiere, entre la cuenta corriente y la cuenta de capital del balance de pagos—, vista la innegable influencia de los ingresos de capital sobre la eficiencia en la asignación de recursos por intermedio de dos variables claves: el tipo de cambio real en el mercado cambiario y la tasa de interés real en el mercado monetario. Nuestra conclusión indica que, en general, la liberalización del comercio y la del mercado financiero interno deben preceder a la liberalización de la cuenta de capital, y que en todo caso, previamente a ésta, cabría cumplir algunos requisitos atinentes a la coherencia global de la política macroeconómica y a la regulación de los mercados financieros.

En *tercer lugar*, el vuelco de la tendencia del financiamiento externo neto no siempre se ha reflejado de manera proporcional en los niveles de inversión. En años recientes, el crecimiento del coeficiente de inversión fue significativamente más bajo que el incremento del ingreso de recursos externos, porque una parte de éstos debió destinarse a compensar el deterioro de los términos del intercambio, y otra se utilizó para financiar un mayor consumo, en particular de bienes importados.

En *cuarto lugar*, América Latina y el Caribe deben prepararse para actuar en la economía internacional tal como ésta es, y no como quisieran que fuese. En este sentido, si bien es evidente que el esfuerzo exportador de los países de la región sería facilitado por una coyuntura externa favorable, con una economía internacional en expansión, un régimen comercial abierto y transparente y un acceso adecuado tanto al financiamiento como a la tecnología, ello no obsta para que el contenido y alcance de las políticas internas destinadas a mejorar la inserción en la economía mundial también desempeñen un papel fundamental. Esta es otra forma de decir que mejorar la inserción internacional de las economías de la región depende tanto de la coyuntura externa —sobre la que acaso sólo podemos influir marginalmente— como del esfuerzo interno y regional, que sí admite la puesta en práctica de acciones y estrategias deliberadas y concertadas.

En *quinto lugar*, al superarse el debate de antaño en el que los países en desarrollo atribuían el pobre desempeño de sus economías a la desfavorable coyuntura internacional, en tanto que las naciones desarrolladas lo imputaban a una gestión económica deficiente, se amplía el potencial de las Naciones Unidas para contribuir a la cooperación internacional. Esto es posibilitado por un ambiente que contrasta con el generado por aquel debate y por el tono de denuncia que lo acompañaba, que frecuentemente contribuía a la polarización de posiciones en detrimento de una constructiva cooperación.

En *sexto lugar*, de las anteriores consideraciones surge nuestro planteamiento sobre la integración latinoamericana y caribeña. En el fondo, en la propuesta que hemos denominado “regionalismo abierto” para América Latina y el Caribe, hemos procurado conciliar el objetivo de mejorar la inserción de los países de la región en la economía mundial con el del pleno aprovechamiento del potencial de la integración económica intrarregional; en otras palabras, promover una integra-

ción que resulte funcional para mejorar la inserción internacional. Eso exige, sobre todo, prestar especial atención a las características de los compromisos integradores, ya que no cualquier acuerdo subregional o bilateral cumple con ese requisito.

Cabría aclarar, sin embargo, que el tipo de integración que proponemos es igualmente válido en una economía internacional más abierta y transparente que ante un mundo fragmentado en agrupaciones de países. Evidentemente, aspiramos a que se materialice el primero de estos escenarios, caso en el que los compromisos integradores constituirían los cimientos de un mundo libre de proteccionismo y de trabas al intercambio de bienes y servicios. Pero si ese escenario no llegara a darse por razones fuera del control de los países latinoamericanos y caribeños, proponemos que, por lo menos, la región misma se configure como una de esas agrupaciones para compensar algunos de los costos de un aislamiento aún mayor. El punto principal es que el "regionalismo abierto" permitiría a la región prepararse para una economía internacional abierta y transparente, sin renunciar a la posibilidad de utilizar la integración como mecanismo de defensa, si llegara a ser necesario.

Antes de concluir, debo recordarles que nuestra agenda no se limita a la interacción de cada país latinoamericano y caribeño con la región y con el mundo. También comprende otros temas que atañen más de cerca a la preocupación por que la transformación productiva se conjugue con la equidad. Así, nos abocaremos a presentar las aspiraciones colectivas de los países de la región ante la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. Los objetivos de esa reunión coinciden con prioridades enunciadas en el pasado por la CEPAL, sobre todo en los ámbitos de la integración social, la generación de empleo y el combate contra la pobreza. Pienso que América Latina y el Caribe tienen mucho que aportar al éxito de esa conferencia, tanto en el aspecto analítico como en el de las experiencias prácticas. Asimismo, se espera que los resultados de la Cumbre legitimen la consideración de la equidad como una variable en el proceso de desarrollo.

En ese mismo orden de ideas, se someterá a la consideración de ustedes el Anteproyecto de Plan de Acción Regional Latinoamericano y del Caribe sobre Población y Desarrollo, fruto de varios encuentros subregionales y regionales realizados durante los últimos seis meses. Este documento habrá de complementar el Consenso Latinoamericano y del Caribe sobre Población y Desarrollo aprobado durante la Reunión Regional Latinoamericana y Caribeña Preparatoria de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo.

Asimismo, hemos continuado nuestra reflexión sobre cómo conciliar los objetivos de crecimiento y la equidad en un trabajo elaborado conjuntamente con la Organización Panamericana de la Salud, en el que se analizan los vínculos entre salud, transformación productiva y equidad. Esta tarea se enmarca en la preocupación por la inversión en recursos humanos ya planteada en trabajos anteriores que abordaban la educación y el conocimiento, y confiamos que facilitará una revalorización sobre la importancia de la salud en el proceso de desarrollo.

No obstante los múltiples obstáculos que dificultan el desarrollo en América Latina y el Caribe, hoy también existe una constelación de factores potencialmen-

te favorables que podrían darle un notable impulso. Entre éstos se destacan la progresiva asimilación de lo aprendido a raíz del esfuerzo por aumentar y diversificar las exportaciones; la mejoría en la calidad de la gestión macroeconómica; la posibilidad de llenar lo que hasta ahora ha sido un vacío en el instrumental de políticas públicas de la región —la aplicación de políticas micro y mesoeconómicas— destinadas a aumentar la productividad de acuerdo con las mejores prácticas internacionales; el renovado acceso al financiamiento externo y el auge experimentado por la cooperación económica intrarregional.

La posibilidad de aprovechar estos factores y capitalizar los considerables logros de los últimos años da sentido a nuestro debate, que permitirá aclarar ideas y ofrecer orientaciones para la acción. Así, este encuentro en Cartagena de Indias nos brinda una nueva oportunidad para que nuestra Secretaría interactúe con sus gobiernos miembros y contribuya a impulsar tanto al proceso de desarrollo como a la cooperación internacional. Hoy nos proponemos dar un paso más en esa dirección, inspirados por la presencia de tan dignos representantes de nuestros Estados miembros y del Gobierno de Colombia.

Afluencia de capitales *externos y políticas* macroeconómicas

Daniel Titelman
Andras Uthoff

*Oficial de Asuntos
Económicos, Secretaría
Ejecutiva de la CEPAL.*

*Asesor Regional en
Políticas Monetarias y
Financieras, CEPAL.*

En los últimos años algunos países de la región han accedido a los mercados de capital internacionales, pasando abruptamente de una situación de relativa escasez a una de abundancia de recursos externos. Esta situación ha provocado importantes presiones sobre ciertas variables claves de sus economías, en particular el tipo de cambio real y la tasa de interés. En artículos anteriores de la Revista de la CEPAL se han examinado los efectos de la apertura de la cuenta de capitales sobre las políticas monetaria, cambiaria y de estabilización. En este artículo se examina el dilema que enfrentan las autoridades económicas al tratar de lograr simultáneamente entradas permanentes de capitales, estabilidad de los agregados económicos, un tipo de cambio competitivo y el fortalecimiento del proceso de ahorro-inversión. Al respecto se analizan las experiencias de Argentina, Colombia, Chile y México, distinguiendo sus perfiles de política económica de conformidad con tres alternativas de intervención: en el mercado de divisas, en el mercado monetario y en el mercado de capitales. Se argumenta que dado el grado de volatilidad e incertidumbre de los flujos de capital externos, los instrumentos de política en esas áreas deben estar orientados a evitar que, en respuesta a fuerzas de corto plazo, los precios claves se desvíen de sus tendencias de mediano y largo plazo.

I

Introducción

En los años ochenta las políticas económicas de la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, así como su desempeño económico, estuvieron determinados por la necesidad de enfrentar una severa restricción en la disponibilidad de ahorro externo.¹ En los años noventa, en cambio, esta situación ha cambiado sustancialmente, con la entrada en la región de importantes capitales externos. Esto, por una parte, ha ayudado a generar los procesos de recuperación económica que se observan y, por otra, ha planteado nuevos desafíos a las autoridades económicas. En efecto, en 1992 la entrada neta de capitales fue de 62 mil millones de dólares, y se estima que en 1993 habría sido de 55 mil millones. Estas cifras equivalen a 5% del PIB regional en 1992, y a 4% en 1993, cifras que se comparan con 4.6% en 1981, y un promedio de 1.2% en 1983-1989.

La composición de estos flujos ha variado respecto del período en que se gestó la crisis de la deuda (1976-1981). La principal fuente de financiamiento era entonces el crédito bancario comercial, mientras que actualmente hay mayor participación de la inversión financiera —bonos, American Depository Receipts (ADR)— y de la inversión extranjera directa. Una de las lecciones que dejó la crisis es que su impacto sobre variables claves de las economías de la región, como el tipo de cambio, la tasa de interés, y el nivel y la composición de la demanda, depende en alto grado del tipo de políticas internas

que adopten los países. La entrada neta de capitales tendrá para ello un efecto positivo sobre las perspectivas de crecimiento de mediano y largo plazo, en la medida en que contribuya a fortalecer los procesos de ahorro e inversión internos. Es importante que el capital externo complemente —y no sustituya— el esfuerzo de ahorro interno, por cuanto este último es decisivo para generar la inversión que requiere el proceso de transformación productiva con equidad (CEPAL, 1990 y 1992).

En la sección II de este artículo se sugieren tres áreas estratégicas de intervención (mercado cambiario, mercado monetario y cuenta de capitales). En ellas las políticas internas pueden incidir en las variables financieras y macroeconómicas de manera de favorecer el proceso de generación de ahorro (incluida la captación de ahorro externo) y su intermediación hacia una inversión productiva que fortalezca la competitividad sistémica, base indispensable para una inserción internacional que apoye procesos de crecimiento sostenidos (CEPAL, 1994). En la sección III se identifican dos combinaciones extremas de los instrumentos en cada una de estas áreas de intervención, que permiten definir los perfiles de las políticas aplicadas. En la sección IV se ubican las experiencias de Argentina, Colombia, Chile y México dentro de estas alternativas, y en la sección V, de conclusiones, se reseñan las implicaciones de política.

II

Alternativas de intervención

Cabe destacar dos posibles efectos cuando se producen importantes entradas de capitales en la economía de un país. El primero es de naturaleza keynesiana y

se refleja en mayor demanda efectiva, en un marco de subutilización de la capacidad productiva. También

□ Este texto se basa en el material elaborado por los autores para el capítulo XI del documento LC/G. 1800, *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, presentado por la Secretaría de la CEPAL al vigésimoquinto período de sesiones de la Comisión (Cartagena de Indias, Colombia, abril de 1994). En esa fase los autores se beneficiaron de las discusiones de

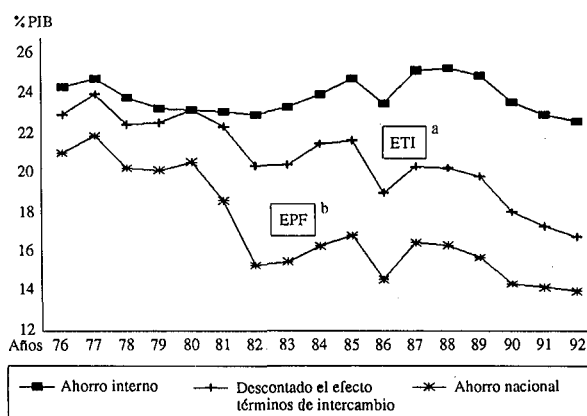
trabajo con sus colegas Alvaro Calderón, Robert Devlin, Ricardo Ffrench-Davis, Stephany Griffith-Jones, Gunther Held, Ricardo Martner, Gert Rosenthal y Barbara Stallings. Sin embargo, las opiniones expresadas en este artículo son de su exclusiva responsabilidad.

¹ El ahorro externo se define como el déficit en cuenta corriente del balance de pagos con signo menos, cuya contrapartida es la entrada de capitales menos la acumulación de reservas.

se refleja en una reducción de la restricción externa bajo la cual está operando el país, con la consiguiente reactivación de la tasa de crecimiento del producto. Si la entrada de capitales es sólo transitoria, el efecto keynesiano también lo será.

Si el financiamiento de la demanda es de origen externo (ahorro externo), el gasto agregado crecerá aún más que el producto. El riesgo de esta situación es que, si el crecimiento del gasto se ha financiado principalmente con capitales externos, la reversión de estos flujos puede ocasionar caídas en el producto y la inversión. Aún más, si a ello se suman términos de intercambio adversos —como en América Latina en los últimos diez años— los efectos negativos sobre el nivel y el crecimiento del ingreso y el ahorro nacional, así como el ajuste externo, podrían ser aún mayores (gráficos 1 y 2).

GRÁFICO 1
América Latina: Ahorro interno y ahorro nacional



Fuente: CEPAL, División de Estadística y Proyecciones Económicas, sobre la base de datos oficiales.

^a ETI = Efecto términos de intercambio.

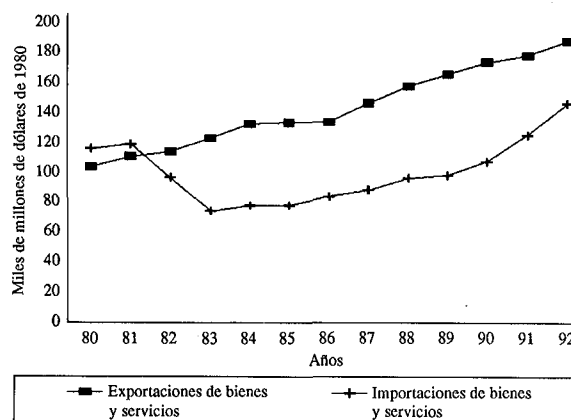
^b EPF = Efecto pago de los factores.

En este mismo contexto, y en la fase de fuertes aumentos de la entrada de capitales, se produce una tendencia hacia la apreciación del tipo de cambio real, ya que la entrada de capitales crea una presión revaluatoria en el mercado cambiario.² Esta situación ac-

² Las importantes apreciaciones del tipo de cambio real observadas en el período 1976-1981 estuvieron también asociadas con el uso del tipo de cambio como instrumento de estabilización en varios países de la región.

³ En ausencia de restricciones al movimiento internacional de capitales, el capital se moviliza hacia inversiones de mayores

GRÁFICO 2
América Latina: Balance comercial de bienes y servicios



Fuente: CEPAL, División de Estadística y Proyecciones Económicas, sobre la base de datos oficiales.

túa sobre las condiciones de arbitraje entre mercados de capitales externos e internos,³ intensificando la entrada de capitales y las tendencias a la apreciación cambiaria.

El segundo efecto de la entrada de capitales incide en la capacidad de producción del país a través de un incremento de la inversión en sectores productivos que —directa o indirectamente— mejora la competitividad internacional del país. Si ello ocurre, aumentan las posibilidades del país de hacer frente a eventuales deterioros, tanto en las condiciones del servicio de la deuda externa como en el volumen de los flujos externos.

Lo sucedido en la región durante el auge de la entrada de capitales del período 1976-1981 indica que en esa oportunidad no se crearon condiciones que hicieran sostenible la corriente de capitales, en un contexto de estabilidad macroeconómica y de fortalecimiento del proceso de ahorro e inversión (cuadro 1). Muy por el contrario, el ajuste requerido implicó un ciclo recesivo intenso, cuando hubo necesidad de hacer frente a cambios en las condiciones de los mercados financieros y comerciales internacionales (Ffrench-Davis y Devlin, 1993).

retornos internacionales esperados, habida cuenta de expectativas cambiarias como consecuencia de la diferente denominación monetaria de los instrumentos. Estos últimos corresponden a los valores esperados de variación en el tipo de cambio nominal (Zahler, 1992).

Otros estudios sobre la situación en ese período señalan que el efecto de corto plazo de la entrada de capitales en 1976-1981 generó excesos de gastos de alrededor de 4% del PIB. Estos estuvieron acompañados en algunos países de la región, en particular Argentina, Chile y Uruguay, por importantes "burbujas" financieras de carácter especulativo.⁴ De hecho, los activos financieros e inmobiliarios internos aumentaron su valor a ritmos notablemente más rápidos que el producto y el ingreso, y las tasas de interés internas se mantuvieron por encima de los

niveles observados en los mercados financieros internacionales. Las "burbujas" financieras descansaban fundamentalmente en dos factores: la fuerte entrada de capitales (estimulada por la elevada diferencia entre las tasas de interés interna e internacional), y el correspondiente atraso cambiario sustentado por estos flujos. Los graves problemas que enfrentaron los sistemas financieros internos durante la crisis de la deuda muestran que estos factores no eran sostenibles en el tiempo (Ramos, 1986; Corbo y de Melo 1987).

CUADRO 1

América Latina: Indicadores macroeconómicos

	Miles de dólares de 1980						Porcentajes del PIB					
	1976-1981	1983-1989	1990-1992	1990	1991	1992	1976-1981	1983-1989	1990-1992	1990	1991	1992
1. Entrada neta de capitales	32 536	7 781	33 318	17 971	32 639	49 345	4.9	1.0	3.9	2.2	3.8	5.6
2. Variación de las reservas	6 423	-98	16 027	11 957	16 120	20 004	1.0	-	1.9	1.4	1.9	2.3
3. Ahorro externo (1 + 2)	26 113	7 879	17 291	6 014	16 519	29 341	3.9	1.0	2.0	0.8	1.9	3.3
4. Déficit en cuenta corriente con signo menos (5 + 6 + 7 + 8)	26 113	7 879	17 291	6 014	16 519	29 341	3.9	1.0	2.0	0.8	1.9	3.3
5. Efecto términos de intercambio ^a	5 422	31 191	48 737	45 853	48 623	51 735	0.8	4.0	5.7	5.6	5.7	5.9
6. Déficit comercial	4 338	-56 017	-53 425	-65 992	-53 156	-41 128	0.6	-7.2	-6.3	-8.0	-6.2	-4.7
7. Servicio de los factores	16 905	34 561	27 137	30 306	26 525	24 580	2.5	4.5	3.2	3.7	3.1	2.8
8. Transferencias ^b	-552	-1 856	-5 158	-4 153	-5 474	-5 845	-0.1	-0.2	-0.6	-0.5	-0.6	-0.7
9. PIB total	670 552	775 030	854 695	825 074	856 502	882 510	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
10. INB ^c (9 - 5 - 7 - 8)	648 777	711 134	783 979	753 068	786 828	812 040	96.7	91.8	91.7	91.3	91.8	92.0
11. Consumo	512 595	587 107	659 563	633 328	661 572	684 790	76.4	75.7	77.2	76.8	77.2	77.6
12. Inversión	162 295	131 906	141 707	132 765	141 510	157 000	24.2	17.0	16.6	16.1	16.5	17.8
13. Exceso de gasto respecto del producto (9 - 11 - 12) = 6	4 338	-56 017	-53 425	-58 981	-53 420	-40 720	0.6	-7.2	-6.3	-7.1	-6.2	-4.6
14. Exceso de gasto respecto de los ingresos (10 - 11 - 12) = 4	26 113	7 879	17 291	13 025	16 254	29 750	3.9	1.0	2.0	1.6	1.9	3.4
15. PIB per cápita	2 044	2 000	1 998	1 966	2 003	2 025						
16. INB per cápita	1 978	1 836	1 835	1 795	1 840	1 864						
17. Tasa de crecimiento del PIB %	4.44	1.80	2.36	0.30	3.80	3.00						
18. Tasa de crecimiento de las exportaciones de bienes %	6.08	4.85	5.19	5.82	3.41	6.34						
19. Tasa de crecimiento de las importaciones de bienes %	6.11	5.57	15.50	11.19	15.56	19.77						
20. Valor de las exportaciones de bienes	81 783	121 793	155 442	148 810	153 880	163 639	12.2	15.7	18.2	18.0	18.0	18.5
21. Valor de las importaciones de bienes	79 559	69 267	105 413	89 344	103 242	123 652	11.8	8.9	12.3	10.8	12.1	14.0

Fuente: CEPAL, con datos del balance de pagos y las cuentas nacionales de los países.

^a Recursos necesarios para cubrir la pérdida ocasionada por el encarecimiento de los bienes importados en relación con los precios de aquellos bienes que la región exporta.

^b Equivale a flujos privados de capitales por concepto de donaciones y otras operaciones no oficiales registradas.

^c INB= Ingreso nacional bruto.

⁴ Estos países fueron pioneros dentro de la región en materia de

desregulación y liberalización de los mercados financieros internos (Akyüz, 1993; Held, 1993).

Pero la experiencia de la región también ofrece valiosas lecciones sobre la forma como la inserción en los mercados financieros internacionales debe acompañarse con un adecuado diseño de la política económica interna. La abundancia relativa de flujos de capitales causa apreciaciones cambiarias que pueden no ser congruentes con objetivos de mediano y largo plazo. Las autoridades deben decidir la política económica sobre la base de cuatro grandes objetivos: mantener flujos estables de entrada de capitales; sustentar un tipo de cambio que incentive adecuadamente la competitividad internacional como motor de la economía; asegurar la estabilidad de los agregados monetarios y de los precios, y promover el ahorro, cuidando que el ahorro externo no desestime el interno, y canalizarlo hacia la inversión en sectores que fortalezcan la competitividad de la economía.

En función de los objetivos de política económica a los que se dé prioridad, cabe distinguir tres posibles niveles de intervención de política. Un *primer nivel de intervención* surge en el mercado cambiario. El propósito de la intervención, en este caso, es moderar las tendencias hacia la excesiva apreciación del tipo de cambio real, ya que éste se ha convertido en uno de los principales instrumentos de promoción de las exportaciones.⁵ Lo que se pretende es dar estabilidad y credibilidad a una política cambiaria que emita señales propicias para un crecimiento permanente y sostenible.

Este punto ha sido resaltado recientemente por el presidente del Banco Central de Chile:

“Desde una perspectiva macroeconómica, las consecuencias que puede tener una afluencia ‘excesiva’ de capitales sobre el nivel del tipo de cambio real son incluso más importantes que aquellas derivadas de una mayor volatilidad de éste. En efecto, si el tipo de cambio se mantiene bajo el equilibrio por un tiempo demasiado prolongado, se producen al menos dos tipos de efectos no deseados. En primer lugar, se corre el riesgo de afectar negativamente al sector transable de la economía. Bien es sabido que gran parte de las economías exitosas en los últimos años (especialmente las economías pequeñas) han basado su desarrollo en el dinamismo del sector exportador ... En segundo lugar, ... tarde

o temprano el valor de la divisa deberá volver a su nivel de equilibrio de largo plazo (o incluso superar ese valor por algún tiempo), lo que ejercerá presiones sobre los precios, arriesgando así la meta de control de la inflación.” (Zahler, 1992, p. 169).

Con posterioridad a la crisis de la deuda, los países han adoptado una posición más conservadora frente a la proporción de los flujos de capital que se encausa hacia el financiamiento del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos. En 1992 los países de la región sólo destinaron 60% de esas entradas —es decir, 30 mil millones de dólares de 1980— al financiamiento de dicho déficit (uso de ahorro externo). El porcentaje fue de 100% en 1980-1981.⁶

En este primer nivel de intervención las variaciones de reservas registran las compras y ventas oficiales de divisas extranjeras y denotan el grado en que el Banco Central interviene en dicho mercado. Si no interviene en este primer nivel (no se acumulan reservas), entonces los flujos de capital no provocarán cambios en los activos internacionales que se hallan en poder de los bancos centrales, y la totalidad de su aumento ejercerá presión sobre el mercado cambiario, hacia una revaluación. Así se induce al mercado de capitales a que contribuya a financiar el aumento neto de las importaciones de bienes y servicios.

Cuando la autoridad interviene en el primer nivel acumulando reservas, se esterilizan los efectos sobre el mercado cambiario, pero se provocan consecuencias en el mercado monetario. Ante esto se debe decidir si se deberá esterilizar o no los efectos de la acumulación de reservas que, de hecho, influye en el grado de liquidez de la economía mediante el incremento de la oferta de dinero. En este *segundo nivel*, la intervención implica optar entre una naturaleza activa o pasiva de la política monetaria (en términos del manejo de la demanda agregada) y de su relación con la estabilización. Esto resulta de un compromiso por intervenir en el primer nivel para mantener un determinado valor del tipo de cambio nominal (o real dentro de ciertos rangos). En el caso de que ello implique acumular reservas, el Banco Central deberá esforzarse por esterilizar los efectos monetarios de las opera-

⁵ Esta decisión no es fácil para la autoridad económica ya que, en condiciones de aumento de la entrada de capitales, la apreciación cambiaria se ha debido al hecho de que la política cambiaria ha servido propósitos antiinflacionarios.

⁶ Según estimaciones de la CEPAL (1990), dado ese monto de ahorro externo, para que la región creciera a una tasa de 5% anual se requeriría que el ahorro nacional alcanzara a 190 mil millones de dólares de 1980, lo que significaría un aumento de 50% respecto de su nivel actual.

ciones cambiarias, a fin de mantener el valor real del tipo de cambio (Calvo, Leiderman y Reinhart, 1993). Si esto se hace a través de una política monetaria activa, se debe recurrir a operaciones de mercado abierto; de lo contrario el ajuste se dará a través de los precios y las tasas de interés, induciendo una mayor demanda de importaciones que neutralicen la expansión monetaria con operaciones de venta de divisas del Banco Central.

Un *tercer nivel de intervención* se refiere a la naturaleza de la apertura de la cuenta de capitales, y tiene el propósito de regular la composición de las entradas de capital para hacerlas más coherentes con los objetivos de desarrollo del país. Al respecto, la mayoría de los países ha optado por abrirse a la entra-

da de capitales, e implantar sólo mecanismos de intervención dirigidos a evitar la afluencia de capitales especulativos, de corto plazo, y que no contribuyen al proceso de inversión.

En síntesis, la política económica debe diseñarse considerando tres aspectos: i) el grado de intervención en el mercado cambiario mediante una acumulación de reservas congruente con los diversos esquemas de política cambiaria; ii) lo que haga el Banco Central para esterilizar el efecto monetario de la acumulación de reservas a fin de influir en el nivel y composición de la demanda agregada, y iii) la modalidad de regulación de los movimientos de capitales con el objeto de cambiar su nivel y su composición en favor de los flujos de largo plazo.

III

Dos perfiles de intervención

Tras la experiencia adquirida a partir de la crisis de la deuda de comienzos de los años ochenta, la administración de los recursos externos parecería ser hoy más cautelosa. Esto se ve reflejado en que se destina una mayor proporción de la entrada de capitales a la acumulación de reservas, lo que ha moderado el impacto de esos recursos en las economías de la región. No obstante, y al igual que durante la crisis de la deuda, en la actualidad también se observa: i) un incremento de la participación de las importaciones en el PIB; ii) un aumento del gasto interno proporcionalmente mayor que el del producto y el ingreso, junto con una reducción del superávit en la cuenta corriente no financiera y total de la balanza de pagos, lo que indica un mayor uso de ahorro externo, y iii) un desplazamiento del ahorro nacional por el ahorro externo, lo que se refleja en que el aumento de la inversión total fue menor que el del ahorro externo (cuadro 1).

Durante la gestación de la crisis de la deuda la disminución del ahorro nacional respondió a fuertes expansiones del consumo; ahora, en cambio, resulta de una caída del ingreso provocada por el deterioro de los términos de intercambio.⁷ También se ha

logrado reactivar el crecimiento económico —cuya tasa media anual ha aumentado de 1.8% entre 1983 y 1989 a más de 3% entre 1990 y 1993— sin incremento de la inversión.⁸ La recuperación descansa en gran medida en que la mayor disponibilidad de financiamiento externo ha permitido solventar más importaciones de insumos para incrementar el uso de la capacidad de producción existente; esto, a través de su efecto sobre el producto y el ingreso, reactiva los niveles de demanda agregada.

El mayor o menor grado en que las autoridades han permitido que la entrada de capitales disminuya el déficit externo y presione la oferta en los mercados cambiarios, se ha manifestado en diferentes tendencias a la apreciación cambiaria. Estas tendencias reflejarían, en un primer momento, el grado de recuperación de la demanda agregada, las importaciones y el tipo de cambio real, desde sus niveles condicionados por la restricción externa durante el período 1983-1989. El problema estriba en garantizar la estabilidad futura, ya que si los flujos de entrada de capital se revierten, los niveles del gasto agregado, las

⁷ En el trienio 1990-1992 esta pérdida representó 5.7% del PIB en dólares de 1980, mientras que el ahorro externo correspondió a 2% del PIB. En el período 1976-1981 la pérdida por concepto de los términos del intercambio equivalió a 0.8 puntos del PIB y el ahorro externo a 3.9 (gráfico 1).

⁸ Al hablar de reactivación se hace referencia al hecho de que la restricción externa bajo la cual estaban operando las economías de la región no les permitía hacer uso de su capacidad de producción. Una vez alcanzada la frontera de producción utilizable a corto plazo, las perspectivas de continuar creciendo dependen de los esfuerzos de ahorro e inversión y de las mejoras de productividad.

importaciones y el tipo de cambio pueden no ser sostenibles en el mediano y largo plazo. En sus valores de equilibrio, estas variables deberían reflejar las condiciones internas de los mercados de bienes y monetario, así como la disponibilidad de ahorro externo, que depende de la naturaleza permanente o transitoria de los flujos de capitales.

La reinserción en los mercados financieros ha sorprendido a los países en diferentes etapas de sus programas de ajuste.⁹ De hecho, en ellos se ha utilizado una variada gama de instrumentos de política para hacer frente a los problemas antes reseñados. Los instrumentos adoptados se han orientado a los llamados primero y segundo nivel de intervención. Algunos países también han recurrido a la regulación de la entrada de capitales con el propósito de influir sobre su composición y hacerla más concordante con sus objetivos de desarrollo.

Las posibles combinaciones entre el primer y el segundo nivel de intervención dan por resultado diferentes dosificaciones de política cambiaria y política monetaria, que permiten distinguir dos grandes alternativas de intervención. La primera, privilegiada por los países que han optado por mantener una política monetaria pasiva, es la que se conoce como *intervención no esterilizadora*. Ella consiste en la defensa del tipo de cambio, acumulando significativas reservas internacionales si es necesario. El Banco Central compra las divisas aportadas por los flujos de capitales a cambio de dinero nacional, sin esterilizar el efecto monetario de esas operaciones, bajo un régimen de tipo de cambio controlado.¹⁰ El caso límite con tipo de cambio nominal fijo equivale al enfoque monetario de la balanza de pagos. El propósito es un compromiso con un tipo de cambio nominal fijo; sin embargo, en este caso, si el ajuste por medio del aumento de las importaciones no se produce a la velocidad

requerida, es posible que la base monetaria interna se expanda más allá de lo deseado, lo cual suele traducirse en presiones inflacionarias y ocasionar apreciaciones del tipo de cambio real y tendencias a excesos y cambios en la composición del gasto.

La segunda alternativa, utilizada por aquellos países que, junto con una defensa del tipo de cambio, han optado por políticas monetarias activas, se conoce como *intervención esterilizadora*. Al igual que la anterior, consiste en acumular reservas, pero aproximándose sistemáticamente al segundo nivel de intervención, al aplicar una esterilización de los efectos monetarios de esas operaciones. De esta manera se pretende aislar el *stock* de dinero de las variaciones derivadas de la movilidad del capital extranjero. De ser efectiva, la esterilización evitaría la baja de las tasas de interés reales internas. En economías en pleno uso de su capacidad productiva, tiene la virtud de contribuir a controlar el gasto agregado y evitar una mayor apreciación del tipo de cambio real. Sin embargo, en el marco de esta opción, al persistir las diferencias entre las tasas de interés interna e internacional, se continúa estimulando la entrada de capitales. Esto genera mayores necesidades de esterilización y a la vez puede ser fuente de déficit cuasifiscales, si el Banco Central coloca papeles comerciales en el mercado interno a tasas de interés superiores a las que percibe por sus reservas internacionales.

La alternativa de intervención esterilizadora no está exenta de conflictos. Estos surgen especialmente cuando las autoridades económicas de los países no están dotadas de flexibilidad en el manejo tributario, como para compensar con esta política los estímulos negativos internos.¹¹ A falta de flexibilidad en el manejo de la política fiscal, los problemas de la intervención esterilizadora surgen del dilema que enfrentan las autoridades económicas cuando intentan controlar a la vez la tasa de interés real (como instrumento de política monetaria para implementar políticas de estabilización) y el tipo de cambio real (como instrumento de política comercial para promover el crecimiento de las actividades productoras de rubros transables). Si la tasa de interés coherente con el objetivo inflacionario (mediante la esterilización de los efectos moneta-

⁹ Algunos países se encontraban ante la necesidad de iniciar o fortalecer la estabilidad macroeconómica; otros, ya más avanzados en la estabilización de sus economías pero con capacidad productiva ociosa, estaban en una etapa encaminada a incentivar la reactivación del aparato productivo; finalmente, los menos (con inflaciones controladas y con muestras de reactivación de su aparato productivo) estaban fortaleciendo su capacidad de ahorro y de inversión, de modo de captar recursos financieros que les permitieran ampliar su capacidad productiva y lograr un crecimiento económico sostenible. Si bien la descripción de las etapas es ilustrativa de los componentes de un programa de ajuste, éstas no necesariamente deben seguir la secuencia implícita en la presentación.

¹⁰ La gama de formas habituales va desde la fijación del tipo de cambio nominal y la paridad móvil hasta la flotación sucia dentro de bandas preestablecidas.

¹¹ Lo que ocurre hoy es que, en la mayoría de las democracias de la región (y del mundo), se requiere de aprobación legislativa para cambiar los impuestos. Esto exige la formación de mayorías amplias para aprobar reformas tributarias, lo que quita flexibilidad a las autoridades económicas.

rios de la acumulación de reservas) es superior a la tasa internacional ajustada por las expectativas de devaluación, entonces la entrada de capitales continuará presionando hacia la apreciación del tipo de cambio real, en desmedro del objetivo de proteger al sector de rubros transables. Si, por el contrario, se deja descender la tasa de interés interna, entonces se vulneran ambos objetivos, pues el mayor gasto inducido por las menores tasas de interés presionará los precios, a la vez que hará apreciarse el tipo de cambio real (Zahler, 1992).

Por eso, en la práctica se ha combinado la intervención esterilizadora con otras medidas de política, en procura de actuar en el primer nivel de intervención, a través de: i) incentivos a la demanda de moneda extranjera mediante la liberalización de la salida de capitales durante los períodos de excesos de fondos (por ejemplo, liberalización de las normas que regulan la inversión efectuada por nacionales en el exterior, repatriación de la inversión extranjera directa, y autorización a los inversionistas institucionales para invertir en el exterior y a diversos deudores para anticipar pagos al exterior); ii) medidas de comercio exterior, para adecuar la magnitud de las importaciones, el déficit en cuenta corriente y la acumulación de reservas a las metas de apreciación cambiaria fijadas en el país, y iii) la implantación de mecanismos que

incentiven mejoras de productividad concordantes con el nivel de apreciación cambiaria.

En el segundo nivel de intervención puede actuarse a través de: i) la introducción de mecanismos de regulación de los sistemas financieros destinados a evitar distorsiones en el sector y a subsanar las debilidades de la regulación prudencial y financiera de la banca; ii) la disciplina fiscal, con el objeto de reducir las presiones adicionales sobre la demanda, y iii) la complementación de la política cambiaria con pactos sociales en materia de precios y salarios.

En el tercer nivel se puede intervenir: i) con medidas encaminadas a desincentivar la entrada de capitales financieros de corto plazo mediante la generación de incertidumbre sobre la evolución del tipo de cambio en el corto plazo; ii) con restricciones a la entrada de capitales, que pueden tomar la forma de ajustes de las exigencias de reservas, a menudo sin intereses, sobre los depósitos bancarios y otros créditos del exterior y de controles cuantitativos de distinta índole (exigencias de plazos de maduración mínimos y de volúmenes mínimos para la emisión de bonos, topes máximos para las tasas de interés sobre el capital extranjero y regulaciones sobre la participación del capital extranjero en el mercado de acciones).

IV

Experiencias de intervención

La alternativa de intervención no esterilizadora ha sido frecuente entre países que privilegian la estabilidad de precios como objetivo de la política económica. Es una estrategia que actúa directamente sobre la inflación e indirectamente sobre el tipo de cambio real. Al implantar este mecanismo se espera que las tasas nacionales de interés y de inflación converjan rápidamente con las internacionales. Parte importante del éxito de esta estrategia depende finalmente de la confianza de los agentes económicos en la capacidad de la autoridad monetaria para sostener el tipo de cambio nominal, situación que, en última instancia, exige al Banco Central mantener reservas internacionales elevadas, lo que afecta a la composición de sus activos y pasivos.

Si bien en la práctica se observa que los países de la región han utilizado distintas combinaciones

de política, entre los que más se han aproximado a esta alternativa de intervención, partiendo de niveles inflacionarios elevados, está Argentina. En los últimos años las autoridades de ese país han implantado una serie de medidas destinadas a desregular los diversos mercados, incluida la Ley de Convertibilidad promulgada en marzo de 1991 (en ella se fija el tipo de cambio nominal con una paridad de uno a uno con el dólar, a la vez que se establece la validez legal de los contratos denominados en diferentes divisas). El objetivo explícito de esta ley era poner freno al proceso inflacionario y asegurar la disponibilidad de divisas a un valor nominal fijo, contribuyendo así a la estabilidad del tipo de cambio nominal (Argentina, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, 1993a y 1993b; Fanelli y Machinea, 1993).

Otras medidas que se han impulsado para estimular los movimientos de capitales e infundir confianza en la permanencia de la estabilidad monetaria y la convertibilidad de la moneda son la Ley de Emergencia Económica (agosto de 1989), en la que se establece la igualdad de tratamiento para el capital extranjero y el nacional que se destine a sectores productivos; la Ley de Olvido Fiscal (abril de 1992); la desregulación de los mercados financieros y de valores y finalmente, las reformas del sector público. Estas han tenido un importante efecto sobre los movimientos de capital, en particular la Ley de Reforma del Estado, que sentó las bases para los procesos de privatización de empresas públicas y los esquemas de conversión de deuda en capital. La modificación de la Carta Orgánica del Banco Central estableció la independencia de esta institución, prohibió el financiamiento monetario del déficit público y eliminó la garantía estatal a los depósitos (Fannelli y Machinea, 1993; Argentina, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, 1993a y 1993b). Simultáneamente, el proceso de liberalización y apertura comercial, dentro de un esquema de tipo de cambio fijo, ha permitido reducir los ritmos de expansión de los precios de bienes que se comercian internacionalmente y ha apoyado así los esfuerzos antiinflacionarios.

En términos del control inflacionario, las políticas implantadas a partir de los años noventa han permitido reducir fuertemente la tasa de inflación. Medida según el IPC, fue de 1 344% en 1990 y de 8% entre noviembre de 1992 y noviembre de 1993. La reducción del ritmo inflacionario ha ido acompañada de una marcada apreciación del tipo de cambio real (luego de una fuerte devaluación en 1990, que permitió lograr un elevado superávit en la balanza comercial); este proceso fue perdiendo velocidad a medida que la tasa de inflación interna se aproximaba a la internacional. Paralelamente, las autoridades han promovido la creación de incentivos a los aumentos de productividad.

La ausencia de mecanismos para esterilizar los efectos de las operaciones de cambio,¹² ha provocado un considerable aumento de la monetización de la economía (a partir de los bajos niveles observados luego de la hiperinflación registrada en 1989); esa situación, sumada al mayor uso del ahorro externo y

¹² Medidas en meses de importación, las reservas alcanzaron al equivalente de 15, 11 y 9 meses en 1990, 1991 y 1992, respectivamente. En 1989 equivalían a alrededor de 4.5 meses.

la expansión del crédito interno, llevó a un fuerte aumento de la demanda agregada y de la actividad económica en el trienio 1991-1993.

La alternativa de intervención esterilizadora ha sido preferida por los países que han mantenido una política monetaria activa y, a la vez, una posición más cautelosa respecto al continuo desarrollo del sector de rubros transables, la generación de ingreso nacional y su canalización hacia el ahorro y la inversión en dicho sector.

Entre los países que han utilizado la opción de la intervención activa, Chile lo ha hecho de modo más persistente, pero también destacan, entre otros, los casos de Colombia y México.

1. El caso de Chile

En Chile se ha venido actuando desde hace más de dos décadas en aspectos vinculados a la liberalización de la cuenta de capitales a través del decreto con fuerza de ley 600 sobre inversión extranjera (DL 600, 1974), que eliminó la discriminación legal contra los inversionistas extranjeros. A mediados de los años ochenta los capítulos XVIII y XIX del Compendio de Normas de Cambios Internacionales autorizaron las operaciones de conversión de deuda externa en capital tanto para chilenos como para extranjeros. Más recientemente, en 1989, se autorizó la emisión de títulos de cartera a varias empresas, para ser colocados en mercados de valores extranjeros (Fondos de Inversión chilenos), y en 1990 se aprobaron los American Depositary Receipts (ADR) como alternativa a la emisión directa de acciones e instrumentos de deuda por parte de empresas chilenas en Estados Unidos (French-Davis, Agosin y Uthoff, 1993).

A partir de 1990 las autoridades debieron adoptar medidas para regular la entrada de capitales y esterilizar los efectos monetarios de la acumulación de reservas, mediante intervenciones en los mercados cambiario y de dinero.¹³ Con estos propósitos se han utilizado fundamentalmente tres instrumentos:

- i) Una política cambiaria sustentada en la flota-

¹³ Las autoridades chilenas optaron por la intervención con el fin de influir en la determinación del tipo de cambio real en el corto plazo, sobre la base de dos supuestos: i) la autoridad monetaria conoce mejor las perspectivas de la evolución de la balanza de pagos y de sus efectos sobre la economía, y ii) su horizonte de planeación es de mayor alcance que el de los agentes que operan en los mercados de corto plazo (Zahler, 1992).

ción sucia del tipo de cambio en torno de un valor de referencia, determinado sobre la base de una canasta de monedas. La política cambiaria chilena, sin embargo, ha experimentado cambios importantes en los últimos tiempos. En 1983 se adoptó una política de paridad móvil, que consistía en determinar un precio de referencia para el dólar. A mediados de 1989 se dejó flotar el precio de compra y venta de divisas dentro de una banda de fluctuación alrededor del valor de referencia del dólar.¹⁴ Debido a que la entrada de capitales se intensificó a partir de 1990, el tipo de cambio oficial se situó recurrentemente cerca del límite inferior de la banda, obligando al Banco Central a intervenir; eso le significó adquirir 1 500 millones de dólares en 1990 y 3 000 millones en 1991, y efectuar cuantiosas operaciones de mercado abierto para esterilizar el efecto monetario de las operaciones de cambio. Más adelante, las autoridades consideraron que parte de los factores que contribuían a la positiva evolución de las cuentas corriente y de capitales eran de naturaleza más permanente y procedieron a acomodar esas tendencias.¹⁵ Posteriormente, para aminorar el efecto de factores transitorios, adoptaron una serie de medidas que les permitieron moderar las presiones revaloratorias.¹⁶

ii) La esterilización de los efectos monetarios de la acumulación de reservas. Una característica importante de la experiencia chilena ha sido el acceso del Banco Central al mercado financiero interno

para contrarrestar la liquidez provocada por la acumulación de reservas, las que se triplicaron entre 1989 y 1993.¹⁷ El mercado financiero nacional ha recibido un fuerte impulso, entre otras cosas, merced a la reforma del sistema de pensiones.¹⁸ Este desarrollo del mercado de capitales ha permitido al Banco Central colocar volúmenes muy significativos de pagarés, principalmente con el objeto de esterilizar la expansión de liquidez que resulta de las compras de divisas.

iii) La aplicación de gravámenes y exigencias de reservas para regular la entrada de capitales y desalentar la excesiva afluencia de los de corto plazo, principalmente. Para desestimular la afluencia de estos últimos —motivada especialmente por diferencias entre las tasas de interés interna e internacional— las autoridades han buscado formas de elevar el costo de endeudarse en moneda extranjera en el exterior.¹⁹ También se han tomado varias medidas importantes para incentivar la salida selectiva y gradual de capitales.²⁰

En general, los efectos en este tercer nivel han sido limitados, pues la inversión ha continuado siendo más rentable en Chile. Sólo han tenido significación las inversiones en el exterior mediante la compra de empresas en el marco de procesos de privatización, y la compra de acciones en bolsas que se hallan en situaciones de auge. Estas medidas desincentivan la entrada de capitales, con lo que reducen las presiones hacia la apreciación cambiaria y ayudan a recuperar el manejo de la tasa de interés interna y, por su intermedio, de la demanda agregada y la inflación.

¹⁴ Esa banda se fijó en más o menos 5% de dicha cotización.

¹⁵ Esto se realizó a través de dos medidas adicionales: i) una revaluación de 2%, en junio de 1991, complementada con una reducción de los aranceles aduaneros de 15% a 11%, y ii) una nueva revaluación de 5% en enero 1992.

¹⁶ Algunas de las principales disposiciones fueron: i) en 1991 se estableció un encaje de 20% y un impuesto de 1.2% sobre los créditos externos de corto plazo; ii) en 1992 se amplió la banda de flotación de 5% a 10% del valor referencial del dólar, a fin de generar más incertidumbre en la formación de expectativas de corto plazo; iii) lo anterior fue complementado en marzo de 1992, al decidir el Banco Central intervenir discrecionalmente dentro de los límites de la banda (flotación sucia); iv) en mayo de 1992 se elevó el encaje a 30%, y v) en julio de 1992 se modificó la normativa cambiaria, con el objeto de reducir la vinculación de la política monetaria con la de los Estados Unidos y ligarla más a la de los otros principales socios comerciales del país. Con este propósito, el tipo de cambio referencial se vinculó a una canasta de monedas, integrada por el dólar americano (50%), el marco alemán (30%) y el yen japonés (20%). Estas ponderaciones reflejan la importancia de las diversas áreas monetarias en el comercio exterior chileno; la esterilización de los efectos monetarios de la acumulación de reservas a través de operaciones de mercado abierto, y la aplicación de gravámenes y requerimientos de reservas para regular la entrada de capitales y para desalentar la excesiva afluencia, principalmente de los de corto plazo.

¹⁷ En 1993, estas reservas alcanzaron al equivalente de un año de importaciones.

¹⁸ De hecho, la tasa de acumulación de recursos de los fondos de pensiones ha sido superior a la del incremento de la oferta de activos financieros autorizados, y su participación en el mercado de algunos instrumentos específicos ya es mayoritaria.

¹⁹ Por ejemplo, mediante exigencias de encaje (e impuestos), para equipararlo con el interno, ajustado por el riesgo cambiario que asumen los agentes que deseen operar en el país. También la flotación sucia y la vinculación del tipo de cambio a una canasta de monedas seleccionan la entrada de capitales al incrementar la incertidumbre y los costos de los operadores de capitales de corto plazo de índole especulativa.

²⁰ En 1991 se aumentó el porcentaje de los depósitos en moneda extranjera que los bancos comerciales podían destinar al financiamiento del comercio exterior; se flexibilizó el proceso de inversión en el exterior por parte de empresas nacionales; se redujo el plazo para remitir capital ingresado a través de operaciones de conversión de deuda, y se autorizó a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) para invertir parte de su cartera en el exterior, en instrumentos de bajo riesgo.

2. El caso de México

La estrategia económica de México ha estado basada en dos líneas de acción: el ajuste macroeconómico y la estabilización del nivel de precios, por un lado, y las reformas estructurales, por otro. Estas últimas han abarcado, entre otros aspectos, apertura comercial; modificaciones del marco regulatorio de la inversión extranjera; privatización de empresas públicas; desregulación interna (comercial, industrial, financiera), y fortalecimiento de las finanzas públicas.

En ese marco, y ante la posibilidad de que la entrada de nuevos capitales, por su efecto expansivo sobre la demanda agregada, hiciese más difícil alcanzar las propuestas de la autoridad económica en materia de inflación, se implantaron en los diversos niveles de intervención medidas que buscaban reducir el impacto de tales flujos en la economía (Banco de México, 1993; Guzmán, 1993). En primer lugar se flexibilizó la política cambiaria. Actualmente se permite la fluctuación del tipo de cambio dentro de una banda, cuyo punto máximo de intervención se deprecia diariamente en un monto preanunciado; a su vez, el nivel inferior de la banda permanece constante.²¹ El objetivo de esa medida era, por una parte, dar mayor flexibilidad para que el tipo de cambio se acomodara a la mayor oferta de capital y, por la otra, ampliar la banda para así aumentar el riesgo cambiario, en un intento por desalentar la entrada de capitales de corto plazo.

En segundo lugar, se esterilizó el efecto de las operaciones cambiarias. Para tal fin, la política monetaria implícita en este régimen cambiario (de evolución controlada del tipo de cambio nominal) corresponde a una oferta monetaria endógena determinada por las variaciones del crédito interno y el saldo de la balanza de pagos. Así, el principal instrumento de política monetaria con que cuentan las autoridades es el control del crédito interno, permitiendo que la tasa de interés se ajuste libremente al objetivo de

tipo de cambio (Banco de México, 1993). Las operaciones de mercado abierto para esterilizar los impactos de los flujos de capital se han utilizado con cautela. Se estima que el costo de la esterilización ascendió a 0.25% del PIB durante el trienio 1990-1992 (Gurría, 1993).

En tercer lugar, se fijaron límites a los niveles de endeudamiento externo de los bancos comerciales. En 1992 se estableció un límite al monto de pasivos en moneda extranjera en poder de los bancos comerciales, que actualmente equivale a 20% de sus pasivos totales. A su vez, se mantuvo el coeficiente de liquidez de 15%. Este coeficiente debe colocarse en instrumentos de bajo riesgo (Banco de México, 1993; Gurría, 1993).

3. El caso de Colombia

La entrada de capitales en Colombia durante 1991 fue acompañada de una modificación de la política cambiaria, en junio de ese año. Se buscó fortalecer la activa política de esterilización de los efectos monetarios de la acumulación de reservas, mediante operaciones de mercado abierto. De conformidad con esta modificación, el Banco Central ya no paga en efectivo las divisas que compra, sino con certificados de cambio (certicambio), que son bonos denominados en dólares (sobre los cuales no se pagan intereses) con un período de maduración que, actualmente, es de un año. El precio para el rescate en pesos de estos bonos (denominado tasa de cambio oficial), es fijado diariamente por el Banco Central.²²

A pesar de que la estrategia cambiaria permite diluir en el tiempo los efectos monetarios de la acumulación de reservas, la esterilización monetaria realizada en este período fue intensa, y se estima que su impacto sobre el déficit cuasifiscal alcanzó, en 1991, a valores entre 0.5% y 1% del PIB (Cárdenas, 1993; FMI, 1993).

A partir de octubre de 1991 se iniciaron esfuerzos para reducir el nivel de las tasas de interés

²¹ En noviembre de 1991, junto con la abolición de los controles cambiarios, se amplió la banda de fluctuación del tipo de cambio, permitiendo una devaluación del techo de la banda de veinte centavos de nuevos pesos diarios. En octubre de 1992 se amplió la devaluación del techo de la banda a 0.40 milésimos de nuevos pesos por día (equivalente a una devaluación de 4.5% anual). A mediados de mayo de 1993 el tipo de cambio fluctuaba dentro de una banda cercana al 6%, y se esperaba que hacia fines de 1993 la diferencia entre las cotas mínima y máxima alcanzase a 9% (Banco de México, 1993).

²² Este precio no constituye una tasa de cambio en el sentido estricto, ya que no se aplica a una operación de compra y venta de divisas, sino que refleja el precio de liquidación de un papel en el momento de su vencimiento. Esto es, la tasa de cambio oficial corresponde al precio de redención pagado, en pesos, por el Banco de la República al momento de recompra del certicambio (Cárdenas, 1993). En el momento de su emisión, los certicambios pueden ser vendidos en el mercado secundario con un descuento que fluctúa en una banda que va de 5.5% a 12.5%. El precio de estos certificados en el mercado secundario es equivalente a la cotización del dólar, la que se conoce como tasa representativa.

en el sistema financiero interno. Se abandonó la política de esterilización activa seguida durante los primeros nueve meses de 1991, y la política monetaria se fue orientando hacia una paulatina eliminación de la diferencia entre la tasa de interés interna y la internacional. El objetivo era desestimular el ingreso de capitales especulativos, aun a costa de permitir un aumento de los medios de pagos superior a los observados en el período anterior. A pesar de este aumento, el ritmo inflacionario se redujo durante 1992 y 1993 (Carrasquilla, 1993; Garay, 1993).

Otras medidas tendientes a reducir la entrada de capitales fueron la aplicación, en junio de 1991, de un impuesto de 3% a las transacciones en divisas generadas por servicios personales prestados en el exterior y sobre otros tipos de transferencias. En febrero de 1992 el Banco de la República elevó la comisión cobrada por la compra de divisas de 1.5% a 5% (FMI, 1993).

Por último, para apoyar la aplicación de una política monetaria de corte no esterilizador, en la reforma tributaria aprobada en junio de 1992 se estableció una medida para regular el ingreso de divisas por concepto de servicios, como mecanismo para influir sobre la entrada de capitales, y a la vez se flexibilizaron las regulaciones de la salida de capitales.²³

En los cuadros 2 y 3 se presentan indicadores económicos para los cuatro países examinados. Se aprecia allí que si bien la entrada de capitales desde comienzos de los años noventa ha repuntado en todos ellos, su intensidad y periodicidad han sido diversas, observándose que en Chile y México representa una mayor proporción del PIB.

En los cuatro países la entrada de capitales ha estimulado tendencias a la reactivación económica, la apreciación del tipo de cambio real, aumentos del déficit en cuenta corriente y comercial, reducciones o incrementos moderados del ahorro nacional y diversos grados de éxito en materia inflacionaria.

Con relación al tipo de cambio real, los países que han adoptado —y mantenido— políticas de intervención esterilizadora (sin usar el tipo de cambio como ancla nominal) muestran menores apreciaciones del tipo de cambio real. Así, en Chile la apreciación fue del 4% entre 1991 y 1993. En cambio, en aquellos países que no realizan una intervención esterilizadora o lo hacen utilizando el tipo de cambio para fines de estabilización (México), o la abandonaron (Colombia), hubo una caída del tipo de cambio real. Entre 1991 y 1993 el tipo de cambio bajó 14% en Argentina, 12% en México y 14.2% en Colombia.

La distinta evolución del tipo de cambio real se ha reflejado necesariamente en las cuentas externas. Los países con menor grado de intervención tienden a mostrar mayores incrementos en el déficit comercial y de cuenta corriente del balance de pagos.²⁴

En relación con los efectos de mediano plazo, el coeficiente de inversión muestra síntomas de recuperación en los cuatro países. Sin embargo, responde a una diferente combinación de ahorro nacional y externo en su financiamiento. El ahorro nacional es desplazado en menor medida por el ahorro externo en aquellos países que han aplicado activamente la intervención esterilizadora. Los coeficientes de inversión como proporción del PIB siguen estando por debajo de los niveles observados en 1980-1981. El país que más se aproxima a su nivel de esa época es Chile.

En cuanto a los procesos de estabilización, la reducción del ritmo inflacionario ha sido más marcada en países que han privilegiado el tipo de cambio como instrumento estabilizador, a la vez que han implementado políticas pasivas o de intervención moderada. En los otros países, en cambio, se aprecia una mayor inercia inflacionaria, con niveles de inflación moderados pero más altos.

²³ En enero de 1992 se facultó a todos los exportadores para mantener parte de sus ingresos en divisas en el exterior; con anterioridad, esto sólo era permitido a las empresas estatales exportadoras de petróleo y minerales, y a los exportadores de café; además, se autorizó a los residentes a mantener en el exterior activos por un monto de hasta 500 000 dólares sin permiso previo. En febrero del mismo año se redujo a un año el plazo

mínimo de maduración de los préstamos externos, que era de cinco años, con dos de gracia. Estos préstamos sólo se permiten si su objeto es financiar capital de trabajo e inversión fija (FMI, 1993).

²⁴ Si bien en 1993 en Chile hubo un aumento importante del déficit comercial y en la cuenta corriente éste no parece haber sido causado por incrementos bruscos de las importaciones sino más bien por una caída de las exportaciones.

CUADRO 2

América Latina (cuatro países): Algunos indicadores económicos ^a
(Porcentaje del PIB, a partir de cifras en dólares de 1980)

	1976- 1979	1980- 1981	1982	1983 1989	1990	1991	1992	1993
ARGENTINA								
Entrada neta de capitales	1.7	1.6	1.6	1.5	1.0	3.3	7.4	4.2 ^b
Variación de las reservas	2.8	-2.5	-0.6	-0.4	2.4	1.6	2.6	0.8 ^b
Ahorro externo	-1.1	4.2	2.2	1.9	-1.3	1.7	4.8	3.4 ^b
<i>Efecto sobre la reactivación</i>								
Tasa de variación del PIB	3.9	-1.4	-3.1	0.1	-0.1	8.9	8.6	6.0
Importaciones de bienes	5.2	7.9	4.8	4.0	3.0	4.9	8.2	8.2 ^b
Inversión	25.2	23.7	19.2	17.0	13.3	15.3	18.5	...
PIB per cápita (dólares de 1980)	3 932	3 961	3 641	3 599	3 278	3 527	3 787	3 969
<i>Efecto sobre el mediano plazo</i>								
Ahorro interno (PIB-C)	28.6	22.3	25.0	24.2	26.6	23.5	22.1	...
Ahorro nacional (Y-C)	26.3	19.6	17.0	15.1	14.7	13.6	13.7	...
Exportaciones de bienes	8.3	7.8	8.7	9.7	14.9	13.5	12.4	6.5 ^b
<i>Saldos externos no financieros</i>								
Saldo comercial (M-X de bienes)	-3.0	0.2	-4.0	-5.7	-11.9	-8.5	-4.2	...
Cuenta corriente no financiera (M-X de bienes y servicios)	-3.4	1.4	-5.8	-7.1	-13.3	-8.2	-3.6	1.7 ^b
CHILE								
Entrada neta de capitales	6.1	15.5	4.3	4.7	7.9	3.6	8.0	7.1 ^b
Variación de las reservas	2.0	2.7	-5.6	0.3	6.0	3.2	5.8	1.9 ^b
Ahorro externo	4.2	12.7	9.9	4.4	1.9	0.4	2.2	5.2 ^b
<i>Efecto sobre la reactivación</i>								
Tasa de variación del PIB	8.2	6.6	-12.6	5.0	2.0	5.8	10.3	6.0
Importaciones de bienes	17.6	22.7	16.1	16.1	19.6	19.7	22.1	31.4 ^b
Inversión	14.1	22.2	11.5	14.5	18.1	17.4	20.1	...
PIB per cápita (dólares de 1980)	1 998	2 235	2 072	2 652	2 599	2 705	2 936	3 065
<i>Efecto sobre el mediano plazo</i>								
Ahorro interno (PIB-C)	14.2	15.0	15.7	23.8	27.6	28.6	29.3	...
Ahorro nacional (Y-C)	9.9	9.4	1.5	10.1	16.2	17.0	17.8	...
Exportaciones de bienes	18.9	17.1	21.5	24.9	26.9	27.3	28.3	31.4 ^b
<i>Saldos externos no financieros</i>								
Saldo comercial (M-X de bienes)	-1.3	5.5	-5.4	-8.7	-7.3	-7.7	-6.2	...
Cuenta corriente no financiera (M-X de bienes y servicios)	-0.1	7.2	-4.2	-9.3	-9.6	-11.2	-9.2	1.4 ^b
COLOMBIA								
Entrada neta de capitales	2.5	4.5	6.0	2.2	0.1	-1.0	0.6	3.0 ^b
Variación de las reservas	3.9	1.4	-2.4	0.1	1.2	3.6	2.3	0.2 ^b
Ahorro externo	-1.4	3.1	8.4	2.1	-1.1	-4.6	-1.7	3.2 ^b
<i>Efecto sobre la reactivación</i>								
Tasa de variación del PIB	5.7	3.3	1.0	4.2	4.0	1.9	3.6	4.5
Importaciones de bienes	11.0	13.4	15.1	10.9	10.2	8.7	10.7	23.0 ^b
Inversión	18.3	20.1	22.0	17.5	14.9	14.4	16.1	...
PIB per cápita (dólares de 1980)	1 138	1 308	1 213	1 445	1 444	1 447	1 473	1 486
<i>Efecto sobre el mediano plazo</i>								
Ahorro interno (PIB-C)	19.4	18.2	17.0	20.0	22.2	22.8	22.0	...
Ahorro nacional (Y-C)	19.7	17.0	13.6	15.4	15.9	19.1	17.9	...
Exportaciones de bienes	11.9	11.5	10.1	13.3	17.2	18.6	18.1	19.2 ^b
<i>Saldos externos no financieros</i>								
Saldo comercial (M-X de bienes)	-0.9	1.9	5.0	-2.4	-7.1	-9.9	-7.5	...
Cuenta corriente no financiera (M-X de bienes y servicios)	-1.1	1.9	5.0	-2.5	-7.3	-8.4	-5.9	3.8 ^b

Continúa en la página siguiente

Cuadro 2 (continuación)

	1976- 1979	1980- 1981	1982	1983 1989	1990	1991	1992	1993
MÉXICO								
Entrada neta de capitales	3.2	7.6	1.4	-0.4	4.7	8.4	8.9	8.5 ^b
Variación de las reservas	0.1	0.5	-1.8	0.1	1.3	3.1	0.4	1.3 ^b
Ahorro externo	3.1	7.1	3.1	-0.4	3.4	5.3	8.5	7.2 ^b
<i>Efecto sobre la reactivación</i>								
Tasa de variación del PIB	7.3	9.0	-0.6	0.7	4.4	3.6	2.6	1.0
Importaciones de bienes	6.9	11.3	7.4	8.1	14.5	16.3	19.9	26.5 ^b
Inversión	23.0	27.9	21.8	17.0	18.9	19.5	20.7	...
PIB per cápita (dólares de 1980)	2 275	2 462	2 703	2 473	2 456	2 491	2 503	2 470
<i>Efecto sobre el mediano plazo</i>								
Ahorro interno (PIB-C)	24.6	25.0	27.4	27.0	24.1	23.1	20.4	...
Ahorro nacional (Y-C)	19.9	20.9	18.7	17.4	15.5	14.2	12.2	...
Exportaciones de bienes	6.8	9.3	12.5	16.2	17.4	18.2	18.1	15.0 ^b
<i>Saldos externos no financieros</i>								
Saldo comercial (M-X de bienes)	-	2.0	-5.1	-8.1	-2.9	-1.9	-1.8	...
Cuenta corriente no financiera (M-X de bienes y servicios)	-1.6	2.9	-5.5	-10.0	-5.2	-3.6	0.3	5.5 ^b

Fuente: CEPAL, División de Estadística y Proyecciones Económicas, sobre la base de datos oficiales.

^a C= consumo; Y= ingreso nacional bruto; M= importaciones; X= exportaciones.

^b A partir de cifras en dólares nominales.

CUADRO 3

América Latina (cuatro países): Tipo de cambio real y tasas de inflación

	1989	1990	1991	1992	1993
ARGENTINA					
Tipo de cambio real ^a	144.3	113.0	85.4	79.9	73.8
Inflación (IPC) ^b	492.3	134.4	84.0	17.7	7.7
CHILE					
Tipo de cambio real ^a	133.5	139.5	137.6	131.8	132.0
Inflación (IPC) ^b	21.4	27.3	18.7	12.7	12.2
COLOMBIA					
Tipo de cambio real ^a	152.7	172.5	173.0	154.8	148.3
Inflación (IPC) ^b	26.1	32.4	26.8	25.1	21.2
MÉXICO					
Tipo de cambio real ^a	110.4	107.4	98.0	90.7	85.4
Inflación (IPC) ^b	19.7	29.9	18.8	11.9	8.7

Fuente: CEPAL, 1993.

^a 1985= 100

^b IPC= Índice de precios al consumidor.

V

Conclusiones

La bondad de la política económica no debe evaluarse sólo sobre la base del acceso a los flujos de capitales externos, sino más bien por la capacidad de las autoridades para defender la estabilidad macroeconómica y los incentivos para que los agentes tomen decisiones sobre la base de metas de mediano y largo plazo. En este ámbito, la necesidad de intervenir surge como un intento de administrar el efecto de los flujos de capitales, ya que éstos afectan simultáneamente dos precios claves para la asignación de recursos: el tipo de cambio real y la tasa de interés real. El primero a través del efecto de los flujos de capitales sobre el mercado cambiario y el segundo a través de su efecto sobre el mercado de dinero.

Es importante recordar que los capitales externos son extremadamente volátiles. Según algunos estudios sobre los factores internos y externos que explican el resurgimiento de los movimientos de capitales en la región, los factores externos (particularmente la caída de la tasa de interés estadounidense) han tenido gran importancia en la evolución reciente de la cuenta de capitales de América Latina, y por lo menos en cinco países de la región ha sido el factor más importante (Calvo, Leiderman y Reinhart, 1993). Sin embargo, el acceso a los mercados de capital internacionales ha permitido disponer de financiamiento tanto para reactivar las economías como para continuar con la inversión necesaria para encauzarlas en una senda de crecimiento sostenible y sustentable.

Los instrumentos de política han de permitir a las autoridades guardar un balance adecuado entre los beneficios y los costos de regular y supervisar la entrada de capitales y sus efectos. Los beneficios surgen por la necesidad de aislar los mercados de dinero y cambiarios de los movimientos de capitales internacionales especulativos de corto plazo; de garantizar la administración de la política monetaria, cuando los objetivos de la política cambiaria y crediticia se vean amenazados; de evitar la sangría de la moneda nacional hacia los mercados internacionales en situaciones de oferta limitada de financiamiento externo, y de equiparar el costo de los créditos extranjeros para evitar un endeudamiento exce-

sivo del sector privado y el surgimiento de burbujas desestabilizadoras.

Los costos se generan porque las reglamentaciones excesivas generan incertidumbre, lo que atenta contra la innovación productiva; las regulaciones que van persistentemente contra las fuerzas del mercado terminan siendo violadas y conducen a mercados paralelos. Las que son excesivamente restrictivas también limitan el rango de riesgo, liquidez y plazos disponibles para los acreedores y deudores; disminuyen las oportunidades para las instituciones financieras con orientación internacional y podrían llegar a limitar el crecimiento económico al aislar al país de mayores oportunidades de financiamiento para el crecimiento y para amortiguar los choques transitorios de corto plazo.

Es posible identificar tres niveles de intervención: un primer nivel en el cual se intenta moderar el impacto sobre el tipo de cambio, a través de la compra de divisas (que implica la acumulación de reservas) por parte del Banco Central; un segundo nivel que se vincula con políticas de esterilización para disminuir el impacto monetario de la acumulación de reservas en el primer nivel de intervención; un tercer nivel en que se influye sobre los incentivos a la entrada de capitales, para alentar la afluencia de capitales de largo plazo que influyan directamente en la inversión.

En general los gobiernos han optado por una u otra de dos alternativas. Algunos han preferido la intervención no esterilizadora, que implica compras de reservas por el Banco Central, sin esterilizar su impacto monetario. Esta opción descansa en la liberalización de los movimientos de capitales, en el contexto de un compromiso con un tipo de cambio nominal de trayectoria controlada y con pérdida de control sobre los agregados monetarios. Otros se han inclinado por la intervención esterilizadora, que acumula reservas en un intento por mantener el tipo de cambio real dentro de ciertos rangos deseables en función de los objetivos de mediano y largo plazo, lo que implica un alto grado de intervención para esterilizar el efecto monetario de la acumulación de reservas.

La opción de esterilización implica costos,

mientras las tasas de interés que debe pagar el Banco Central sobre sus pagarés son mayores que las que obtiene sobre sus colocaciones en moneda extranjera. Estos costos no son inevitablemente permanentes.

La mayoría de los países de la región han optado en algún momento por la intervención esterilizadora, enfrentando severos conflictos entre el manejo de sus políticas cambiarias y monetarias. Para moderar tales conflictos se han utilizado medidas complementarias: disciplina fiscal para regular la demanda agregada; fondos de estabilización de los precios de los principales productos de exportación (por ejemplo, del cobre en Chile y del café en Colombia) para suavizar los impactos de los ciclos de precios de estos productos; política de ingresos para adaptar los precios relativos de los factores a los cambios de productividad, y medidas para cambiar la composición de los flujos, privilegiando aquellos de largo plazo (mediante intervenciones en el tercer nivel —encajes o impuestos— y medidas cambiarias que generen mayor incertidumbre para operaciones con capitales de corto plazo).

Con el manejo cambiario se busca, además de aminorar las tendencias a la apreciación real, desestimular el arbitraje internacional de tasas de interés. Esto se hace en particular acentuando la incertidumbre sobre la evolución del precio de la divisa con

mecanismos que den más margen a la intervención de la autoridad. Por ejemplo, se puede permitir la flotación sucia dentro de una banda preestablecida y en torno a un valor de referencia de la divisa que se fija según las condiciones de mercado de los diferentes socios comerciales.

Las políticas de intervención esterilizadora, por actuar activamente sobre los agregados monetarios, evitan excesos de gastos —especialmente privados— al impedir aumentos artificiales y transitorios del gasto interno que resultarían en importantes caídas del ahorro nacional.

Las principales divergencias en los resultados obtenidos por países que han optado por una de estas dos alternativas se producen en la magnitud de la apreciación cambiaria y su efecto sobre la composición del desequilibrio de la balanza de pagos; en la velocidad con que se reducen las presiones inflacionarias, y en los efectos sobre el ahorro nacional y la inversión. La apreciación y su manifestación en déficit en las cuentas corriente y comercial de la balanza de pagos es mayor entre los que han optado por la no esterilización. Los logros en materia de reducción de la inflación son mucho mayores entre esos mismos países. Y el ahorro nacional es desplazado más rápidamente por el ahorro externo en esos mismos casos, afectando los niveles totales de inversión.

Bibliografía

- Akyüz, Y. (1993): Financial liberalization: The key issues, Y. Akyüz y G. Held (eds.), *Finance and the Real Economy*, Santiago de Chile, Universidad de las Naciones Unidas (UNU)/ Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo/CEPAL/Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).
- Argentina, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (1993a): *Argentina en crecimiento. La reforma económica y sus resultados. 1989-92*, Buenos Aires, Secretaría de Programación Económica.
- (1993b): *Argentina en crecimiento 1993-95*, Buenos Aires, Secretaría de Programación Económica.
- Banco de México (1993): *The Mexican Economy, 1993*, México, D.F.
- Calvo, G., E. Leiderman y C. Reinhart (1993): Capital inflows and real exchange rate appreciation in Latin America: The role of external factors, *Staff Papers*, vol. 40, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Cárdenas, M. (1993): Flujos de capitales y mecanismos de estabilización macroeconómica en Colombia: 1991-92, M. Cárdenas y L.J. Garay (eds.), *Macroeconomía de los flujos de capital en Colombia y América Latina*, Bogotá, Fundación Friedrich Ebert (FESCOL).
- Carrasquilla, A. (1993): Acumulación de reservas y política macroeconómica: Colombia 1990-1992, M. Cárdenas y L.J. Garay (eds.), *Macroeconomía de los flujos de capital en Colombia y América Latina*, Bogotá, FESCOL.
- CEPAL (1990): *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina en los años noventa*, LC/G.1601-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.90.II.G.6.
- (1992): *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, LC/G.1701/Rev.1-P, Santiago de Chile.
- (1993): *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe 1993*, LC/G. 1794, Santiago de Chile.
- (1994): *América Latina y el Caribe: Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, LC/G. 800, Santiago de Chile.
- Corbo, V. y J. de Melo (1987): Lecciones sobre las reformas económicas en el Cono Sur, *Revista de economía*, vol. II, N° 1, Montevideo, Banco Central del Uruguay.
- Fanelli, J.M. y J. L. Machinea (1993): Capital movements in Argentina, documento presentado al Segundo Seminario CEPAL/CIID "New Private Flows into Latin America", Santiago de Chile, mimeo.
- Ffrench-Davis, R., M. Agosin y A. Uthoff (1993): Capital move-

- ments, export strategy and macroeconomic stability in Chile, documento presentado al Segundo Seminario CEPAL/CIID "New Private Flows into Latin America", Santiago de Chile, mimeo.
- Ffrench-Davis, R., R. Devlin (1993): Diez años de la crisis de la deuda latinoamericana, *Comercio exterior*, vol. 43, N° 1, México, D.F., Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (1993): *Recent Experiences with Surges in Capital Inflows*, Occasional Paper, N° 108, Washington, D.C.
- Garay, L.J. (1993): En torno al comportamiento bancario y a la estabilización macroeconómica en Colombia: enero 1991-julio 1992, M. Cárdenas y L.J. Garay (eds.), *Macroeconomía de los flujos de capital en Colombia y América Latina*, Bogotá, FESCOL.
- Gurría, J. A. (1993): Capital flows: The Mexican case, documento presentado al Segundo Seminario CEPAL/CIID "New Private Flows into Latin America", Santiago de Chile, mimeo.
- Guzmán, J. (1993): Monetary and exchange policies in the face of large inflows of foreign capital: The Mexican case, *Money Affairs*, vol. VI, N° 1, México, D.F., Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA).
- Held, G. (1993): Regulación, supervisión y estabilidad de las instituciones financieras y los mercados de capital en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, CEPAL, Unidad de Financiamiento, División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento, mimeo.
- Ramos, J. (1986): *Neoconservative Economics in the Southern Cone of Latin America, 1973-1983*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Zahler, R. (1992): Política monetaria con apertura de la cuenta de capitales, *Revista de la CEPAL*, N° 48, LC/G. 1748-P, Santiago de Chile, CEPAL.

Represión financiera *y patrón de financiamiento* latinoamericano

Marcos Antonio Macedo Cintra

*Candidato al Doctorado en
Economía, Instituto de
Economía de la
Universidad de Campinas.*

Este artículo presenta una evaluación crítica de la teoría de la represión financiera, a la que contrapone un enfoque alternativo sobre el financiamiento del proceso de desarrollo, basado principalmente en la tradición keynesiana. El concepto de represión financiera se refiere a la situación de un mercado con obstáculos institucionales, tanto de política económica como administrativos, que le impiden alcanzar posiciones de equilibrio, comprometiendo de ese modo la racionalidad del proceso de asignación de recursos. Las consecuencias de política que se siguen de esta teoría se refieren, principalmente, a la liberalización del sector financiero como un aporte al proceso de desarrollo. El autor busca precisar las limitaciones de las opciones de política basadas en la teoría de la represión financiera y proponer otras, que correspondan mejor a las condiciones estructurales de los mercados financieros latinoamericanos y su inserción en los mercados internacionales de crédito. Se concluye que se requiere desarrollar nuevas formas de creación de crédito e intermediación financiera y no sólo reorientar los recursos y las instituciones existentes. No puede exigirse exclusivamente al sector financiero la corrección de las características intrínsecas de un determinado patrón de desarrollo, ni la reasignación de los recursos en direcciones determinadas, o el aumento de la tasa de inversión. De allí que el Estado, en diferentes situaciones, se haya visto obligado a utilizar mecanismos de política financiera que facilitaran el proceso de industrialización.

I

Introducción

En el prefacio de la *Teoría General*, Keynes afirmó que la elaboración de ese libro había representado para el autor una larga lucha de liberación, y que su lectura debía ser lo mismo para la mayoría de los lectores (...): “una lucha de liberación de las formas habituales de pensamiento y expresión. Las ideas tan laboriosamente expresadas en él eran sumamente simples y deberían ser evidentes. La dificultad no radicaba en las nuevas ideas, sino en escapar de las antiguas, que se ramificaban (...) por todos los rincones de la mente” (Keynes, 1985, p. 4).

Recojo, de alguna manera, el debate de Keynes con los liberales de su época respecto de las instituciones y los mercados financieros en el proceso de acumulación de capital y, por consiguiente, en el crecimiento económico. Las antiguas ideas surgieron nuevamente en 1973 con los libros de McKinnon (1974)¹ y de Shaw (1973), que tratan de establecer el vínculo entre los procesos monetarios y la acumulación de capital en el mundo en desarrollo, y constituyen un “enfoque financiero del desarrollo económico”, que se transformó en la nueva ortodoxia en los círculos académicos estadounidenses y en las principales instituciones internacionales que proporcionan líneas básicas de acción política a los países en desarrollo (FMI y Banco Mundial) y que fue plenamente adoptado en las experiencias liberalizantes del Cono Sur latinoamericano entre 1973 y 1984.

McKinnon y Shaw, apoyados en una visión prekeynesiana de la relación entre ahorro e inversión, incrementada por una rigidez institucional en el mercado financiero debido a la intervención estatal, elaboraron el concepto de represión financiera. Por represión se entiende la situación de un mercado que enfrenta obstáculos institucionales (de política económica y administrativos) para lograr una posición de equilibrio y, por lo tanto, comprometen la racionalidad del proceso de asignación de recursos.

□ Este artículo se basa en la disertación de maestría realizada por el autor en el Instituto de Economía de la Universidad de Campinas, “Uma Visão Crítica de Teoria da Repressão Financeira”, Dissertação de Mestrado, IE/UNICAMP, Campinas, mimeo, 1993.

¹ Junto a esta nueva literatura económica, que propugnaba la ampliación de los mercados financieros, se creó el mencionado Programa en la OEA, bajo la iniciativa del gobierno estadounidense.

Para estos teóricos, la restricción a la expansión de las inversiones en los países en desarrollo radica en la falta de liquidez en los mercados crediticios, debido a la represión en el sector bancario y en los mercados de capitales. En otras palabras, el problema principal de los países subdesarrollados es la represión financiera, es decir, el mantenimiento de tasas de interés por debajo de la tasa de equilibrio y políticas de crédito selectivo, con efectos perjudiciales para la asignación del ahorro.²

La liberalización (aumento de la tasa de interés y desreglamentación de la actividad bancaria) pasa a considerarse como la manera de estimular el ahorro, la intermediación financiera y la inversión. Lo modular del argumento se halla en la suposición de que toda inversión no financiada directamente por el ahorro previo del propio inversionista debería financiarse con el ahorro depositado en los bancos. El papel de éstos se limita a centralizar y trasladar el ahorro a los inversionistas, según la tasa de interés que equipara la oferta y la demanda de fondos para préstamos (ahorro e inversión en equilibrio). Quiere decir que las instituciones financieras son sólo intermediarias del ahorro, en vista de que el volumen de los fondos para préstamos se determina externamente al sistema.³

En ese sentido, el aumento de la tasa de interés constituye la pieza fundamental de la política de liberalización financiera: debería dejarse que fluctuara

² Cabe subrayar que la teoría de la represión financiera posee el mérito de ser una de las pocas, tal vez la única, entre las vertientes ortodoxas de la teoría del desarrollo, que trata del papel que desempeña el sistema financiero en el crecimiento económico, o mejor, en el financiamiento del desarrollo.

³ En los años treinta, en un debate con Keynes, Olhin (1987, p. 160) presentó argumentos similares: “Si un gobierno autoritario fija una tasa de interés mucho menor que la tasa que prevalecería en un mercado libre, en cualquier período el ahorro y la nueva inversión *ex post* permanecen, sin embargo, iguales, aunque se compruebe que la cantidad de crédito ofrecida haya sido menor que la demandada, presentándose una especie de ‘racionamiento’. Cabe recordar que el mercado crediticio reacciona de la misma manera que el de bienes cuando se fijan precios máximos”. En verdad, Shaw, McKinnon y Olhin están asociados a la tradición de la teoría del ahorro y la inversión, de Estocolmo, conocida también como teoría wickselliana de la tasa natural de interés o teoría de los fondos de préstamo (Wicksell, 1978).

hasta los niveles adecuados para eliminar el déficit del ahorro interno, provocado por tasas de interés artificialmente bajas. Con el aumento de la tasa de interés se expandirían los depósitos bancarios —lo que permitiría el incremento del crédito y de los fondos de inversión— y el ahorro se liberaría de usos inferiores, lo que haría posible un aumento en la eficiencia de la asignación. Además, con tasas de interés más elevadas se desestimularía la sobreinversión existente en actividades, así como la especulación con activos o existencias reales o de riesgo.

II

El financiamiento del desarrollo económico y la represión financiera

Es importante examinar las relaciones existentes entre la acumulación financiera y la acumulación de capital productivo, base de la argumentación de los teóricos de la “represión financiera”. Analizaremos en forma crítica las funciones y la índole institucional del capital para préstamos y del ahorro en la formación de capital productivo, las dimensiones financiera y real del ahorro y los procesos causales de la determinación de la tasa de interés, del ahorro y de la inversión.

La visión de Keynes en cuanto al papel que desempeña el crédito en el financiamiento de la inversión excluye la hipótesis de que la inversión exige un acto de ahorro previo, equiparado por la tasa de interés. La determinación de la tasa de interés no se da, para Keynes, mediante la igualdad *ex ante* entre ahorro e inversión. Habría siempre, *ex post*, ahorro suficiente para cubrir las inversiones realizadas. La determinación de los intereses tiene lugar, institucionalmente, en el mercado monetario a través de la política de los bancos centrales y por la demanda de

El análisis de las tesis iniciales y de la profunda revisión crítica y autocrítica que experimentó la “teoría de la represión financiera” tiene por objetivo evaluar la liberalización económica, a ultranza, como política adecuada a la reestructuración productiva de un país en desarrollo que enfrenta fuertes restricciones en materia de fuentes de financiamiento de la inversión productiva.⁴ Por razones metodológicas y de finalidad, en el presente artículo nos atenderemos a la validez de las hipótesis teóricas y a la lógica interna de los diagnósticos y propuestas.

moneda, principalmente por parte de los empresarios, y expresa la etapa de la preferencia de una comunidad por la liquidez.⁵ Por consiguiente, las dos variables pertinentes para determinar la tasa de interés son: la cantidad de moneda en circulación —la oferta de moneda— y la manera como los agentes deciden mantener sus reservas monetarias, ya sea en forma de dinero o en forma de títulos, lo que Keynes denominó “teoría de la preferencia por la liquidez de la tasa de interés”.⁶

Mediante el principio de la demanda efectiva, que impone una relación causal unilateral entre los gastos y el ingreso, Keynes demuestra que la inversión es la variable dinámica de la economía, cuya realización depende de las expectativas de los capitalistas en cuanto a sus rendimientos futuros y no de un fondo de ahorro previo.⁷ “El ahorro, de hecho, no pasa de

⁴ Para un panorama general de las diversas corrientes críticas de las tesis de la represión financiera, como por ejemplo, el enfoque neoestructuralista, la teoría del racionamiento del crédito, el papel de la reglamentación y la supervisión del sistema financiero y la secuencia de la liberalización, véase Ferreira, Freitas y Schwartz (1992), especialmente las páginas 202 a 235. Los autores demuestran que el diagnóstico inicial de McKinnon y Shaw, centrado en la defensa de las tasas elevadas de interés y en la eliminación de la intervención pública en los mercados financieros, ya no es defendible, aun cuando nos atuviésemos a los límites de las teorías liberales.

⁵ Según Keynes (1987a, p.151) “(...) la tasa de interés es un fenómeno monetario, (...) en el sentido de que equipara las ventajas de la posesión presente del dinero y del derecho futuro sobre éste”. Es decir, la tasa de interés sobre una inversión de determinada calidad y de cierto plazo se establece al nivel que, en la evaluación de quienes detentan la riqueza, hace más ventajoso el cambio de la liquidez inmediata por la perspectiva de aumento de la riqueza futura.

⁶ “(...) la tasa de interés pertinente para la inversión *ex ante* es aquella determinada por la oferta corriente de dinero y por el estado corriente de la preferencia por la liquidez, en la fecha estipulada por el financiamiento exigido por las decisiones” (Keynes, 1987b, p. 167).

⁷ “(...) no es la tasa de interés sino el nivel de ingreso el que asegura la igualdad entre ahorro e inversión” (Keynes, 1987a, p. 154).

ser un simple residuo" (Keynes, 1985, p. 53),⁸ pues los empresarios sólo pueden decidir lo que van a gastar y no lo que van a ahorrar. De manera que el crédito y no el ahorro es el motor financiero del proceso de acumulación de riqueza capitalista. De esta manera, el papel decisivo que desempeña el sistema financiero en el suministro de recursos para la realización de los gastos de inversión es completamente distinto, toda vez que no proviene propiamente de la acumulación del ahorro sino de su capacidad de expandir o contraer, de manera autónoma, la liquidez y el crédito.

En resumen, si es cierto que los sistemas financieros plenamente desarrollados desempeñan un papel fundamental en el proceso de expansión de una economía capitalista, como lo subrayan las dos corrientes de pensamiento, el modo de concebir teóricamente esas interrelaciones tiene, sin embargo, consecuencias muy diversas. Desde el punto de vista keynesiano, sería un equívoco identificar "ahorro" con depósitos y con "activos financieros" y reconocer que la tasa de interés regula la "oferta y demanda" de los fondos para préstamos,⁹ porque esos saldos líquidos no sólo no se transforman automáticamente en inversiones, sino que, por el contrario, su valoración recurrente en el circuito financiero se presenta como una alternativa de inversión para las empresas, ya que, si se mantiene una tasa de interés positiva y creciente, la tendencia sería una drástica reducción de la inversión productiva. En fin, las determinaciones del ahorro financiero son diferentes de las que rigen para las inversiones y pueden, incluso, contradecirse y retroalimentarse, generando cada vez más masa financiera y menos inversión productiva.

⁸ Se trata de una corriente de ingreso, registrada en las cuentas nacionales, que corresponde a los gastos en bienes y servicios para la inversión.

⁹ Debemos dejar constancia de que la tradición de la teoría de los fondos para préstamos fue duramente criticada por Keynes (1985, p. 168): "Ahora (en la *Teoría General*) ya no soy de opinión de que el concepto de una tasa 'natural' de interés, que antes me pareció una de las ideas más promisorias, pueda aportar a nuestro análisis una contribución verdaderamente útil o importante". Según Belluzzo y Almeida (1990, p. 64): "La objeción de Keynes en cuanto a la 'tasa natural' es que las expectativas empresariales están en constante mutación y provocan alteraciones súbitas en la hipotética tasa natural, o sea, en la evaluación del futuro, de manera que el sistema de precios de los activos se movería continua e independientemente de las políticas bancaria y monetaria. El caso extremo es el de la 'trampa de liquidez', en que el sistema de precios se vuelve insensible a los estímulos monetarios. La contribución de Keynes fue, de esta manera, la de demostrar que los sistemas monetarios no poseen una seguridad natural y que la única posibilidad de operar en forma estable consiste en que el pasado siga reproduciéndose en el presente y determine las expectativas del futuro".

En otras palabras, no existe una relación a priori, como afirman los teóricos de la represión financiera, entre el ahorro financiero, correspondiente a los activos financieros totales, que valorizan los saldos monetarios líquidos de los agentes superavitarios, a veces hasta como protección contra la corrosión inflacionaria, y el "ahorro real", correspondiente a una corriente de ingreso asociada a un acto de inversión. Según Keynes: "(...) si nos vemos tentados a considerar la moneda como la bebida que estimula la actividad del sistema, no nos olvidemos de que pueden surgir muchos inconvenientes entre la taza y los labios" (Keynes, 1985, p. 125).

Las decisiones en materia de acumulación de bienes de capital dependen de las expectativas de rentabilidad futura y son prerrogativas exclusivas de los capitalistas y del Estado. Este último lo hace mediante la acción directa, a través de la ejecución del presupuesto público o por medio de las empresas estatales, e indirecta, a través del efecto multiplicador del gasto público y de la manipulación de las condiciones generales de precios, intereses, tipo de cambio, sueldos, crédito, etc., que condicionan las iniciativas del sector privado.

Sin embargo, en la dinámica capitalista no basta que los empresarios prevean la rentabilidad para que decidan invertir. Necesitan tener bajo su mando una cantidad apropiada de recursos de capital-moneda, a costos compatibles. Así, dada una curva de eficiencia marginal del capital (la medida de la rentabilidad esperada de un activo de capital) y manteniendo una política acomodaticia por parte de los bancos, el financiamiento será igual a las necesidades de liquidez de los inversionistas. La inversión, al provocar una corriente de ahorro estrictamente equivalente a su monto a posteriori, no necesita de ningún fondo previo de ahorro para realizarse, pero sí necesita del crédito. La expansión de éste es anterior e indispensable para el surgimiento del ahorro mismo.

En resumen, en la perspectiva keynesiana la expansión de las inversiones y, por consiguiente, del ingreso en una economía capitalista depende: i) de las expectativas de los agentes en cuanto a mercados, tecnologías, realización de utilidades, capacidad ociosa proyectada, etc.; ii) de la existencia de mecanismos adecuados de financiamiento interno, y iii) de la disponibilidad de las divisas necesarias para la importación de materias primas y equipos, así como para hacer frente a los servicios financieros del capital externo. Por el momento, nos interesa profundizar los temas relativos al financiamiento interno y externo.

1 La función activa del crédito en el financiamiento de la inversión

Comencemos por la importancia de los bancos en la materialización del crecimiento y de la inversión. Además de su función de intermediación financiera los bancos generan moneda para suplir los adelantos de crédito.¹⁰ La moneda o el crédito se generan cuando un banco adquiere activos y emite, en contrapartida, pasivos en moneda de crédito. En la etapa siguiente los bancos se preocupan por sus posiciones de liquidez (la constitución de las reservas pasivas). Estas pueden adquirirse en los bancos centrales (que descuentan títulos privados en posesión de los bancos),¹¹ en el sistema interbancario (aprovechando los saldos inactivos de otros bancos) o a través de los propios depósitos bancarios, dependiendo de la tasa de captación. El valor de ésta depende, en gran parte, del valor futuro de la moneda previsto por los agentes y está, por consiguiente, sometido a la convención del mercado financiero, es decir, representa el premio de liquidez predominante. Y depende también de la competencia existente en este mercado en cuanto a recursos adicionales a fin de cubrir posiciones activas ya realizadas por los bancos.

La moneda de crédito es, entonces, endógena, pues es creación del sistema bancario en respuesta al estado de los negocios y en función de sus previsiones y expectativas en relación con el desempeño de la economía. Sin embargo, la política monetaria no es necesariamente pasiva. Los bancos centrales, siempre que tengan control sobre las reservas monetarias a través del encaje obligatorio respecto de sus reservas bancarias, de la tasa de redescuento y de la política de mercado abierto, tienen la facultad de regular la expansión de la liquidez primaria, es decir, pueden determinar la base monetaria.

La política monetaria consiste en la manipulación de las tasas de interés y del nivel de las reservas bancarias para influir, mediante esos instrumentos, sobre el volumen y el precio del crédito bancario en el corto plazo. A largo plazo, la cantidad de dinero se reproduce a través de las relaciones de debe y haber entre los agentes financieros y no financieros. La va-

riación de la cantidad de dinero es, por consiguiente, función de las solicitudes de demanda de crédito atendidas por los bancos que, con posterioridad, buscan los fondos para respaldarlas. En términos agregados y a largo plazo, el financiamiento bancario es autofinanciado. Los bancos hacen préstamos que retornan al sistema en forma de depósitos, siendo el financiamiento de las reservas para sufragar los nuevos préstamos la única necesidad corriente de los bancos.

En resumen, no obstante el grado de maniobra de la política monetaria, la causa fundamental de la variación de la cantidad de dinero no radica en la manipulación de corto plazo que pueden realizar las autoridades monetarias sobre estos fondos y sus precios, sino en el financiamiento bancario de las decisiones de gasto de los capitalistas.¹²

En esa perspectiva, es básicamente la dinámica del lucro, a partir de la persistencia de la expansión del gasto agregado, la que garantiza la solvencia de los agentes económicos, es decir, se genera un poder de compra para amortizar las deudas pasadas. En palabras de Belluzzo y Almeida (1989, pp. 121 y 122): "Es con esta utilidad que ellas (las empresas) sirven las deudas, pagan los impuestos y acumulan fondos financieros, con lo que permiten a los bancos renovar las existencias financieras. Por lo tanto, es la continuación del proceso de inversión y endeudamiento lo que permite servir la deuda pasada. (...) la economía genera deuda ahora para que la deuda pasada pueda ser servida". En consecuencia, "(...) desde el punto de vista macroeconómico, la baja de la inversión implica necesariamente el aumento del endeudamiento porque quita a las empresas la capacidad de servir la deuda

¹⁰ Esos créditos pueden destinarse tanto al financiamiento de la formación de capital fijo como a la producción corriente, al consumo, a la adquisición de activos reales o financieros ya existentes con fines especulativos o de acumulación.

¹¹ Al descontar títulos privados en posesión de los bancos, el banco central fija el precio de sus préstamos de liquidez al sistema bancario (Keynes, 1971, pp. 43 a 69).

¹² "El financiamiento de la inversión adicional se realiza mediante la llamada creación de poder de compra. Hay un aumento de la demanda de créditos bancarios y éstos son concedidos por los bancos. Los recursos utilizados por los empresarios para la construcción de nuevos establecimientos concierne a las industrias de bienes de inversión. Esa demanda adicional pone en operación los equipos ociosos y la mano de obra desempleada. El aumento del empleo es una fuente de demanda adicional de bienes de consumo y ello, a su vez, genera un nivel más alto de empleo en las industrias respectivas. Finalmente, el gasto de la inversión adicional va, directamente y a través de los gastos de los trabajadores, a los bolsillos de los capitalistas (suponemos que los trabajadores no ahorran). Las utilidades adicionales vuelven a los bancos en forma de depósitos. Los créditos bancarios aumentan en un monto igual a la inversión adicional y los depósitos en igual valor a las ganancias adicionales. Los empresarios que efectúan una inversión adicional 'impulsan' hacia los bolsillos de otros capitalistas las ganancias que son iguales a sus inversiones y se convierten en deudores de esos capitalistas por un monto igual, a través de los bancos" (Kalecki, 1983, p. 24).

pasada. Además, la contracción de la inversión, al deprimir la acumulación interna de las empresas, reduce el capital propio y frustra el intento de reducir el grado de endeudamiento. Ello significa que si cada unidad desea disminuir su déficit corriente, el resultado para el conjunto será un agravamiento de la situación patrimonial y de los compromisos corrientes, por la rigidez de los costos financieros de la deuda contratada en el pasado”.

Si se considera el sistema dinámicamente, con la inversión y el ahorro en continua realimentación, la contribución del crédito al proceso de formación de capital queda determinada por la generación del valor excedentario, es decir, por las utilidades.¹³ Si la masa de utilidades no se mantiene, a causa de la interrupción de la inversión productiva que alimentaría la parte activa del capital, la dinámica del lucro se enfría y el peso de la parte pasiva queda de manifiesto. Por consiguiente, ante una reducción imprevista de la tasa de crecimiento, las empresas tendrán dificultades para saldar sus compromisos con el sistema bancario. La alternativa sería la repactación de sus deudas endeudándose más, es decir, aceptando una reducción en la proporción del capital propio respecto del capital total y, a veces, en peores condiciones en materia de tasas, plazos y márgenes, con lo que se deteriora el grado de fragilidad financiera de la empresa, o promover una recomposición patrimonial, mediante la suscripción de nuevas acciones, el ingreso de nuevos socios, etc. Aparece, entonces, un problema de intermediación financiera, de compatibilizar plazos en función de las aversiones al riesgo de cada uno de los agentes económicos, a fin de canalizar recursos para consolidar las deudas de los inversionistas.

Sin embargo, no es necesario suponer una coyuntura de caída de la inversión para demostrar que una intermediación financiera con una base de captación de las inversiones a mediano y largo plazo capaz de garantizar la estabilidad y solidez operacional a las instituciones es de vital importancia. Ya afirmamos que los bancos hacen anticipos temporales de poder de compra destinados a cubrir el desfase temporal entre la decisión de invertir y su realización. A nivel macroeconómico, los préstamos contratados para fines de inversión en general tienen como base la distribución temporal de los ingresos asociados al proyecto y éstos solamente se producen después de que

una nueva capacidad productiva se halla instalada y en operación. Sin embargo, si se impone, por diversas razones, la necesidad de saldar los créditos adeudados antes de que el proyecto de inversión genere los ingresos previstos, o si la tasa de rendimiento de la inversión se revelara inferior a lo esperado, el inversionista tendrá, de una manera u otra, que acudir al mercado financiero en busca de refinanciamiento.¹⁴

Lo que importa retener de ese debate es la necesidad de contar con mecanismos financieros capaces de alargar el perfil de las deudas. Si la intermediación financiera no funciona puede producirse el incumplimiento del deudor-inversionista, un aumento de la fragilidad financiera del sistema o transferencias de propiedad. Por una parte, la posibilidad de esta “insuficiencia”, percibida *ex ante* por los inversionistas, puede actuar como una restricción a las actividades de inversión. Por otra parte, la garantía de que el sistema bancario adoptará una postura acomodaticia o que el banco central influirá en él en esa dirección será una poderosa incitación a invertir.

De esta manera, los mecanismos que hacen posible la conversión de la deuda de corto plazo en deuda de largo plazo confieren mayor estabilidad al proceso de inversión, ya que reducen los riesgos de una alteración de la propiedad de los activos cuando termina un proceso de generación de utilidades, o mientras la nueva capacidad productiva todavía no haya generado ingresos suficientes para amortizar las deudas contraídas.¹⁵ En otras palabras, la falta de una articulación entre el corto y el largo plazo en el mercado de capitales hace más inestable al sistema y más compleja su regulación.¹⁶

¹³ Respecto de los límites de la contribución del crédito al proceso de formación de capital, véase Zoninsein (1989).

¹⁴ Tavares (1983, p. 110) subraya que es perfectamente posible financiar las inversiones mediante la ampliación y renovación continuas de la deuda de corto plazo, cuya solvencia está garantizada en las etapas de expansión por el rápido crecimiento de la producción y la creciente retención de las utilidades. Sin embargo, esa conclusión sólo es válida para ampliar la capacidad en los sectores donde no existen indivisibilidades técnicas significativas y los plazos de vencimiento son relativamente cortos.

¹⁵ Debemos hacer hincapié, sin embargo, en que “la inestabilidad está en la naturaleza de las economías monetarias” y que la creación endógena de moneda por los agentes privados (bancos y empresas) constituye un modo de estimular y prolongar la fase expansiva del ciclo, cuando las perspectivas de utilidades crecientes sostienen la confianza de esos agentes, pero no de evitar la iliquidez cuando la coyuntura es desfavorable.

¹⁶ “En un mundo incierto y a falta de consolidación financiera, los bancos se verían obligados a reducir su margen de seguridad (activos líquidos/activos ilíquidos) o los inversionistas se verían forzados a refinanciar su pasivo de largo plazo hasta el vencimiento y el rendimiento de las inversiones. En ambos casos —y dadas las

En este contexto se inserta el debate entre los poskeynesianos, iniciado por Asimakopulos (Asimakopulos, 1983, pp. 221 a 233, y Davidson, 1986), respecto de las funciones y la institucionalidad del crédito y del ahorro en el proceso de formación de capital, que dista de estar agotado. Para esos teóricos, a partir de los debates de Keynes con Hicks, Robertson y Olhin, se puede deducir que el financiamiento de la inversión presenta dos dimensiones: en primer lugar, tenemos el financiamiento de la inversión mediante el crédito de corto plazo concedido por el sector monetario del sistema financiero; en segundo lugar, está la consolidación de las deudas de corto plazo a través de la movilización del ahorro financiero en el segmento de largo plazo del sistema financiero y mercado de capitales (Minsky, 1985, p. 318). En este caso, al ahorro —en el sentido de un ingreso acumulado cuyo poder de gasto fue diferido en el tiempo y no es consecuencia de una restricción al consumo— corresponde el papel de reparar las estructuras pasivas y activas de las empresas inversionistas.

En palabras del propio Keynes: “Cuando el empresario decide invertir, debe estar seguro de dos cosas: primero, que puede obtener recursos suficientes a corto plazo, durante el período de producción de la inversión; y segundo, que acabará por financiar sus obligaciones de corto plazo mediante una emisión de largo plazo, en condiciones satisfactorias. De vez en cuando puede estar en posición de utilizar sus propios recursos, o hacer de inmediato su emisión de largo plazo. Pero esto no hace diferencia en cuanto al monto de ‘financiamiento’ que el mercado debe encontrar como un todo, sino sólo en cuanto al conducto por el cual el financiamiento llega al empresario y en cuanto a la probabilidad de que una parte de dichos fondos pueda resultar de la liberación de dinero por parte del propio interesado o del resto del público. De este modo, es conveniente considerar el doble proceso —finanzas y provisión de fondos (*finance and funding*)— como el más característico” (Keynes, 1987b, p. 166).¹⁷ Veamos, resumidamente,

características del pasivo de los bancos—, la posibilidad de que se produjeran cambios futuros en las tasas de interés o en las condiciones de crédito implicaría un riesgo excesivo para ambos agentes” (Stuart, 1993, p. 110).

¹⁷ Sin embargo, debemos agregar la siguiente reserva: “Ahora bien, los mercados de nuevos préstamos de corto plazo y de nuevas emisiones de largo plazo son sustancialmente los mismos de las viejas transacciones y, en nuestro plan actual de debate, no son importantes las pequeñas anomalías (...)”. Keynes parece sugerir que la compatibilización de las estructuras pasivas y activas, de distintos plazos, riesgos y garantías, puede efectuarse dentro del

cada una de esas dimensiones del proceso de financiamiento de la inversión: las finanzas y la provisión de fondos.

2. El circuito finanzas-inversión-provisión de fondos

La existencia de un sistema de bancos comerciales emisores de moneda fiduciaria, que actúan como intermediarios de las corrientes de financiamiento, libera a los inversionistas de cualquier necesidad previa de ahorro, como ya afirmamos. Los bancos financian la inversión a través de un fondo rotatorio —el fondo de finanzas— y si ello fuera insuficiente, mediante la multiplicación de sus depósitos a la vista. La inversión se financia, entonces, en el mercado monetario. El sistema bancario expande el crédito independientemente de la captación anticipada de capital-monedera, como afirma la teoría de la represión financiera, y sin comprometer la autosustentación del proceso de acumulación.¹⁸

De esa manera, las finanzas se componen de líneas de crédito o avances bancarios que permiten anticipar recursos futuros (ingresos futuros) con el propósito de financiar la inversión. Por lo tanto, anteceden a la inversión y no tienen relación alguna con el ahorro. Los bancos crean moneda y no ahorro y no pueden, de este modo, ajustar la oferta a la demanda de fondos, es decir, el ahorro a la inversión.

Belluzzo y Almeida (1989, p.121) describen de esta manera la demanda de moneda al sistema bancario: “(...) el aumento de la inversión sólo puede realizarse macroeconómicamente mediante el endeudamiento de las unidades de gasto. Esta inversión, al generar utilidades, restaura las condiciones de liquidez de los préstamos, o sea, la generación de utilidades mantiene las condiciones de renovación del

propio sistema de financiamiento. Es decir, el sistema financiero se encargaría de diversificar los activos confiriéndoles características de divisibilidad, liquidez, rentabilidad y seguridad. Sin embargo, ello no elimina la necesidad de contar con superávit de ingresos temporalmente disponibles y susceptibles de ser libremente manejados.

¹⁸ Según Keynes (1987b, p. 168): “(...) las finanzas constituyen, básicamente, un fondo rotatorio. No emplea ahorro. Es, para la comunidad, como un todo, sólo una transacción contable. Luego de ‘usarse’, en el sentido de gastarse, la falta de liquidez se compensa automáticamente y la disposición de iliquidez temporal está nuevamente lista para ser utilizada una vez más (...). En su mayor parte, la corriente de nuevos recursos requeridos por la inversión *ex ante* corriente es suplida por el financiamiento liberado por la inversión *ex post* corriente”.

fondo financiero administrado por los bancos y generado originalmente por la emisión del crédito de los bancos contra sí mismos y con arreglo a la demanda de aquellos que van a realizar el gasto. El principio de la demanda efectiva (el nivel de ingresos y empleo de la comunidad está determinado por las decisiones en materia de gasto de los capitalistas) exige tan sólo que una determinada decisión de gasto sea validada por el sistema bancario como administrador de la moneda y de los fondos financieros de la sociedad. Los bancos sancionan la apuesta capitalista en la adquisición de nuevos activos de capital y las utilidades derivadas de esta inversión sancionan la apuesta de los bancos”.

Sin embargo, nada garantiza que el empresario conseguirá convertir automáticamente sus obligaciones de corto plazo en deudas de largo plazo. Existe un riesgo en este proceso y el empresario adopta sus decisiones sobre la base de sus expectativas de rentabilidad, es decir, las finanzas poseen un componente especulativo. En otras palabras, en el asunto de la compatibilidad entre plazos y tasas hay siempre un riesgo que forma parte del cálculo especulativo intrínseco a cualquier decisión de inversión capitalista.

No obstante, con miras a reducir el grado de ese riesgo, simultáneamente a la materialización de las fuentes de crédito de corto plazo las empresas inician negociaciones con los bancos de inversión y con otras instituciones del mercado de capitales, para movilizar los fondos de largo plazo necesarios para la consolidación financiera de la inversión: proceso de provisión de fondos.

La consolidación de la inversión se compone, entonces, de colocaciones de deuda de largo plazo o de derechos de propiedad en el mercado financiero y de capitales. Las deudas pueden ser mantenidas por las propias unidades de gasto, mediante la acumulación interna de utilidades o por las carteras de los intermediarios financieros. En este caso, una parte de los activos financieros de largo plazo mantenida por las unidades “ahorrantes” adopta la forma indirecta de depósitos a plazo, cuotas de fondos privados de pensiones y jubilaciones, pólizas de seguro, fondos de acciones en los bancos, fondos mutuos de inversión, bonos sin garantía específica o acciones en poder de los bancos, entre otras.

De esta manera, las fracciones del capital utilizado en el proceso de consolidación de la inversión provienen de la canalización del ahorro real, es decir,

el ingreso acumulado, cuyo poder adquisitivo fue retrasado en el tiempo. Sin embargo, no basta la existencia de determinado volumen de ahorro. Es preciso que ese ahorro financiero se canalice efectivamente para atender las necesidades de la provisión de fondos.¹⁹

A pesar del papel desempeñado por el sistema financiero en el funcionamiento continuo de los mercados de títulos de largo plazo, Baer destaca que “(...) la actuación de los agentes financieros (...) es de índole residual, ya que los ahorrantes deben asumir el grueso de la carga de los activos financieros. Es decir, se necesita que haya capacidad de provisión de fondos, y el papel de los bancos consiste en estar dispuestos a cubrir posibles necesidades de circulación financiera en los mercados de capitales” (Baer, 1983, p. 37).

En las economías de industrialización tardía la intervención de los gobiernos, en el sentido de viabilizar la consolidación de las inversiones, tiene lugar, de manera predominante, a través de los bancos estatales de fomento, del establecimiento de fondos obligatorios de ahorro financiero y de mecanismos discrecionales de asignación de crédito.²⁰

En suma, para nuestros propósitos, es importante retener de ese debate que el mantenimiento de la estabilidad del crecimiento económico capitalista presenta como condición necesaria, aunque no suficiente, el desarrollo de instrumentos financieros que hagan posible la transformación de la riqueza heredada del pasado en diversas formas de activos, inclusive en títulos de largo plazo.

Evidentemente, la teoría de la represión financiera no tiene en cuenta la distinción entre los mecanismos de financiamiento de corto plazo y de consolida-

¹⁹ Véase Baer (1993, p. 29): “(...) aunque las decisiones de inversión y de ahorro sean totalmente independientes a nivel de los agentes individuales, es necesario que exista una compatibilidad mínima entre el volumen global de las inversiones que amplían la capacidad productiva y sus necesidades de financiamiento de largo plazo y el volumen del ahorro y su forma de inversión como base del proceso de provisión de fondos”. Subrayamos que el nivel del ahorro agregado está relacionado con el nivel y la distribución del ingreso, así como con el modelo de crecimiento y consumo de la economía, derivado de las características estructurales de la industrialización.

²⁰ Veremos, a continuación, las dificultades inherentes para dinamizar los mecanismos de consolidación e intermediación del ahorro financiero y para asegurar la complementariedad entre las actividades de crédito bancario y las de participación en el capital accionario de las empresas productivas en la mayoría de esas economías.

ción de la inversión. De este modo, desaparecen tanto los activos de largo plazo y los derechos de propiedad como la existencia misma del mercado de capitales y del ahorro financiero. El mercado financiero, en realidad, constituye el lugar de la panacea universal del mercado que equipara las tasas de rentabilidad de la economía.

3. El papel que desempeña el financiamiento externo

Finalmente, debemos agregar que en los países periféricos la inversión (o gasto autónomo) debe también ser compatible con la disponibilidad de divisas, toda vez que las monedas nacionales no circulan en el plano internacional (ni como monedas de reserva ni como monedas convertibles), al contrario de lo que supone McKinnon. De ahí la necesidad de contar con el ingreso de recursos externos para financiar el desarrollo, ya sea en forma de créditos bancarios de corto plazo, como financiamiento de largo plazo oficial y privado, o incluso en forma de capital de riesgo. La entrada de inversiones directas es especialmente importante cuando se considera el hecho de que la generación y posesión de las nuevas tecnologías está

concentrada en las grandes empresas transnacionales.²¹

La movilidad creciente de las corrientes internacionales de capitales y la mayor integración de los mercados financieros, en teoría, amplían las facilidades de acceso a los recursos externos, dependiendo del potencial de cada economía para atraer los capitales internacionales. Sin embargo, esa articulación con las corrientes financieras internacionales tiene graves consecuencias. De la misma manera que se internalizan más fácilmente los recursos del exterior, se abren en contrapartida mecanismos para inversiones externas de cartera y, por lo tanto, se hace posible canalizar recursos hacia el exterior. En otras palabras, el proceso de arbitraje, aunque condicionado por el riesgo cambiario, puede globalizarse y limitar la capacidad de intervención de las autoridades monetarias de un país que carece de poder (reservas) para intervenir en el mercado internacional. Además, la movilidad de los capitales y la generalización de las tasas de interés flotantes hacen vulnerable la balanza de capitales de los países con un alto grado de apertura financiera, pues experimentan pasivamente las repercusiones de las políticas monetarias practicadas en los países centrales (Baer, 1993, p. 32 y Baer 1992, pp. 173 a 186).

III

Las especificidades del esquema de financiamiento latinoamericano: contratos financieros en condiciones inflacionarias

Las consideraciones teóricas anteriores hacen posible el análisis de los axiomas de la teoría de la represión financiera de McKinnon y Shaw, en el contexto latinoamericano: la defensa de la liberalización, interna y externa, como única forma de alcanzar la llamada profundización financiera, sin tener en cuenta las es-

pecificidades estructurales de las economías periféricas y tardíamente industrializadas (o semiindustrializadas), y la índole crónica de la inflación, que dificulta la realización de contratos, institución básica de un mundo dominado por la incertidumbre. Trataremos de demostrar que el asunto es más complejo que la simple identificación de la represión de los mercados de capitales, es decir, no se trata de políticas públicas restrictivas para los mercados financieros, sino del monitoreo de la moneda y del crédito en condiciones de incertidumbre muy grande.²²

²¹ El llamado al capital externo puede dejar de ser un recurso indispensable y esencial para el desarrollo económico periférico cuando se formulan, a partir de bases empresariales nacionales, estrategias agresivas de producción hacia el mercado internacional, que hacen posible tanto la generación de recursos para satisfacer las necesidades de bienes y servicios importados como otras formas de asociaciones con el capital extranjero, por ejemplo la constitución de empresas mixtas. Véase Canuto (1991).

²² "Concluyo que el asunto de la regulación o desregulación financiera implícita en el concepto de represión de McKinnon es excesivo".

Keynes definía las economías capitalistas como “economías monetarias de producción”, ya que la condición básica de su funcionamiento es la existencia de una red de contratos fijados en términos monetarios: “(...) el dinero se coloca, en un amplio campo, entre el activo real y el propietario de la riqueza. El propietario efectivo del activo real se financió mediante préstamo otorgado por el propietario real de la riqueza. Además, es en gran parte por intermedio del sistema bancario que esto se arregló. En otras palabras, los bancos interpusieron, por una consideración, su garantía y quedaron como el proveedor real y el tomador real del préstamo. Otorgaron su garantía al prestador de hecho, y su garantía sólo es buena si el valor monetario del activo perteneciente al tomador real del préstamo vale el dinero entregado por él” (Keynes, 1978, p. 47).²³

Cualquier transacción en el mercado capitalista tiene como representación un contrato que corresponde a una responsabilidad futura entre las partes involucradas y, exactamente, porque “(...) el dinero es sencillamente aquello que el Estado, periódicamente, declara ser un buen instrumento legal para saldar contratos en dinero” (Keynes, 1978, p. 7 y Aglietta, 1990), el capitalismo supone un patrón de medida de valor y de fijación de los contratos con cierta estabilidad. Estabilidad sujeta a rupturas temporales y reversibles, ya que se funda exclusivamente en la confianza, a partir de convenciones y creencias, capaz de orientar el comportamiento racional y calculador de los agentes en el mercado.

En este sentido, los arreglos institucionales que hacen posible la emisión de títulos a largo plazo (recursos disponibles para el proceso de consolidación de la inversión productiva-provisión de fondos), que dependen de las expectativas de tasas de interés positivas generadas al interior del sistema financiero, pasan a desempeñar un papel fundamental, en la medida en que contrarrestan la incertidumbre relativa al

vamente sencilla. No se puede postular la existencia únicamente de mercados monetarios y de capitales reprimidos y liberalizados. La historia financiera, el carácter nacional, la evolución de las instituciones y las relaciones entre empresas e instituciones financieras, afectan tanto a la forma en que los mercados financieros reaccionarán ante los cambios —regulación o desregulación gubernamental financiera o real— como a la forma en que los mercados de capitales asignan de manera eficaz los recursos entre inversiones concurrentes” (Kindleberger, 1987, p. 350).

²³ En fin, “(...) la moneda, considerada en sus atributos más significativos, es sobre todo un proceso sutil de vincular el presente con el futuro, y sin ella no podríamos siquiera iniciar el estudio de los efectos de las expectativas mutables sobre las actividades corrientes” (Keynes, 1985, p. 204).

financiamiento de posiciones de largo plazo y reducen el riesgo de inestabilidades financieras que podrían abortar el proceso de crecimiento. En condiciones de relativa estabilidad de precios o de “ilusión de moneda estable”, disminuye la prima exigida por los inversionistas por el riesgo del mercado (riesgo de desvalorización del activo) inherente a estos títulos. Según Davidson, “la institución de los contratos a plazo, por medio de rescates y pagos a futuro, permite a los agentes actuar y controlar los efectos de un futuro incierto. El contrato a largo plazo constituye la manera cómo una economía de libre mercado, en un mundo incierto, establece controles institucionales de precios y salarios, a lo largo del tiempo. En tal mundo, las seguridades contractuales respecto de los acontecimientos futuros son condiciones necesarias para estimular a los empresarios a realizar actividades económicas en una economía de mercado” (Davidson, 1989, p. 17).

En economías con tensiones inflacionarias obstinadas, el efecto de las expectativas de variación de los precios consiste en imposibilitar los contratos o reducir la amplitud y los plazos de éstos, ya que la incertidumbre respecto del poder de compra de la moneda se amplía considerablemente.²⁴ Los mercados sólo operan a corto plazo, donde los costos y rendimientos son más previsibles por parte de los agentes y, además, pueden renegociar en menores lapsos las condiciones estipuladas en los contratos. En realidad, nos hallamos ante una “falacia de composición”: cada unidad estima que tendrá menores riesgos operando a corto plazo; sin embargo, esos comportamientos individuales provocan por sí mismos una mayor fragilidad de todo el sistema, a medida que aumenta el número de empresas que necesitan refinanciar constantemente sus pasivos y activos.

Desde nuestra perspectiva, ésta es la cuestión fundamental en relación con la atrofia del sistema financiero de los países en desarrollo: con la persistencia de elevadas tasas de inflación y “(...) a falta de mecanismos formales de indización, los mercados financieros nacionales no se desarrollan. Cuando mucho, el gobierno es el que asume la función de ofrecer créditos (...). El mercado se restringe a las operaciones de muy corto plazo del mercado mone-

²⁴ En palabras de Carvalho (1992, p. 209): “(...) al corroer el poder de compra de la moneda, la inflación hace que su valor como unidad de cuenta se vuelva imprevisible y genere ganancias o pérdidas imprevistas”.

tario y el mercado de capitales es prácticamente inexistente” (Mendonça de Barros, 1993).

Se trata, entonces, de introducir mecanismos de defensa del valor real del contrato mediante una cláusula de variación de su valor nominal en función de algún referente externo. La indización, basada en la variación de un índice de precios, de los valores de los títulos emitidos por el sistema financiero y de los contratos de financiamiento, constituye una manera de regularizar los contratos de debe y haber y de hacer viable el desenvolvimiento de la intermediación financiera, inclusive de la propia deuda pública.²⁵

En resumen, en situaciones que presentan presiones inflacionarias persistentes, quienes detentan la riqueza tienden a reducir los plazos de sus inversiones financieras ante la incertidumbre respecto de la evolución de los precios. Se configura de esta manera un problema central de algunas economías en desarrollo, que los teóricos de la “represión financiera” no tienen en cuenta: como la demanda de activos líquidos es elevada, la capacidad del sistema financiero de suministrar crédito de corto plazo y vigilar el funcionamiento continuo de los mercados de títulos de largo plazo es limitada.

El desarrollo insuficiente de los sistemas financieros latinoamericanos en lo que se refiere al volumen, los plazos y las condiciones de crédito de mediano y largo plazo no proviene estrictamente de la “represión”, sino de la inestabilidad y de la incertidumbre, sumamente elevadas, así como de la falta de confianza de los ahorrantes y los inversionistas. Las tasas de interés negativas resultan de la inestabilidad macroeconómica, específicamente de la aceleración inflacionaria, y no de las políticas públicas de promoción del crecimiento. Se trata, en realidad, de una restricción estructural a la plena constitución de la intermediación financiera.²⁶

²⁵ Aun con un sistema general de indización, que haga posible los contratos a plazo en una economía inflacionaria, no se eliminan todos los riesgos. Ante la desvalorización de la moneda se mantiene el riesgo de: i) que los índices fijados por el gobierno no sigan el índice de inflación, lo que implica una reducción de los plazos de los contratos, como mecanismo de protección; ii) que el precio o rendimiento de los activos no sigan el índice arbitrado; éste es tanto mayor cuanto más alta es la inflación, cuando se amplía la posibilidad de dispersión de precios y rendimientos. (Véase Belluzo, 1992, pp. 25 a 31).

²⁶ Es evidente que la rigidez institucional, particularmente los límites superiores impuestos a las tasas de interés, en un contexto de aceleración inflacionaria, impide la creación y diversificación de instrumentos de movilización financiera y títulos de deuda. Sin embargo, lo que deseamos destacar es que ello no proviene exclu-

En palabras de Keynes: “En la medida en que la inflación avanza y el valor real de la moneda fluctúa salvajemente de un mes a otro, todas las relaciones permanentes entre deudores y acreedores, que forman el fundamento último del capitalismo, se vuelven tan completamente desordenadas que casi carecen de sentido, y el proceso de adquisición de la riqueza degenera en juego y lotería” (Keynes, 1978, p. 3).

Este es uno de los equívocos fundamentales de la teoría de la “represión financiera”: los mecanismos de capitalización financiera y de endeudamiento no suponen la existencia de “ahorro previo” sino de una institucionalidad financiera y monetaria capaz de multiplicar títulos de toda especie, con diferentes grados de rentabilidad, riesgo y liquidez. Es decir, la comprensión keynesiana de la dinámica financiera nos permite afirmar que los problemas del subdesarrollo resultan de la falta de mecanismos de financiamiento y de la imposibilidad de diferir en el tiempo el gasto del ingreso acumulado en el pasado, así como de canalizar esos recursos hacia proyectos de inversión, y no de simples restricciones públicas.

Dada esta restricción, los mercados financieros privados en América Latina nunca generaron una corriente de capital suficiente para apoyar una tasa significativa de inversión en las actividades productivas. Entonces, ¿cómo crear instrumentos e instituciones capaces de financiar la inversión, la producción y el consumo? ¿Cómo canalizar fondos de capital (utilidades no distribuidas, recursos acumulados por las familias, etc.) hacia estas instituciones? ¿Cómo inducir al sector financiero privado, que opera tradicionalmente a corto plazo, a participar en las líneas de financiamiento del sistema productivo, además de los créditos de liquidez? Finalmente, ¿cómo montar el aparato de financiamiento de la economía?

De esta manera, no se trata de reorientar los recursos e instituciones existentes, como desean los teóricos de la “represión financiera”, sino de elaborar nuevas formas de creación de crédito e intermediación financiera. En las palabras de Baer: “(...) no es el sistema financiero el responsable de la adecuada asignación de los recursos de una economía. Esta asignación está determinada, a priori, por las decisiones en materia de inversión, a partir de las cuales se estable-

sivamente de la intervención estatal. Generalmente, ésta ocurre porque aquéllos no funcionan; por lo tanto, se tiene que invertir el sentido de la causalidad.

ce la demanda de recursos al mercado financiero, ya sea de finanzas o de provisión de fondos. La responsabilidad del sistema financiero radica en su capacidad de satisfacer adecuadamente las demandas de financiamiento. Es decir, suministrar créditos de corto plazo y crear condiciones para que quienes detentan la riqueza estén dispuestos a diferir su poder de compra en el tiempo y poner sus recursos a disposición de las unidades económicas transitoriamente deficitarias en sus flujos de caja". Y más aún: "Aunque los agentes financieros no sean los responsables de la asignación de los recursos, (...) pueden frustrar las decisiones al no colaborar en la cobertura de sus necesidades de financiamiento. En esta capacidad unilateral de negar la oferta de crédito consiste el poder y el profundo impacto que pueden ejercer los bancos sobre el proceso de acumulación" (Baer, 1993, p. 37). En suma, no cabría esperar que recayese sobre el sector financiero la responsabilidad de promover la corrección de las características intrínsecas de determinado modelo de desarrollo, ni la reasignación de los recursos en determinada dirección, como tampoco el aumento de la tasa de inversión.

En esas condiciones, es decisivo el control del sistema de financiamiento por el Estado, que haría posible la disponibilidad de recursos destinados a la inversión productiva. Se hace necesaria una orientación pública rigurosa y eficaz, debidamente coordinada y centralizada, tanto para la mayor participación de las instituciones financieras públicas en la captación, oferta y canalización de los recursos financieros hacia sectores y empresas prioritarios, como para la integración de los intermediarios financieros privados en la estrategia explícita de desarrollo. Es decir, "(...) la experiencia parece enseñar que salvo cuando se crean expresamente instituciones financieras 'desarrollistas' bajo el control del sector público, difícilmente puede un país resolver los problemas de transferencia intersectorial (o espacial) de recursos hacia los sectores más atrasados o hacia nuevos sectores o regiones, a través del desarrollo espontáneo de sus intermediarios financieros" (CEPAL, 1976, p. 109).

Esta problemática figuraba en el período inicial del proceso de industrialización mediante la sustitución de importaciones. Las dificultades en la movilización de recursos para el financiamiento público y privado no fueron acompañadas por modificaciones importantes en la estructura financiera interna. Faltó capacidad política para institucionalizar la captación y transferencia de recursos privados en

la cantidad y forma convenientes para el financiamiento del proceso de industrialización, así como para establecer nuevas formas de recaudación fiscal y parafiscal que sustituyeran las tradicionales y las vinculadas a los excedentes del sector exportador.²⁷ En suma, tanto el sector privado como el público no disponían de instrumentos financieros y fiscales para llevar a cabo los programas de expansión del capital productivo.

La solución pragmática propuesta por la CEPAL y por las políticas económicas de la mayoría de los países de América Latina fue el ingreso de capitales externos en forma de inversiones de riesgo o endeudamiento con instituciones oficiales o privadas y la creación de los bancos estatales de fomento para financiar los proyectos de inversiones en sectores nuevos y estratégicos, al margen de la intermediación financiera. Además, se obligó al sector público a movilizar recursos mediante políticas cambiarias, subsidios cambiarios para la importación de bienes intermedios y de capital, protección arancelaria que garantizaba elevados márgenes de autofinanciamiento a las empresas privadas sustituidoras de importaciones y mecanismos de ahorro forzado representados por la inflación y los depósitos obligatorios, etc. La expansión del capitalismo en América Latina tendría lugar, entonces, a través de las líneas de menor resistencia, consolidando un modelo de desarrollo que nunca logró solucionar de manera permanente el problema del financiamiento a largo plazo.

Merece algunos comentarios adicionales el hecho de que, dentro de ciertos límites, los gobiernos pudieron manipular las tasas de inflación como un instrumento más de financiamiento, a medida que propiciaban transferencias intersectoriales de recursos mediante modificaciones bruscas en los precios relativos de los principales bienes y servicios. "De esta manera, la mayor parte de los países comenzó a utilizar la ex-

²⁷ En un trabajo de 1956, Kaldor (1971, p. 541) afirma correctamente que "(...) la impresión general es que los obstáculos para un adecuado desarrollo no son naturales, técnicos o económicos, sino esencialmente políticos". O sea, la movilización de recursos para potencializar el desarrollo económico de América Latina dependería de cambios sociales y políticos, capaces de alterar las estructuras de propiedad, ingreso y consumo. Según Furtado (1992): "Para escapar de este estilo de desarrollo sería necesario (...) congelar importantes segmentos de la demanda de bienes finales de consumo e intensificar considerablemente la acumulación en el sistema productivo. Es decir, poner en movimiento un proceso político que, por la magnitud de los intereses que contraría, se produce solamente en el marco de una convulsión social. Quedaba, como vía fácil, continuar apoyándose en la modernización, reproduciendo por lo tanto el subdesarrollo".

pansión inflacionaria como medio de equilibrar la presión simultánea de los sectores público y privado sobre el sistema financiero. En algunos casos, y por períodos más o menos breves, de acuerdo con las características de cada país, ésta se transformó en un mecanismo eficaz de ahorro forzado que sancionaba a posteriori las decisiones en materia de inversión en los sectores con mayores posibilidades, pero que, con el tiempo, perdió por completo su eficacia” (CEPAL, 1976, p. 128). El deterioro de la funcionalidad de la inflación como mecanismo de transferencia de recursos intersectoriales deriva de que la persistencia del proceso inflacionario establece reacciones defensivas más rápidas de los diversos agentes económicos, y conforma un sistema de precios sumamente ágil en los mecanismos de propagación.

En síntesis, a falta de un mercado de capitales activo²⁸ y de un sistema privado de bancos solidarios con el proceso de industrialización, así como debido a las limitaciones tributarias, se obligó al Estado a utilizar la política cambiaria y crediticia, las transferencias inflacionarias y la atracción de la inversión y del endeudamiento externo. A través de los fondos, programas y organismos financieros estatales consiguió, en algunos casos, reunir y aportar las masas de recursos financieros necesarios para los proyectos en gran escala y con largos plazos de vencimiento, sobre todo los relacionados con la implantación de la infraestructura económica y social y la industrialización pesada (Fiori, 1991 y 1992, pp. 76 a 89).

1. El control de las finanzas y de la provisión de fondos en condiciones de inflación crónica

La dinámica específica de los mercados monetario-financieros latinoamericanos, con acentuado grado de desmonetización, se asocia básicamente, como lo señalamos anteriormente, con el nivel inflacionario y la desconfianza en el patrón monetario. La reducción sumamente acentuada en el porcentaje de M-1 significa, en realidad, una ruptura de las funciones monetarias y el aumento de las cuasimonedas corresponde a la introducción de las “monedas indizadas”, es decir, el “dinero financiero” pasa a ser corregido por un índice general de precios o expresado en una moneda extranjera. En las palabras de Mendonça de Barros: La defensa que se busca, al permitir una cláusula de

variación del valor nominal del contrato en función de algún referente externo, está en relación con su valor real. En una coyuntura de inflación crónica, el asunto pertinente es el poder de compra de la moneda asociada a los contratos financieros en el plazo de su validez (Mendonça de Barros, 1993, p. 2).

En procesos inflacionarios crónicos, la moneda —instrumento general de los contratos, de intercambio y de evaluación de la riqueza privada— deja de ejercer la función de patrón adecuado de referencia de los precios y de reserva de valor. “La ‘desmonetización’ es la contrapartida de la fuga del dinero, puesto que los agentes privados no ven más en él un activo dotado de la propiedad de representar un valor por su simple posesión. En el límite, la demanda de dinero inactivo (los motivos de precaución y especulación de la tríada keynesiana) baja a cero, lo que significa la eliminación del dinero de la lista de los activos y la incapacidad total de gestión monetaria y regulación de la tasa de interés por el Estado” (Belluzzo y Almeida, 1990, p. 65). Este caso límite puede observarse en la segunda mitad del decenio de 1980 en todos los países del Cono Sur: la relación M-1/PIB se mantuvo alrededor de 7% en Argentina, 6% en Chile y 8% en Uruguay. La relación entre los depósitos a la vista en los bancos comerciales y el PIB fluctuó en torno a 2% en Argentina y 3% en Chile y Uruguay. La sustitución de la moneda corriente por otro activo indizado (Chile) o por una moneda extranjera (Uruguay) corresponde a la búsqueda de protección y de referencia para la riqueza.

La imposibilidad de los agentes económicos de hacer previsiones con un mínimo grado de certeza hace converger las decisiones de acumulación financiera hacia la “moneda indizada”. Las cuasimonedas van concentrando todos los saldos monetarios, ahorros y riquezas financieras y engloban la mayoría de los agentes, tanto individuos como productores, inversionistas institucionales, rentistas y especuladores. Así, las cuasimonedas tienden a arrebatar cada vez más la riqueza financiera, inclusive de aquellos agentes cuya estructura de recursos comportaría inversiones de riesgo o a plazos más extensos. Todo ello dificulta mucho la restauración de otras dimensiones de los mercados financieros y la recuperación de los patrones de evaluación y riesgo de la posesión de los diferentes tipos de activos.²⁹

²⁸ Respecto de la función activa del sistema financiero o la función pasiva del Estado como conductores del proceso de monopolización del capital, véase Tavares, 1983, pp. 109 a 111.

²⁹ Esperamos haber demostrado anteriormente que el sistema financiero condiciona de dos maneras la valorización de la riqueza y las evaluaciones patrimoniales: por una parte, suministra señales

Como el riesgo de pérdida patrimonial, debido a movimientos imprevistos en los precios, en las tasas de interés y el tipo de cambio, desaconseja las inversiones de mediano y largo plazo, los activos financieros indizados tienden, entonces, a concentrar las decisiones en materia de posesión de la riqueza y determinan el desvío de recursos de la inversión y la producción.

En fin, se produce un desplazamiento prácticamente total de la demanda de moneda —para transacciones, precaución o especulación— hacia la moneda indizada de muy corto plazo como mecanismo de protección y liquidez. Preservar la liquidez para prever posibles alteraciones en el panorama financiero es la estrategia básica de los agentes, pues la formación de posiciones con rendimiento a largo plazo puede causar pérdidas irreversibles, dada la inestabilidad de la economía. En este contexto, las cuasimonedas, sobre todo en forma de “moneda indizada”, pasan a convertirse en la única forma de protección del valor de la riqueza financiera y hacen prácticamente imposible el libre movimiento de las finanzas y de la provisión de fondos por parte de los bancos y demás instituciones financieras. Además, estas últimas tampoco se expanden.

En principio, las finanzas podrían obtenerse a partir de la liquidez financiera acumulada en las inversiones indizadas. Ello no sucede porque, dado el

elevado grado de incertidumbre, la preferencia por la liquidez se mantiene casi absoluta.³⁰ Y no hay provisión de fondos, porque es difícil prever el rendimiento esperado en períodos más largos. Por consiguiente, no se establecen mecanismos institucionales capaces de promover el desplazamiento de estos saldos monetarios —liquidez financiera— hacia la circulación industrial o productiva, a través de las fuerzas del mercado, y mucho menos mediante la simple desreglamentación de los mercados financieros. La moneda inactiva (financiera) no se transforma en medio de financiamiento e instrumento de circulación del ingreso. En este contexto, las políticas selectivas de crédito corresponden a arreglos institucionales creados exactamente para suplir la falta de fuentes privadas de financiamiento de mediano y largo plazo.

En síntesis, la volatilidad de los sistemas financieros de las economías en desarrollo revela, una vez más, que el problema es menos de carencia de ahorro y más de falta de mecanismos selectivos y confiables de orientación de los recursos financieros. De este modo, a diferencia de la disposición formulada inicialmente por la teoría de la represión financiera, creemos que “(...) cuando la inflación es alta, es preciso aumentar las tasas de interés real, no tanto mediante el incremento de las tasas nominales sino mediante la reducción de la inflación” (Akyüz y Kotte, 1991, p. 6).³¹

IV

Consideraciones finales

Después del fracaso de las experiencias de liberalización financiera del Cono Sur, McKinnon realizó una autocrítica.³² En ésta se desplazó una vez más hacia

la experiencia de Asia sudoriental (Japón, la provincia china de Taiwán y la República de Corea), caracterizada por una fuerte vigilancia estatal sobre el sis-

importantes para prever los rendimientos futuros de los distintos activos; por otra, como la formación de posiciones activas presupone su financiamiento, son decisivas las condiciones de costos, plazos y acceso a recursos definidos en el sistema bancario y en el mercado de capitales.

³⁰ Es evidente que los bancos pueden ofrecer líneas de crédito de corto plazo cuando existen demandas (asociadas generalmente al mantenimiento de la corriente productiva), aun con sus pasivos concentrados en el muy corto plazo. Sin embargo, lo que queremos destacar es que las expectativas pesimistas en cuanto al futuro llevan a la reducción de la eficiencia marginal del capital y, por consiguiente, de la inversión. En otras palabras, en un régimen de alta inflación y elevada incertidumbre, la riqueza permanece concentrada en activos financieros líquidos o de riesgo. En ese caso, una emisión forzada —por una decisión de

política económica— de finanzas puede que no se oriente hacia la inversión productiva o, más precisamente, debe desplazarse hacia el circuito de valorización financiera (de la moneda indizada). En estas condiciones, no existen mecanismos, financieros y reales, que hagan posible que la liquidez financiera amplíe la inversión y, por lo tanto, el empleo.

³¹ Ello supone afirmar que la convención de precios estables, necesaria para mantener el sistema de contratos monetarios, depende de la lucha contra la inflación, no por medio de la política monetaria (elevación de la tasa de interés), sino en el ámbito de la determinación de los precios por los productores.

³² “Dadas las graves distorsiones que se produjeron en la economía chilena hasta 1973, estas nuevas políticas de liberalización del comercio internacional y eliminación de la represión financiera interna parecieron muy bien ordenadas, en un sentido de ‘manual’.

tema financiero, con límites sobre los intereses activos y pasivos, los subsidios, la orientación del crédito y de las instituciones especiales.³³ A pesar de la fuerte intervención estatal, el sistema financiero asiático no podría clasificarse como reprimido, ya que las tasas de interés aplicadas fueron positivas en términos reales y elevadas si se comparan con las de otros países desarrollados. La represión financiera estaría asociada, entonces, solamente a la aplicación de intereses reales bajos, sobre todo negativos, y no más a políticas restrictivas del libre funcionamiento de los mercados crediticios.

La desreglamentación del mercado bancario japonés, iniciada sólo en 1981, y la liberalización de las tasas de interés, solamente a finales del decenio de 1980, ofrecen una enseñanza importante: "(...) sólo después de un sustancial desarrollo financiero de las instituciones no bancarias del mercado de capitales —aumento de las transacciones de títulos primarios e incremento de la intermediación por parte de compañías financieras y de seguros, fondos de pensiones, etc.— las autoridades japonesas aflojaron considerablemente (o comenzaron a pensar en ello) respecto de lo que podían hacer los bancos comerciales" (McKinnon, 1988, p. 19).

La diversificación de los instrumentos e intermediarios financieros se vuelve independiente de la política de liberalización. Es conveniente, incluso, que la liberalización se realice en forma gradual, de preferencia después de que haya un considerable desarrollo financiero, es decir, cuando los segmentos no bancarios del sistema financiero ya estuvieran plenamente constituidos.³⁴

En este sentido, la última base del paradigma de la represión financiera fue retirada por uno de sus fundadores, con el abandono de la prescripción de un aumento de la tasa de interés como estrategia de desarrollo financiero. Lo que es más importante aún: una política de liberalización sólo sería viable a partir

de una situación de diversificación relativa de los mercados financieros. A la inversa, evitar las tasas de interés real elevadas se vuelve fundamental para la viabilidad del sistema financiero y del propio desarrollo económico. En las palabras de McKinnon: "Más tristes, aunque más sabios, entendemos ahora que las tasas de interés increíblemente elevadas sobre los préstamos en pesos significaron, en gran parte, el colapso del (...) sistema bancario chileno" (McKinnon, 1988, p. 25).

En suma, estamos muy lejos de las evaluaciones y las políticas recomendadas en 1973, cuando McKinnon y Shaw presentaron la liberalización financiera como el epicentro de una nueva teoría del desarrollo. En realidad, de la formulación original sólo queda la propuesta de que el nivel de las tasas de interés reales debe ser positivo. Así, la defensa de la liberalización financiera pierde su sentido objetivo y se apoya solamente en el campo ideológico, pues continúa siendo recomendada como la mejor y única opción estratégica de desarrollo: "La liberalización financiera (...), con la captación e inversión a tasas de interés reales elevadas, posibilitadas por un nivel estable de precios, no es fácil y está llena de inconvenientes. Sin embargo, sigue siendo el único juego existente en lo que se refiere al desarrollo económico. Este, evidentemente, fue el mensaje principal de mi libro de 1973, *Money and Capital in Economic Development*" (McKinnon, 1988, p. 45).

Si la liberalización financiera sólo debe darse en una economía estable y con mercados financieros diversificados (incluso mercados de capitales e inversionistas institucionales), entonces podemos inferir que la teoría de la represión financiera no tiene nada que decir, tanto en lo concerniente al financiamiento del desarrollo económico como en lo referente a las políticas institucionales relativas al aumento de los intermediarios financieros. En otras palabras, el desarrollo económico exige la definición de políticas financieras y crediticias para estimular a las empresas productivas, de manera articulada con una política industrial y de desarrollo social. La experiencia histórica revela que podría tratarse de una política capaz de generar un "desarrollo financiero" y no una simple política de liberalización de los controles sobre los mercados financieros.³⁵

Fueron ampliamente aplaudidas por casi todos los economistas que entonces eran observadores directos. De esta manera, las numerosas quiebras bancarias y la grave recesión de la economía desde finales de 1981 hasta 1984, que dejó la economía con un endeudamiento excesivo en relación con un PIB reducido, son angustiantes no sólo para los chilenos sino también para los economistas" (McKinnon, 1988, p. 31).

³³ Para un análisis del sistema financiero japonés, véase Torres Filho (1992).

³⁴ "Sólo después de casi dos décadas de un extraordinario desarrollo financiero, con estabilidad de precios, ha aflojado finalmente Formosa sus rígidos controles sobre las actividades bancarias" (McKinnon, 1988, p. 22).

³⁵ "La liberalización comercial y financiera es un proceso indispensable cuando se pretende, como en el caso del Brasil, seguir inserto en el mercado global, pero debe ser acompañada, y de preferencia precedida, por políticas de ajuste y reestructuración del

Desde esta perspectiva, una política de crédito selectiva y con tasas de interés distintas, que estimule los sectores prioritarios (nuevas tecnologías, exportación, agricultura, pequeña y mediana empresa, etc.), vinculada a una planificación de mediano y largo plazo, es la que gestará, a partir de su propia madurez, presiones para lograr la liberalización, a medida que las masas de capitales empiezan a exigir con mayor vigor acceso a todas las formas posibles de valorización productiva y financiera.³⁶

Una liberalización prematura del sistema financiero tiende a exacerbar el componente especulativo y de corto plazo y amplía el papel de las cuasimonedas y los arbitrajes en los mercados de riesgo. Los procesos exitosos de liberación de los mercados se relacionan con las complejas decisiones que jerarqui-

zan, condicionan, seleccionan y organizan la liberalización, no en función de criterios abstractos, respecto de la supremacía de la regulación por el "mercado", en detrimento de la supremacía estatal, sino atendiendo a las necesidades y los límites de la base empresarial a partir de la cual se definen esas políticas.³⁷

De esta manera, refutamos una política de liberalización en sí misma, sin que los grupos económicos hayan alcanzado niveles de integración financiera e internacionalización adecuados. Es decir, el éxito o el fracaso de las políticas de liberalización financiera están subordinados, en primera instancia, a las formas de articulación de los grupos empresariales —entre las instituciones financieras y los sectores productivos y comerciales— y, en última instancia, al papel del Estado como modelador de esas articulaciones.

(Traducido del portugués.)

Estado, que le permitan emprender, una vez más, políticas industriales y tecnológicas de reestructuración industrial, con el agregado de políticas sociales nuevas y más eficientes" (Tavares, 1993, p. 20).

³⁶ "Con la crisis (de 1973), las grandes empresas actuaron de manera de romper la hegemonía absoluta que los bancos imponían al resto del conglomerado (*keiretsu*). Las empresas, además de disponer de mayor liquidez como resultado de la reducción de sus inversiones, empezaron a conseguir recursos en el mercado internacional. Para ello, sencillamente pasaron por alto las limitaciones institucionales impuestas por la legislación y por las autoridades gubernamentales y comenzaron a hacer uso de las oportunidades que les ofrecía un sistema financiero internacional en ese entonces en rápida expansión. Los bancos japoneses, al ver reducido su poder de mercado, fueron también obligados a innovar y empezaron a disputarse clientes con otras instituciones del euromercado, inclusive con las 'Cuatro Grandes' compañías de valores (japonesas)" (Torres Filho, 1992, pp. 293 y 294). Fundamentalmente, este cambio

en el modelo de financiamiento de las empresas no financieras constituye uno de los factores determinantes de las transformaciones —desreglamentación e internacionalización— del mercado financiero japonés en los dos últimos decenios.

³⁷ Para un análisis del auspicioso proceso de liberalización coreano, véase Akyüz y Kotte (1991, p. 15): "(...) Corea siguió un modelo gradual y cauteloso, donde sólo hubo liberalización financiera después de haberse logrado la estabilidad y un grado considerable de desarrollo económico e institucional. Los déficit comerciales estructurales y la escasez de moneda extranjera se habían eliminado mediante un proceso exitoso de industrialización, tanto por la sustitución de importaciones como por el crecimiento de las exportaciones; la tasa de ahorro había aumentado considerablemente, sobre todo a través de un crecimiento rápido y sostenido del ingreso; la disciplina fiscal y monetaria y la estabilidad de los precios se alcanzaron sobre una base sólida, y se redujeron las fragilidades estructurales de los sectores empresarial y financiero".

Bibliografía

- Aglietta, Michel (1990): *A violência da moeda*, São Paulo, Brasil E. Brasiliense.
- Akyüz, Yılmaz y Detlef J. Kotte (1991): *Financial Policies in Developing Countries: Issues and Experience*, Discussion papers, N° 40 (UNCTAD/OSG/DP), Ginebra, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).
- Asimakopulos, A. (1983): Kalecki and Keynes on finance, investment and saving, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 7, N° 3/4, Londres, Academic Press Inc.
- Baer, Mônica (1992): As restrições financeiras à retomada do desenvolvimento na América Latina, *Novos estudos*, N° 33, São Paulo, Brasil, Centro Brasileiro de Análisis y Planeamiento.
- _____(1993): *O rumo perdido. A crise fiscal e financeira do Estado brasileiro*, São Paulo, Brasil, Editora Paz e Terra S.A.
- Belluzzo, Luiz G. de M. y Julio S.G. de Almeida (1989): Enriquecimiento e produção -Keynes e a dupla natureza do capitalis-

mo, *Novos estudos*, N° 23, São Paulo, Brasil, Centro Brasileiro de Análisis y Planeamiento.

_____(1990): Crise e reforma monetária no Brasil, *Revista São Paulo em perspectiva*, vol. 4, N° 1, São Paulo, Brasil, Fundação Sistema Estadual de Análisis de Dados.

_____(1992): A crise da dívida e suas repercussões sobre a economia brasileira, Luiz G. de M. Belluzzo y Paulo Nogueira Batista Jr. (eds.), *A luta pela sobrevivência da moeda nacional*, São Paulo, Brasil, Editora Paz e Terra S.A.

Canuto, Octaviano (1991): Processos de industrialização tardia: o "paradigma" da coróia do sul, tesis de doctorado, Campinas, Brasil, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Instituto de Economía, mimeo.

Carvalho, Fernando J. Cardim de (1992): Alta inflação e hiperinflação: uma visão pós-Keynesiana, Luiz G. de M. Belluzzo y Paulo Nogueira Batista Jr. (eds.), *A luta pela sobrevivência da moeda nacional*, São Paulo, Brasil, Editora Paz e Terra S.A.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe)

- (1976): O desenvolvimento recente do sistema financeiro da América Latina, José Serra (ed.), *América Latina. Ensaios de interpretação econômica*, Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra S.A.
- Davidson, Paul (1986): Finance, funding, saving and investment, *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. IX, Nº 1, Nueva York, M.E. Sharpe, Inc.
- _____ (1989): Keynes and money, Roger Hill, *Keynes, Money and Monetarism. The Eighth Keynes Seminar Held at the University of Kent at Canterbury, 1987*, Londres, Macmillan.
- Ferreira, Carlos Kawall Leal, Maria Cristina Penido de Freitas y Gilson Schwartz (1992): *O sistema monetário financeiro dos países em desenvolvimento*, Relatório parcial Nº 7 do projeto "O Formato Institucional do Sistema Monetário e Financeiro: Um Estudo Comparado", São Paulo, Brasil, IESP/FUNDAP, Sec. da Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico do Estado de São Paulo.
- Fiori, José Luis (1991): *Reforma ou sucata. O dilema estratégico do setor público brasileiro*, Textos para discussão, año 6, Nº 4, São Paulo, Brasil, IESP/Fundação do Desenvolvimento Administrativo (FUNDAP).
- _____ (1992): Para repensar o papel do Estado sem ser um neoliberal, *Revista de economia política*, Nº 45, São Paulo, Brasil, Centro de Economía Política.
- Furtado, Celso (1992): O subdesenvolvimento revisitado, *Revista economia e sociedade*, Nº 1, Campinas, Brasil, IE/UNICAMP.
- Kaldor, Nicholas (1971): Los problemas económicos de Chile, Nicholas Kaldor, *Ensayos sobre política económica*, Madrid, Editorial Tecnos.
- Kalecki, Michael (1983): O mecanismo da recuperação econômica, Michael Kalecki, *Crecimiento e ciclo das economias capitalistas*, São Paulo, Brasil, Ed. Hucitec.
- Keynes, John Maynard (1971): The ratio of bank money to reserve money, *The Collected Writings of John Maynard Keynes. A Treatise on Money*, vol. VI, capítulo 25, Londres, The Macmillan Press Ltd./The Royal Economic Society.
- _____ (1978): *Inflação e Deflação*, Colección Os Pensadores, Abril Cultural, São Paulo.
- _____ (1985): *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*, Coleção Os economistas, São Paulo, Brasil, Ed. Nova Cultural.
- _____ (1987a): Teorias alternativas da taxa de juros, *Literatura econômica*, vol. 9, Nº 2, Rio de Janeiro, Instituto de Planificação Econômica y Social (IPEA).
- _____ (1987b): A teoria ex ante da taxa de juros, *Literatura econômica*, vol. 9, Nº 2, Rio de Janeiro, IPEA.
- Kindleberger, Charles P. (1987): Financial deregulation and economic performance: An attempt to relate European financial history to current LDC issues, *Journal of Development Economics*, vol. 27, Amsterdam, Elsevier Science Publishers B.V. (North-Holland).
- McKinnon, Ronald I. (1974): *Dinero y capital en el desarrollo económico*, México, D.F., Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos.
- _____ (1988): Financial liberalization and economic development: A reassessment of interest-rate policies in Asia and Latin America, *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 5, Nº 4, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press/Oxford Review of Economic Policy.
- Mendonça de Barros, Luiz Carlos (1993): A moeda endexada, *Revista economia e sociedade*, Nº 2, Campinas, Brasil, IE/UNICAMP.
- Minsky, Hyman P. (1985): La structure financière: endettement et crédit, Alain Berrère (ed.), *Keynes aujourd'hui: Théories et politiques*, Paris, Economica.
- Ohlin, Bertil (1987): Teorias alternativas da taxa de juros. Réplica, *Literatura econômica*, vol. 9, Nº 2, Rio de Janeiro, IPEA.
- Shaw, Edward S. (1973): *Financial Deeping in Economic Development*, Nueva York, Oxford University Press.
- Studart, Rogério (1993): O sistema financeiro e o financiamento do crescimento: uma alternativa pós-keynesiana à visão convencional, *Revista de economia política*, vol. 13, Nº 1 (49), São Paulo, Brasil, Centro de Economía Política.
- Tavares, Maria da Conceição (1983): O sistema financeiro brasileiro e o ciclo de expansão recente, Luiz G. de M. Belluzzo y Renata Coutinho (orgs.), *Desenvolvimento capitalista no Brasil. Ensaios sobre a crise*, vol. 2, São Paulo, Ed. Brasiliense.
- _____ (1993): *Las políticas de ajuste de Brasil: Los límites de la resistencia*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Torres Filho, Ernani T. (1992): A economia política do Japão: Reestruturação econômica e seus impactos sobre as relações nipo-brasileiras (1973-1990), Tesis de doctorado, Rio de Janeiro, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad Federal de Rio de Janeiro.
- Wicksell, Knut (1978): *Lectures on political economy*, vol. II, "Money", Fairfield, Augustus M. Kelley Publishers.
- Zoninsein, Jonas (1989): O circuito financiamento – investimento – poupança financeira, Edward J. Amadeo (org.). *Ensaio sobre economia política moderna: Teoria e história do pensamento econômico*, São Paulo, Brasil, Ed. Marco Zero.

Políticas *de competitividad*

Wilson Peres

Asesor Técnico Principal del Proyecto Regional CEPAL/PNUD "Diseño de políticas para el fortalecimiento de la capacidad de innovación tecnológica y elevación de la competitividad internacional en el ámbito empresarial latinoamericano" (RLA/88/039)

El avance de los países de la región en sus procesos de estabilización ha llevado a los decisores de políticas y empresarios a prestar cada vez más atención a la competitividad de las actividades productivas y a los factores y políticas que la determinan. La estabilidad ha hecho explícitos los niveles de algunas variables reales que, en condiciones de variaciones extremas de precios, eran difíciles de cuantificar. Esta mayor transparencia de las condiciones de mercado, aunada a la creciente competencia derivada de los procesos de apertura comercial, ha puesto de manifiesto las fortalezas y debilidades competitivas de las empresas de la región y ha llevado, en numerosos países, a replantear la necesidad de aplicar políticas que contribuyan a reducir los costos de los procesos de ajuste microeconómico. En este artículo se reseña el actual debate sobre los posibles alcances de tales políticas y se sugieren líneas de acción para fortalecer la capacidad competitiva de las empresas de la región, en particular las dedicadas a las actividades manufactureras. En la sección I se presentan, al mayor nivel de generalización posible, elementos que permiten caracterizar el debate sobre políticas de competitividad en la región. En la sección II se sugieren políticas necesarias para fortalecer la capacidad competitiva regional, así como líneas de acción para concretarlas en las áreas de difusión y generación de tecnología, las que son campo fundamental de acción para las políticas de tipo horizontal o neutro. Finalmente, en la sección III se señalan elementos analíticos de gran importancia para la concepción e implementación de políticas que seguramente estarán en el centro del debate sobre la competitividad.

I

De las políticas sectoriales a las políticas de competitividad empresarial

Luego de la crisis que enfrentaron las políticas industriales en la región a partir de mediados de los años ochenta (Peres, 1993), a comienzos de los años noventa hubo un importante resurgimiento del interés por ellas, aunque con características que permiten afirmar que las nuevas políticas difícilmente tenderán a reproducir las de los años sesenta y setenta. Mientras que gran parte de los planes y programas industriales de esos años buscaban, en especial en los países más grandes de la región, crear nuevos sectores productivos, hoy las políticas propuestas tienden a concentrarse en la promoción de la competitividad de los sectores existentes luego del ajuste de los años ochenta. En la mayoría de los casos se persigue aumentar la eficiencia en la asignación de los recursos o modificar en el margen la dotación original de ellos, más que generar nuevos sectores para completar el cuadro de insumo-producto, como tantas veces se señaló en el pasado.

Junto con ese cambio en el foco de las políticas, se ha ido reconociendo el papel clave de la dotación actual de recursos productivos en el aumento de la eficiencia de las actividades existentes y en el desarrollo de otras nuevas. Si bien se sigue considerando que la creación de ventajas comparativas dinámicas es el elemento determinante de la competitividad a largo plazo, las acciones previstas para el futuro inmediato tienden a concentrarse en mejorar el desempeño de mercados altamente imperfectos, como son los de desarrollo de recursos humanos y de tecnología (Katz, 1993). La progresiva especialización de la región en la producción y exportación de insumos de uso generalizado, con gran contenido de recursos naturales y relativamente poco valor agregado, es un resultado directo de la prioridad asignada a ventajas comparativas actuales (Guerrieri, 1993).

Incluso en países con procesos de estabilización muy avanzados, como México y Chile, ha habido grandes dificultades para elevar más el valor agregado en las exportaciones, y las ventajas comparativas, como las de localización, bajo costo de la mano de obra o abundancia de recursos, tienden a determinar una parte muy importante de los flujos de exportación. El papel de estas ventajas se fortaleció por la necesidad de acrecentar las exportaciones para hacer frente a los pagos de intereses de la deuda externa que no eran cubiertos por la drástica reducción de importaciones, y también por la mala experiencia que muchos países de la región tuvieron con políticas de desarrollo sectorial a finales de los años setenta y comienzos de los ochenta.

En el contexto actual, las políticas de alcance estrictamente sectorial se han concentrado en casos de necesaria reestructuración derivados del agotamiento de algunos recursos naturales (la minería del carbón en Chile), en cambios de las estructuras de costos y en la disponibilidad de insumos y bienes finales surgidos de procesos de integración al mercado mundial o a mercados regionales (industrias textiles y de confección y calzado en México) o de procesos de concertación con el sector privado, que se han podido desarrollar con más eficiencia a nivel de cámaras sectoriales que a nivel de la industria en su conjunto (la política automotriz en Brasil).

Este acotamiento del alcance de las políticas sectoriales se ha podido llevar adelante con más eficiencia en países con mercados no demasiado pequeños y con una estructura productiva relativamente diversificada. Por el contrario, en países con mercados mucho menores la definición de prioridades sectoriales continúa siendo un mecanismo imprescindible para la asignación de recursos, incluso en el caso de políticas de tipo neutro. Así, por ejemplo, en un país como Jamaica, con un mercado pequeño y poca diversificación de la estructura productiva, es necesario establecer prioridades a nivel de grandes sectores para decidir lo que debe hacerse para desarrollar los recursos humanos más allá de la educación básica, y para la difusión de tecnologías; en caso contrario, la capaci-

□ Gran parte del contenido de este artículo fue discutida ampliamente en el Seminario sobre políticas de innovación tecnológica, desarrollo de recursos humanos y competitividad internacional, realizado en la sede de la Secretaría de la CEPAL en Santiago de Chile, el 2 y 3 de diciembre de 1993. Se agradecen los comentarios y las numerosas ideas sugeridas por los participantes en esa reunión.

tación se traducirá en emigración de mano de obra calificada y desperdicio de los esfuerzos de difusión.

Incluso en los casos en que se busca desarrollar políticas sectoriales, se observa que las formulaciones de política tienden a atribuir importancia fundamental a la estabilidad macroeconómica y a las variables que la determinan, como la tasa de interés y el tipo de cambio. Estabilidad macroeconómica, apertura comercial, privatización y desregulación conforman el contexto básico del cual parecería que no se puede prescindir al trazar líneas de acción de alcance sectorial. Pero aunque los decisores de política consideran estas condiciones estrictamente necesarias para el crecimiento económico, se tiende a dar una atención bastante menor a las que podrían ser las condiciones suficientes para ese crecimiento.¹

Esa menor atención resulta de dos fenómenos. Por un lado, las dificultades para identificar tales condiciones siendo que el análisis tradicional de la organización industrial tiene problemas serios para adaptarse a un contexto de apertura comercial en el cual la concentración industrial no implica necesariamente un mayor poder de mercado. Por otro, la falta de consenso sobre el punto hasta el cual la empresa como tal puede o debe ser un objeto de política. Si bien se coincide en que es necesario desarrollar políticas tendientes a corregir fallas de mercado² y generalmente se aceptan políticas de reestructuración o reconversión derivadas de crisis sectoriales, en los países de la región no existe acuerdo sobre la conveniencia de actuar a nivel de empresas específicas, pese a que existen casos importantes de intervenciones exitosas, como las acciones de gestión tecnológica llevadas adelante por el Centro de Gestión Tecnológica e Informática Industrial (CEGESTI) en Costa Rica o las experiencias de manufactura flexible impulsadas por la Jamaica Promotions Corporation (JAMPRO).³

¹ Taylor (1993) ilustra la preocupación por distinguir entre lo que serían condiciones necesarias y condiciones suficientes para que la política tecnológica cumpla un papel positivo en el desarrollo.

² Respecto a la intervención del Estado en mercados específicos, se ha pasado desde una postura en la cual se resaltaban las fallas de estos últimos y se buscaba compensarlas con acciones directas —por ejemplo, creando una empresa pública—, a una posición en la que, tras reconocer las fallas de la intervención, se busca corregir los resultados del mercado, hasta donde sea posible, mediante otros mecanismos de mercado. También se actúa a nivel de simulación de mercados o de creación de cuasimercados, como se ha hecho, por ejemplo, con los estímulos a la productividad académica que operan con mecanismos de competencia.

³ Esta indecisión sobre hasta dónde desarrollar acciones directas de apoyo a empresas específicas contrasta con la fuerte tendencia a asignar a las empresas responsabilidades sociales que hasta hace

Los casos anteriores son sólo algunos ejemplos de un conjunto amplio de experiencias institucionales en desarrollo de sistemas nacionales de ciencia y tecnología, gestión tecnológica, vinculación entre universidad e industria, incubadoras de empresas, parques tecnológicos, sistemas locales de innovación y cooperación internacional que han sido exitosas. De ellas se pueden extraer múltiples lecciones sobre las políticas de competitividad que trascienden el mero campo de la innovación y difusión de tecnología (Dini y Peres, en prensa).

Pese a su riqueza, las experiencias institucionales de implementación de políticas tienen una gran debilidad: el reducido alcance de su impacto. Muchas veces su efecto no se extiende más allá de una decena de empresas, con muy baja significación en la producción y el empleo del país respectivo. Uno de los principales desafíos para la formulación y aplicación de políticas de competitividad en la región es justamente el de cómo transferir las lecciones anteriores y cómo generalizar su impacto.

Lo anterior apunta a lo que se podría considerar la principal debilidad de tales políticas en los países de la región: insuficiente implementación y escasa evaluación de resultados que vayan más allá del número de acciones o proyectos realizados. La falta de implementación se ha debido tanto a la debilidad creciente de los organismos estatales pertinentes, como a la complejidad de las políticas formuladas, las que rara vez tienen en vista su aplicación. El predominio de lógicas burocráticas (diseñar algo nuevo para alterar la estructura de poder) o tecnocráticas (diseñar algo nuevo para mostrar que se es técnicamente capaz de ello) en la decisión de políticas complica aún más el cuadro y es una muestra evidente de la debilidad de la institucionalidad en este terreno.

La complejidad misma de las políticas lleva a que, en algunos casos, el concepto de cambio estructural sea insuficiente y que se deba realizar lo que podría denominarse una “revolución” estructural. Naturalmente, ante el fracaso de una política lo primero que se intenta es una corrección gradual para mejorar sus resultados. Sin embargo, el proceso de modificaciones marginales tal vez lleve a concluir

pocos años parecían muy distantes de su universo. Así, por ejemplo, relegar explícita o implícitamente actividades de educación básica (lectura, escritura y aritmética) a las empresas, si bien puede ser ineludible en la coyuntura actual, parece deberse menos a virtud no intervencionista del Estado que a omisión en el cumplimiento de algunas de sus funciones básicas.

que esa política no puede ser mejorada y que se debe eliminar totalmente, por extrema que parezca esta medida. La experiencia mexicana de poner término a la regulación y el registro de las transferencias privadas de tecnología podría ser un buen ejemplo de “revolución” estructural respecto de una política que se intentó corregir varias veces antes de llegar a la conclusión de que su validez en el tiempo ya había pasado, es decir, que había un límite a hacer “un poco más de lo mismo”.

Para delinear cambios radicales en los instrumentos de política —que vayan más allá de la destrucción de los del pasado— es preciso combinar adecuadamente el necesario pragmatismo que ha caracterizado a los decisores de política en la región, con

una base analítica sólida, que suele hallarse más en las instancias decisorias de política macroeconómica que en las de políticas de competitividad industrial. La insuficiencia de tal base en el análisis industrial se nota particularmente cuando se debe pasar de la concertación de principios generales no operativos (por ejemplo, fortalecer el papel del sector privado en la protección ambiental) a la concertación de criterios para la acción (por ejemplo, cuánta contaminación —es decir, cuánta producción— autorizar a un sector específico). La dificultad de sopesar las ventajas y desventajas estáticas y dinámicas de implantar políticas de competencia o de permitir fusiones empresariales para aprovechar sinergias es otro ejemplo de los costos que acarrea la debilidad analítica mencionada.

II

Políticas y líneas de acción

1. Políticas

A partir de este análisis general es posible plantear un conjunto de medidas que tiendan a mejorar la formulación de las políticas de competitividad en la región y contribuyan a avanzar en la solución de los problemas de implementación y evaluación de las mismas.⁴

a) *Prevenir una histéresis de la base tecnológica derivada de las políticas de ajuste*

No obstante la recuperación reciente, la mayoría de los países de la región exhibe un crecimiento inferior al histórico debido a los efectos de los *shocks* externos y de los problemas macroeconómicos internos. Más grave aún es que esto puede tener efectos de largo plazo. De hecho, el esfuerzo tecnológico y de recursos humanos en la región es todavía muy inferior al de sus competidores; hay pérdida de capacidad interna de ingeniería en varios países y la respuesta innovadora de las empresas es heterogénea (dual) e insuficiente para reducir el rezago, por todo

lo cual es preciso evitar caer en una situación de lento crecimiento y debilidad tecnológica. Para ello sería necesario reasignar muchos de los recursos disponibles al refuerzo de la competitividad de las empresas, así como de las instituciones que proveen los factores sistémicos que la determinan. En este contexto, los procesos de liberalización y desregulación en curso pueden tener efectos opuestos. Si los empresarios perciben un fuerte compromiso público y social con la competitividad pueden verse inducidos a efectuar mayores esfuerzos para insertarse en la economía internacional. Si, por el contrario, las empresas piensan que ese compromiso no existe o es débil, la apertura y la desregulación pueden desalentar nuevas actividades productivas y hacer que el capital se mueva hacia las importaciones, los servicios, el comercio o la actividad financiera. Naturalmente, un compromiso eficaz debe traducirse necesariamente en señales claras de rentabilidad para las actividades empresariales que buscan fortalecer la competitividad, independientemente del sector en que se encuentren.

b) *Implantar políticas de competencia que vayan más allá de la apertura comercial*

La región casi no tiene experiencia en la aplicación de políticas de competencia, lo que puede explicar parte de su rezago tecnológico aun en períodos de alto crecimiento. En particular, cuando la protección se redujo se prestó poca atención al efecto adverso

⁴ En este apartado se recoge parte de la experiencia del Proyecto Regional CEPAL/PNUD/RLA/88/039 en nueve países (Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Jamaica, México, República Dominicana, Uruguay y Venezuela). Una primera versión de este texto apareció en Guerguil, Macario y Peres (1993, sección B) y fue incluida posteriormente en CEPAL, 1994.

sobre la competitividad que continuaban teniendo los monopolios legales, el tamaño reducido de los mercados, el pequeño número de competidores y la limitada capacidad de comercialización internacional de algunos productos sólo formalmente transables. Las políticas de competencia en la región deberán orientarse a impedir prácticas anticompetitivas, y no a combatir ciertas estructuras de mercado. Los tamaños de mercado prevalentes en la región podrían hacer extremadamente ineficiente una política basada en la oposición a la gran empresa; lo que es necesario es impedir que prácticas basadas en el poder que da el tamaño puedan ser usadas para impedir la entrada de nuevos oferentes o de oferentes de productos sustitutos.

c) *Prestar atención a la oferta, la demanda y los agentes de enlace*

La revisión de las experiencias institucionales lleva a sostener que los lineamientos de política planteados por la CEPAL para desarrollar la infraestructura tecnológica y de recursos humanos (CEPAL, 1992) continúan siendo válidos, en especial en lo referente a la necesidad de un enfoque integral que tenga en cuenta simultáneamente los factores que inciden en la oferta y la demanda de esos servicios, así como en los agentes institucionales que las vinculan. Esto ayudaría a resolver la contradicción entre enfoques de política que se concentran de preferencia en los factores determinantes de la oferta, descuidando los elementos que inciden en la demanda empresarial, y otros que consideran casi exclusivamente la demanda, sin prestar la debida atención al fortalecimiento de la oferta. La alternancia de tales enfoques en los centros decisorios ha conducido a una situación en la que la oferta de servicios tecnológicos y de capacitación es reducida, y en la que incluso para esa oferta reducida no hay demanda por parte de las empresas.

d) *Mejorar la oferta de los apoyos sistémicos a la competitividad*

Estos apoyos, entre los cuales se encuentran la oferta de energía eléctrica, telecomunicaciones e infraestructura de transporte, tienen una importancia creciente pues, como se ha señalado más atrás, los productores de insumos que hacen uso intensivo de capital y de economías de escala cada vez tienen más peso en la producción y las exportaciones de los países de la región. La oferta de los servicios señalados tiene un obvio carácter de bien público derivado de

las fuertes externalidades que ofrecen al conjunto de actividades productivas. Las indivisibilidades que se asocian a los grandes volúmenes de inversión involucrados llevan a que esa oferta se dé en condiciones de rendimientos crecientes y con estructuras de propiedad y control monopólicas o concentradamente oligopólicas. Es imprescindible entonces desarrollar marcos regulatorios adecuados que fijen las normas de difusión de los efectos sistémicos que emanan de las tarifas y los ritmos de modernización de la infraestructura.

Por otra parte, el mayor dinamismo de las inversiones en infraestructura, tanto para compensar la fuerte caída de los años ochenta como para disminuir la diferencia existente en la disponibilidad de servicios per cápita entre la región, por un lado, y los países desarrollados y algunos de industrialización reciente, por otro, abre importantes oportunidades para impulsar la oferta nacional e intrarregional de los servicios de ingeniería correspondientes. Esta oferta tendría considerables efectos de arrastre en las industrias productoras de insumos y bienes de capital para la construcción y la ingeniería pesada.

e) *Apoyar la formación de alianzas estratégicas entre grandes empresas nacionales y líderes tecnológicos internacionales*

Las grandes empresas (nacionales y extranjeras) desempeñan un papel de liderazgo en la industria de la región. Aunque los gobiernos tradicionalmente han apoyado a las grandes empresas nacionales y han eliminado la mayoría de las regulaciones que antes trababan a la inversión extranjera, sólo unos pocos han apoyado claramente alianzas entre ambos tipos de empresas que impliquen transferencia o desarrollo de tecnología. Experiencias recientes, como las de Chile y México, muestran la extrema importancia de esas alianzas para conformar el patrón industrial que prevalecerá en el futuro. Un claro compromiso de los decisores de política con la tarea de impulsar las alianzas empresariales es uno de los mecanismos más importantes para lograr una mejor inserción en el mercado internacional.

f) *Apoyar los esfuerzos de los empresarios para modernizar sus asociaciones*

Gran parte de las organizaciones empresariales en la región se desarrollaron en un período en que su función básica era garantizar a sus afiliados niveles altos de protección y un buen acceso a las instancias decisorias y a los contratos públicos. Su eficiencia en

el cabildeo era el criterio fundamental para medir el éxito de los representantes empresariales frente a sus representados. En un nuevo contexto competitivo, caracterizado por apertura comercial y mayor competencia, tales funciones han perdido importancia, eliminando en algunos casos la razón de ser de algunas organizaciones. Por lo tanto, las asociaciones empresariales más modernas han buscado transformarse en proveedoras de servicios para sus afiliados, en especial en áreas vinculadas al suministro de información, la consolidación de esfuerzos en comercio y transporte, y el análisis económico y empresarial. Estas actividades traen consigo importantes externalidades y deben ser apoyadas como propulsoras de mejores niveles de eficiencia en la región. Un mecanismo que ha mostrado ser especialmente útil para lograr tales fines es el de facilitar el mutuo conocimiento de experiencias de modernización entre líderes empresariales a fin de que puedan evaluar opciones y tener acceso a la asesoría pertinente, como lo muestra la experiencia de algunas cámaras empresariales venezolanas.⁵ Más aún, a medida que las organizaciones empresariales se modernizan comienzan a tener actividades similares a las que las políticas modernas de competitividad deben impulsar, transformándose así en potenciales agentes de implementación de esas políticas.

g) *Actuar teniendo en cuenta el impacto de los procesos de integración regional y subregional en curso*

Las evaluaciones de los posibles efectos de los acuerdos en cuestión han tendido a concentrarse en los que derivan de los cambios esperados en los flujos de comercio. Sin embargo, hay resultados de análisis que muestran que, en ciertas circunstancias, los esfuerzos de innovación y modernización tecnológica de un país pueden trabarse cuando éste se incorpora a un esquema de integración, en especial si ese país es pequeño y tiene una abundante dotación de mano de obra no calificada (Grossman y Helpman, 1992). En esos casos, la concentración en un país de los beneficios derivados de la difusión tecnológica impide el aumento general del acervo de conocimientos disponibles y puede obstaculizar la innovación en otros

países miembros del esquema. Por ello, la política que se formule deberá considerar explícitamente el factor integración, así como la coordinación de políticas tecnológicas y de derechos de propiedad intelectual que reducen el alcance de la difusión de esos beneficios, lo que puede tener gran impacto en algunos sectores productivos. En este sentido, es fundamental que en las negociaciones previas a la integración se cautele una distribución equilibrada de esos derechos de propiedad entre los países miembros del esquema.

2. Líneas de acción

Los anteriores lineamientos pueden trazar el marco para un amplio conjunto de acciones de política en las áreas de la tecnología, el desarrollo de recursos humanos, la promoción de exportaciones y el desarrollo de infraestructura.⁶

La diferencia de productividad total de los factores entre las prácticas productivas medias de la región y las predominantes en los países desarrollados es de tal magnitud,⁷ que en las acciones destinadas a fortalecer la competitividad tecnológica media de las empresas de la región la difusión tecnológica debe cumplir un papel más importante que la generación de nuevas tecnologías (CEPAL, 1994). A continuación se enumera un conjunto de acciones que pueden efectuarse en el actual contexto económico e ideológico de la región, en lo referente a innovación y difusión de nuevas tecnologías, dos áreas esenciales para aumentar la competitividad empresarial.

a) *Poner en marcha programas para acelerar y masificar la difusión de las mejores tecnologías en uso*

Como se hizo durante la reconstrucción europea con el programa de asistencia técnica del Plan Marshall, sería conveniente establecer programas para cofinanciar visitas de mediana duración (entre cuatro y ocho semanas) de empresarios, ingenieros, capataces y dirigentes sindicales de los distintos sectores productivos, a plantas en el exterior que utilicen las mejores tecnologías disponibles, y para difundir

⁵ Un caso exitoso de tales intercambios en la región es el esfuerzo de modernización llevado adelante por la Cámara de Industriales del Estado de Carabobo (CIEC) y la Asociación Venezolana de Industrias Plásticas (AVIPLA). Véase un análisis de ese esfuerzo en León, 1993.

⁶ En Guerguil, Macario y Peres (1993) y Macario (1993), se presentan en detalle propuestas de acción sobre capacitación y desarrollo de recursos humanos, promoción de exportaciones e infraestructura.

⁷ Esa diferencia es aproximadamente de 2.5 a 1 (Hofman, 1993).

posteriormente los resultados a las empresas de su país.⁸ En el caso europeo, con un costo muy bajo (aproximadamente 20 millones dólares de hoy por país para enviar entre 20 y 40 personas de cada uno de 50 sectores), se lograron aumentos de productividad de entre 25% y 50% con muy poca inversión adicional.⁹ Se deberían esperar aumentos similares o aún mayores de efectuarse un programa similar en los países de la región, ya que la diferencia entre la productividad total de los factores en los países desarrollados y en la región es posiblemente superior a la existente entre Estados Unidos y Europa a finales de los años cuarenta.

Por tener bajos costos y favorecer incrementos de la productividad, este tipo de programas tiene un elevado beneficio con relación a su costo. Más aún, es masivo, ya que con el mismo multiplicador del Plan Marshall¹⁰ se alcanzaría a dar a conocer a entre 5 mil y 10 mil empresas por país.

b) *Continuar mejorando los sistemas y redes de información tecnológica y la gestión tecnológica*

La existencia de sistemas de información eficientes y de bajo costo para los usuarios es un complemento imprescindible de los esfuerzos de concientización y modernización empresarial. Por otra parte, es imprescindible desarrollar una infraestructura informativa que posibilite realizar estudios sectoriales de manera continua para seguir los cambios que se producen en la frontera tecnológica internacional. Exponer sostenidamente a los productores de la región a la información disponible a nivel internacional ayuda a conectarlos con la experiencia de empresas que utilizan la mejor tecnología disponible y complementa la propuesta contenida en el inciso anterior.

⁸ Esta idea está tomada de una propuesta de Carl Dahlman, del Banco Mundial, para la reestructuración del sector productivo de los países de la ex Unión Soviética; esa propuesta está basada en Silberman y Weiss, 1992. En la CEPAL, esta política ha sido impulsada fundamentalmente por Joseph Ramos, Director de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial.

⁹ El cofinanciamiento podría implicar, por ejemplo, que las empresas mantengan los sueldos de sus trabajadores que participan en las visitas y preparen el informe correspondiente, y que el aporte gubernamental financie los pasajes, los viáticos y los costos de administración del programa.

¹⁰ En el caso del Plan Marshall, cada miembro de la misión transfirió su experiencia a un promedio de entre cinco y diez fábricas en su país de origen.

c) *Mejorar las condiciones de financiamiento del desarrollo tecnológico de las empresas*

Los fondos orientados a la promoción del desarrollo tecnológico, en la mayoría de los países de la región, no disponen de recursos significativos frente a los requerimientos totales de la modernización productiva. No obstante, pueden cumplir un papel demostrativo de la rentabilidad potencial que el financiamiento de la inversión en tecnología puede tener para la banca privada, y servir para aprender y enseñar cómo evaluar el riesgo tecnológico. Las condiciones de financiamiento deben dejar en claro su apoyo a las economías externas derivadas del desarrollo de tecnología. Habría que evaluar las ventajas y desventajas de otorgar condiciones preferenciales en las tasas de interés, por un lado, o de asumir parte o la totalidad del riesgo tecnológico, por otro. Asimismo, se debería tender a reducir el margen de intermediación para la banca comercial en las operaciones de crédito tecnológico, pues su alto nivel disminuye la demanda de crédito del sector empresarial. Además, habría que reforzar los mecanismos tradicionales de financiamiento de prototipos y plantas pilotos, para facilitar así la transición empresarial desde la etapa de investigación precompetitiva a la de instalación y puesta en marcha de las plantas, prestando especial atención a las necesidades y limitaciones de las pequeñas y medianas empresas.

d) *Dar estímulos fiscales directos a las actividades de investigación y desarrollo de empresas que introduzcan innovaciones*

Un tipo de programa que se ha ensayado con éxito en Singapur (Lim, 1993) otorga incentivos a las primeras empresas que introducen tecnologías significativamente novedosas en su rubro (tanto para reducir costos como para mejorar la calidad). Esto porque, en última instancia, la empresa que primero aplica una tecnología nueva e idónea en un país es de hecho una innovadora y genera externalidades que las demás empresas pueden aprovechar sin incurrir en costos o riesgos de igual magnitud.

e) *Fomentar alianzas de empresas mediante la simplificación de los trámites, el acceso a la información y el estímulo fiscal*

Los primeros dos mecanismos son obvios si se desea impulsar una estrategia de desarrollo de alianzas empresariales. Respecto del tercero dista de haber consenso, pero parecería necesario como señal de

que esa estrategia se considera prioritaria para la modernización y que hay disposición para hacer sacrificios en términos de gasto público, dada su importancia.

f) *Transferir a nivel operativo la experiencia de instituciones de apoyo a la actividad tecnológica de las empresas en la región*

Como se señaló anteriormente, esta experiencia es amplia, y aunque los expertos en cuestiones tecnológicas la conocen bien, no ha permeado los organismos decisores de política, especialmente en países

medianos y pequeños. El impacto real de centros tecnológicos a nivel de rama industrial, incubadoras tecnológicas, parques tecnológicos, formas de vinculación entre universidades y empresas y mecanismos alternativos de financiamiento, aún no ha sido debidamente evaluado ni difundido como para que influya en la toma de decisiones. De esas actividades, cada país podrá tomar los elementos adecuados a los recursos de que dispone, a su capacidad de absorción de nuevas tecnologías, a su experiencia previa con cada instrumento y a la cultura empresarial predominante en los diversos sectores.

III

Elementos para el debate futuro

Los lineamientos de política presentados anteriormente pueden, en gran medida, concitar consenso en las instancias decisorias de los países de la región. Sin embargo, distan de agotar el alcance posible de las políticas de competitividad, a las cuales tal vez se agreguen otros contenidos a través del esfuerzo analítico de concebir nuevos instrumentos y líneas de acción, y de la aceptación futura de líneas de acción que se utilizan en otros contextos, pero que en la región no son aceptadas por razones ideológicas o porque vulneran intereses de determinados sectores. A continuación se enumeran algunos elementos altamente discutibles, sobre los cuales los países de la región, implícita o explícitamente, están tomando o deberán tomar una posición.

En primer lugar, parecería que numerosos países de la región no cuentan con los instrumentos y menos aún con la capacidad para aplicar políticas que permitan enfrentar competitivamente los desafíos de un fenómeno de la magnitud del que ha sido llamado "la tercera revolución industrial". Con frecuencia —lo que es paradójico, aunque se explique por la escasez de recursos disponibles— se manifiesta, por ejemplo, la intención de dar apoyo financiero al desarrollo y la difusión de nuevas tecnologías y se señala que eso se hará con tasas de interés dos o tres puntos inferiores a las que enfrentan las empresas en sus operaciones cotidianas; o se indica que para esos fines se destinarán recursos que muchas veces no alcanzan a fracciones decimales del producto nacional. Más allá de la insuficiencia objetiva de los recursos destinados a fortalecer la competitividad empresarial, esos proce-

dimientos denotan una falta de compromiso sustancial con los objetivos manifestados que no escapa a la percepción de los empresarios.

Un aspecto muy polémico, pero estrechamente vinculado al anterior, es el de que el Estado llegue a tener o recupere una capacidad de liderazgo estratégico. Si bien dista de haber acuerdo sobre si es posible o deseable tal liderazgo, en diversos países hay amplios sectores empresariales que demandan que el Estado asuma un papel más activo en la definición de prioridades, aunque esto no implique mayor intervención directa a nivel productivo. Tal actitud se percibe, por ejemplo, en las reiteradas manifestaciones de grupos empresariales brasileños de que el país necesita "un proyecto nacional", o en la demanda en Jamaica, también de grupos empresariales, de que se formule y aplique una política industrial en 1994. A estos casos se suman los de protagonismo estatal en la negociación de acuerdos de integración, en los cuales se definen condiciones que afectan de manera diversa la competitividad de sectores específicos por un plazo largo. Todos ellos indican que el debate sobre el alcance de la acción estatal no está cerrado en la región, sobre todo en circunstancias que hacen imperativo estrechar la gran distancia que separa la productividad de los países de la región de la de competidores internacionales que usan eficientemente esa acción estatal.

En relación con el punto anterior, es también importante señalar que en muchos de estos países no parece haberse hecho un análisis profundo de hasta dónde es posible apoyar activamente la competitivi-

dad empresarial. Si bien no parece viable, ni política ni económicamente, que países de América Latina y el Caribe puedan utilizar mecanismos similares a los de la Unión Europea respecto de su agricultura, o de Japón y Corea respecto de su mercado interno en general, no está claro que todos los instrumentos de que se dispone se estén utilizando con la máxima intensidad "internacionalmente aceptable". Más aún, son pocos los países que están plenamente al tanto de los apoyos económicos directos a la actividad productiva que conceden numerosos países desarrollados a través de autoridades provinciales o locales.¹¹ La decisión sobre este punto tiene, naturalmente, un impacto directo sobre la competitividad empresarial, en particular de firmas que operan en ramas carentes de grandes ventajas competitivas.

Aunque anteriormente se señaló que los decisores de política en la región han tendido a centrar cada vez más su atención en las actividades con mayores ventajas comparativas, no parecería que la preocupación por la creación de nuevos sectores o de nuevas ventajas competitivas pueda ser relegada al momento en que las ventajas actuales se hayan aprovechado plenamente o incluso agotado. Hacerlo sería especialmente grave, dado el dinamismo tecnológico actual. Los fracasos de las políticas del pasado deben llevar a delinear mejores políticas (más realistas, más sencillas, más aplicables) para generar ventajas competitivas, y no al abandono de la acción pública en este campo.

Una cuestión también crucial y que debería tener mayor peso en el debate es la relación entre productividad, empleo e informalización. La tradición del análisis industrial en la región muchas veces tomó como un hecho la tesis de Kaldor: de cada punto porcentual que crece la industria, medio punto se debe a aumento de la productividad y otro medio punto a aumento del empleo (Kaldor, 1966). La recuperación económica de la región se ha dado en el curso de una modernización tecnológica que ha roto esa relación.

Los aumentos de productividad en el sector formal de la economía muchas veces son enormes, mientras que el aumento del empleo es insignificante o incluso negativo. Sucede así porque a menudo la modernización de las empresas del sector formal ha ido acompañada de procesos de desverticalización y de subcontratación al sector informal, o ha consistido en ellos. El consiguiente aumento del desempleo, la informalidad o el subempleo, provee una base endeble para desarrollar condiciones sistémicas que favorezcan la productividad (educación, salud, vivienda y alimentación de la mano de obra) y puede vulnerar, a mediano plazo, los resultados de los esfuerzos actuales.

Por último, parecería importante reconocer los efectos de un desarrollo paradójico que puede darse en los numerosos sectores productivos, y prepararse para enfrentarlo eficientemente. Un objetivo manifiesto de los decisores de política en muchos países de la región, que es compartido por amplios grupos empresariales, es el de avanzar hacia una combinación de productos de mayor valor agregado y con mayor dinamismo tecnológico y de mercado. Esto implica orientarse hacia sectores productivos que hacen uso intensivo de tecnología y de capital humano y en los cuales tienen importancia predominante los rendimientos crecientes y las externalidades. De alcanzarse ese objetivo, la composición del producto de los países de la región involucrará más fallas de mercado. Parte de tales fallas, en especial las derivadas de rendimientos crecientes, podrían compensarse con un incremento de la competencia internacional y la rivalidad interempresarial. Pero las imperfecciones derivadas de externalidades, en general, y de bienes públicos, en particular, muy probablemente tenderán a aumentar. En ese marco las políticas de competitividad que contengan instrumentos para compensar y corregir fallas de mercado, o incluso los simule donde no existan, seguramente tendrán aún más cabida que en el mundo actual.

¹¹ Véanse, por ejemplo, el caso de la provincia canadiense de Ontario (Ontario, Premier's Council, 1988) y un panorama del conjunto de los países desarrollados en OCDE (1992) y Chudnovsky (1993).

En este último figura también un análisis de la República de Corea y de Taiwán, China.

Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1992): *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, LC/G.1701/Rev.1-P, Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.92.II.G.5
- _____ (1994): *América Latina y el Caribe: Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, LC/L.809 (CEG.19/4), Santiago de Chile, 28 de enero.
- Chudnovsky, D. (1993): Políticas de competitividad en los países de la OCDE, Corea del Sur y Taiwán, documento de trabajo realizado para la Secretaría de Programación Económica de Argentina, Proyecto Arg/93/032 (mimeo), Buenos Aires.
- Dini, M. y W. Peres (en prensa): Systems of innovation in Latin America: Local experiences and institutional support, P. Bianchi, J. L. Gaffard, L. Miller y M. Quéré (eds.), *Working Together for Growth: Integrating Systems of Innovation*, Kluwer Academic Publishers.
- Grossman, G. y E. Helpman (1992): *Innovation and Growth in the Global Economy*, Cambridge, Mass., MIT Press.
- Guerguil, M., C. Macario y W. Peres (1993): *Políticas de desarrollo productivo*, Proyecto Regional CEPAL/PNUD "Diseño de políticas para el fortalecimiento de la capacidad de innovación tecnológica y elevación de la competitividad internacional en el ámbito empresarial latinoamericano", Santiago de Chile, CEPAL.
- Guerrieri, P. (1993): *Technological Interdependence and International Competitiveness in Major Latin American Countries*, Conference on Integrating Competitiveness, Sustainability and Social Development (París, 17 a 19 de junio), Centro de Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/CEPAL/CIID.
- Hofman, A. (1993): El comportamiento económico en Chile en el siglo XX, una perspectiva comparativa, *Estudios de economía*, vol. 20, N° especial, Santiago de Chile, Universidad de Chile, Departamento de Economía, junio.
- Kaldor, N. (1966): *Causes of the Slow Rate of Economic Growth of the United Kingdom: An Inaugural Lecture*, Londres, Cambridge University Press.
- Katz, J. (1993): Falla de mercado y política tecnológica, *Revista de la CEPAL*, N° 50, LC/G. 1767-P, Santiago de Chile, Naciones Unidas, agosto.
- León, L.V. (1993): *Fortalecimiento de los gremios empresariales en Venezuela*, Proyecto Regional CEPAL/PNUD "Diseño de políticas para el fortalecimiento de la capacidad de innovación tecnológica y elevación de la competitividad internacional en el ámbito empresarial latinoamericano", CEPAL, Santiago de Chile.
- Lim, L. Y. C. (1993): *Technology Policy and Export Development: The Case of the Electronics Industry in Singapore and Malaysia*, Maastricht, Países Bajos, Universidad de las Naciones Unidas, Instituto de Nuevas Tecnologías.
- Macario, C. (1993): *Competitividad de las empresas latinoamericanas: comportamiento empresarial y políticas de promoción de exportaciones*, Proyecto Regional CEPAL/PNUD "Diseño de políticas para el fortalecimiento de la capacidad de innovación tecnológica y elevación de la competitividad internacional en el ámbito empresarial latinoamericano", CEPAL, Santiago de Chile.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1992): *Industrial Policy in OECD Countries, Annual Review 1992*, París.
- Ontario, Premier's Council (1988): *Competing in the Global Economy*, Report of the Premier's Council, Toronto, Queen's Printer for Ontario.
- Peres, W. (1993): ¿Dónde estamos en política industrial?, *Revista de la CEPAL*, N° 51, LC/G. 1792-P, Santiago de Chile, Naciones Unidas, diciembre.
- Silberman, J. y C. Weiss (1992): *Restructuring for Productivity. The Technical Assistance Program of the Marshall Plan as a Precedent for the Former Soviet Union*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Taylor, G. (1993): *Towards Making a Useful Application of S&T for Development in Jamaica*, Kingston, Consejo de Investigación Científica.

Política industrial *y fomento de la* competitividad

Oswaldo Rosales V.

*Oficial de Asuntos
Económicos, CEPAL.*

El debate regional sobre política industrial se centra hoy en las políticas de fomento de la competitividad en el contexto de economías abiertas. Privilegia el uso de políticas horizontales, se apoya en el mercado y es celoso en la vigilancia de los equilibrios macroeconómicos. Sin embargo, aún adolece de debilidades en el tratamiento de los temas sectoriales, sigue siendo renuente a asimilar las experiencias asiáticas de apoyo a pioneros, y de coordinación más estrecha entre el sector público y el privado, y aún no otorga suficiente importancia al fortalecimiento de la base tecnológica y de los recursos humanos. En este artículo se pasa revista a los acontecimientos internacionales que han modificado la noción de competitividad; se postula que la noción de políticas de fomento productivo es más pertinente que la de política industrial; se plantea que la transformación productiva en los años noventa está indisolublemente asociada a la internacionalización y a la profundización exportadora, y se examinan algunos instrumentos de política en los ámbitos del fomento a la exportación, la tecnología, la productividad y la capacitación. Se concluye con una reflexión sobre los requisitos de calidad en la gestión pública que surgen de este enfoque.

I

Introducción

La política industrial ha estado asociada a la idea de intervención pública directa en la estructura productiva, de conformidad con determinadas visiones de futuro. En virtud de ella, se ha intentado identificar y promover sectores, y a veces empresas específicas, con mayor potencial de crecimiento. El enfoque tradicional hacía hincapié en las fallas del mercado para guiar el proceso de inversión, dada la presencia de externalidades y economías de escala. El accionar público, se suponía de manera implícita, podía lidiar eficazmente con tales imperfecciones. En la práctica, se subestimó la programación de las inversiones que realizan las empresas, y se sobrestimó la capacidad de gestión microeconómica de los gobiernos.

Las expresiones más radicales de política industrial han conducido a la práctica de escoger “ganadores”, con resultados mixtos. En reacción, las posturas contrarias a cualquier modalidad de política industrial han visto en esa práctica un intento de anular el funcionamiento del mercado y de modelar políticamente la estructura económica (Lambsdorff, 1993).

Los enfoques más recientes, si bien ponen el acento en las imperfecciones del mercado (del capital, del trabajo y de los productos), no intentan reemplazar a éste en la asignación de los recursos de inversión. Buscan resolver directamente las fallas observadas, para así potenciar el papel asignador del mercado en las decisiones de producción. Además de las conocidas imperfecciones del mercado de capital (selección adversa, riesgo moral, segmentación), se observan fallas de coordinación, insuficiente provisión de bienes públicos como los de información, conocimiento, difusión tecnológica y capacitación, y debilidad de los procesos de aprendizaje a ellos asociados (Stiglitz, 1989).

En estrategias de economía abierta, la transformación productiva y el potencial de crecimiento están más asociados a las exportaciones, a un mayor énfasis en el desarrollo y la difusión tecnológicos como mecanismo para mejorar el posicionamiento de empresas nacionales en el mercado internacional.¹

Por lo tanto, las políticas de desarrollo productivo apuntan actualmente:

i) al desarrollo de mercados hasta ahora incompletos —de tecnología, capital humano, capital de largo plazo, divisas—, superando la subinversión en exportación (nuevos productos, nuevos mercados) y el insuficiente apoyo a las empresas pioneras;

ii) al logro de rendimientos crecientes y complementariedades estratégicas que estimulen la competitividad sistémica;

iii) a la regulación de mercados de importancia crucial para la competitividad, como el sistema financiero, los servicios públicos de telecomunicaciones, la energía y otras áreas de la infraestructura (CEPAL, 1994a).

Con todo, el tema de las políticas de fomento productivo y tecnológico en economías abiertas es una asignatura pendiente en el debate regional: “En la actualidad, la actitud predominante es la de simplemente abandonar tales políticas en economías cerradas, sin que haya surgido un sustituto eficaz para fomentar la competitividad. Detrás del argumento en favor de políticas no discriminatorias, se puede gestar la creencia ingenua y sin fundamento empírico de que el mero funcionamiento de los mercados basta para encarar los temas de base en materia tecnológica, empresarial y de recursos humanos, de competitividad y de posicionamiento internacional” (CEPAL, 1994b).

II

Cambios en la noción de competitividad

1. Globalización y cambio tecnológico

La globalización y el cambio tecnológico están modelando actualmente el orden económico internacio-

nal, a través de un marcado dinamismo de los merca-

¹ Las nociones de eficiencia y posicionamiento en los mercados internacionales se examinan en CEPAL, 1992a, cap.V.

dos financieros internacionales, de la inversión extranjera directa y de la exportación de servicios. Con ello, la dinámica económica ha pasado a ser predominantemente mundial y la distinción entre política económica interna y externa ha perdido parte de su sentido, pues los agentes económicos tienden a operar de modo de privilegiar el entorno internacional en sus decisiones. De allí que el principal criterio para calificar las políticas económicas sea hoy su aporte a la mejoría de la capacidad competitiva del país.

En un ambiente de acentuada globalización, el producto y el comercio mundiales crecen más lento que antaño, pero las aperturas comerciales y la paulatina reducción de barreras arancelarias al comercio aumentan la elasticidad-producto de las exportaciones mundiales. La inversión extranjera directa (IED), estrechamente asociada a las empresas transnacionales, aparece como uno de los factores más dinámicos en la promoción del crecimiento y la difusión tecnológica. En años recientes, los flujos mundiales de IED han triplicado el crecimiento del producto, en tanto que el crecimiento de las exportaciones ha duplicado el de la producción mundial (CET, 1991).

El poderío económico y comercial se mueve aceleradamente hacia el Pacífico. Se configura un nuevo mapa económico mundial de intercambios, con gestación deliberada de zonas comerciales, acuerdos de complementación productiva y tecnológica y procesos de convergencia de las políticas económicas (Rosales, 1993).

Tales tendencias a la regionalización del intercambio y a la construcción de grandes bloques comerciales estimulan los procesos de concentración de la IED en las principales economías, para minimizar los riesgos proteccionistas, para concentrar los recursos de investigación y desarrollo en las casas matrices de las empresas transnacionales y para reducir y compartir costos tecnológicos con socios e incluso con competidores a través de coinversiones y otras modalidades que acentúan la especialización y la adecuación flexible a la demanda.

El rápido incremento de los flujos de IED ha ido acompañado de un cambio en su composición sectorial, con una presencia cada vez mayor de los servicios.² En éstos, el componente tecnológico, de información y de conocimiento es cada vez más importante, de modo que los nuevos servicios constituyen un

aspecto crucial de las estrategias de construcción de competitividad en la economía global. Tanto el rápido crecimiento del comercio en este rubro como la creciente orientación de la IED hacia él, son indicadores del grado de internacionalización de las economías (CET, 1991).

Los procesos de liberalización y desregulación financiera han acentuado la globalización de los mercados, imponiendo nuevas condiciones a la determinación de los tipos de cambio y tasas de interés. Los movimientos de capital desconectados del comercio exceden varias decenas de veces los del comercio y de la IED. Así, los movimientos de capital se han transformado en el principal factor de globalización y en fuerza conductora de la economía mundial (Drucker, 1993).

La transición tecnológica acrecienta la globalización de los mercados, la internacionalización de la producción y la competencia internacional. Factores decisivos en esta competencia son hoy la investigación científica y tecnológica ligada a la producción; la formación y actualización sistemática del recurso humano; las técnicas de gestión compatibles con la economía global, y las formas públicas y privadas de organización que estimulen la innovación, la flexibilidad y la creatividad.

Bajo tales procesos, lo que subyace como rasgo característico es que el conocimiento, expresado en educación, ciencia y tecnología, ha pasado a ser la clave del desarrollo económico y social y el principal código organizador de la sociedad de fines del siglo XX. Lo que cuenta en la actual competencia entre naciones es la calidad de lo producido y la calidad de los recursos humanos involucrados en esa producción.

Al crecer la importancia del conocimiento es natural que decline la ventaja competitiva vinculada a los recursos naturales, los salarios bajos o el empleo de baja calificación, y que se desplace hacia nuevas manufacturas y servicios en los que adquieren importancia la calidad, el diseño y la incorporación de tecnología (Lafay, 1989). Las ventajas competitivas que reclama el mercado mundial se basan en la inteligencia, el cambio técnico, la innovación y el valor agregado intelectual.

Con ello, las economías de productos primarios tienden a desconectarse de la nueva economía global. El cambio tecnológico ha estimulado el ahorro y la eficiencia en el uso de la energía y las materias primas, disminuyendo la elasticidad-ingreso de la demanda de productos primarios en la industria y los

² Los servicios, que absorbían un cuarto de la IED mundial a comienzos de los años setenta, en la actualidad absorben la mitad de esa IED y entre 55 y 60% de los flujos anuales (CET, 1991).

servicios, resintiéndose aquellas estrategias basadas en la explotación de recursos naturales. Como prueba de ello, el reciente ciclo expansivo en la economía mundial, el más largo de posguerra, coincidió con el nivel más bajo de los precios de los productos básicos (Drucker, 1993). El deterioro de tales precios no condujo a una recesión, como antaño. Las predicciones de escasez y elevados precios de las materias primas no sólo no se han concretado, sino que en el sector alimentario lo más probable es un exceso de oferta, dada la desaparición de grandes mercados importadores (China, India, la ex Unión Soviética) y su gradual transformación en exportadores de alimentos (CEPAL, 1992b).

2. Competitividad-precio y competitividad estructural

El enfoque tradicional asocia el fomento de la competitividad con la devaluación real y la disminución de los costos laborales unitarios, sea mediante incrementos de la productividad del trabajo o mediante reducciones del salario real (OCDE, 1992).

Un enfoque de este tipo puede poseer alto poder explicativo en presencia de mercados competitivos con alta elasticidad-precio en la demanda mundial de bienes transables, con productos homogéneos, y en los cuales los factores cualitativos que influyen en la capacidad comercial del país permanecen más bien constantes. Se reduce dicho poder explicativo si una fracción importante del comercio internacional responde a condiciones de competencia imperfecta³ y a una especialización intraindustrial, apoyada en la diferenciación de productos. En ese caso, las políticas de especialización productiva y de desarrollo tecnológico —y su impacto sobre la calidad y el diseño de los procesos y los productos— empiezan a influir de modo significativo en la captura de mercados, al tiempo que las consideraciones aisladas de precios relativos tienden a perder importancia para explicar la evolución de la competitividad.

En los productos estandarizados, la competencia opera por precios y disponibilidad. En los productos de especialización, lo más relevante son la calidad y el servicio; a continuación prima la entrega, y sólo a igualdad de estos factores entra a dirimir el precio.

³ En este sentido, los enfoques recientes de política comercial destacan la influencia de las economías de escala, las ventajas de la experiencia, la innovación y el aprendizaje tecnológico en los patrones de especialización (Krugman, 1991).

No se trata pues de que no interesen las consideraciones de precio y costo; pero en las nuevas condiciones de competitividad, la importancia relativa del precio es hoy menor (Pérez, 1988).

3. Los elementos de la nueva competitividad

En el mundo actual no compiten empresas sino sistemas. La empresa es el nudo crucial de la competitividad y la innovación, pero ella está integrada a una red de vinculaciones que incluye a sus proveedores de bienes y servicios, al sistema financiero, al sistema educacional, tecnológico, energético, de transportes, telecomunicaciones, entre otros, así como la infraestructura y la calidad del sector público y de las relaciones al interior de la propia empresa.

Los rezagos en estos ámbitos afectan la competitividad de la empresa. Construir sistemas de competitividad exige avances razonablemente simultáneos en la red de contactos que define a la empresa. Esto puede ser estimulado favoreciendo sistemáticamente la cooperación entre el sector público y el privado, y dentro del sector privado, así como la capacidad de establecer alianzas estratégicas de largo plazo, privilegiando en ellas el fomento de las exportaciones, la tecnología, la educación y la capacitación, con acuerdos flexibles de complementación y estrategias compartidas de internacionalización.

Este abordaje sistémico de la competitividad supera concepciones estrechas que limitan el examen de ella al tipo de cambio y a la balanza comercial. Como la "década perdida" lo mostró gráficamente, es posible conseguir significativos superávits comerciales con elevadas devaluaciones reales y su contraparte de compresión de las importaciones, reducciones en el salario real e incluso mermas en gasto social.

La verdadera prueba de la competitividad radica en medir la capacidad de las naciones para hacer frente a los desafíos de los mercados internacionales, y aumentar a la vez el bienestar de sus habitantes. La propuesta más elaborada al respecto sugiere considerar la evolución de cuatro indicadores: i) la productividad del trabajo; ii) el salario real; iii) la rentabilidad real del capital, y iv) la posición en el comercio internacional.⁴ Aun cuando en cada una de estas variables influye una diversidad de factores, su examen de conjunto ofrece un cuadro acertado de la evolución competitiva de los países.

⁴ Véase *Report of the President's Commission on Industrial Competitiveness*, Washington, D.C., 1985.

La actual competitividad depende menos de ventajas salariales o de recursos naturales que de la calidad de los recursos humanos y de la capacidad de incorporación tecnológica. El fomento de la competitividad alude entonces a las políticas de formación de recursos humanos (educación, capacitación) y de fortalecimiento de la base tecnológica. Además, y como decisivas variables de entorno, la competitividad exige estabilidad macroeconómica y un funcionamiento fluido de los mercados.

La mantención de los equilibrios macroeconómicos —inflación baja y declinante, ahorro fiscal, fomento del ahorro e inversión, estímulo a la productividad y defensa del tipo de cambio real— constituye un requisito básico de la competitividad. La inestabilidad cambiaría, por ejemplo, aumenta los costos de transacción, acentúa la incertidumbre y puede frenar la inversión. Desde una perspectiva más amplia, es preciso profundizar la inserción internacional, perseverando en la estabilidad macroeconómica. Esto significa dar pasos adicionales en la diversificación comercial y en la apertura financiera, si bien con los necesarios resguardos de gradualismo, diversificación de cartera, cobertura de riesgo y fondos de estabilización, para reducir la transmisión de inestabilidades externas a la economía interna.

En otras palabras, es necesario acotar el ámbito de la competitividad al mejoramiento de la calidad de los factores productivos, subordinándola a la adecuada gestión macroeconómica y a la preeminencia de buenas políticas económicas. El fomento de la competitividad no es pues un sustituto de éstas, sino sólo un necesario complemento (Krugman, 1994).

La competitividad reclama también mercados competitivos, transparentes y de acceso fluido para los diversos agentes económicos. Mantener la estabilidad de los incentivos y reducir los costos de búsqueda, transacción e información, es otra forma de apoyar la competitividad.

Entonces, es sobre la base de preservar la estabilidad macroeconómica y de promover la competencia

en los mercados que adquieren sentido las orientaciones en materia tecnológica, de capacitación, de infraestructura y de internacionalización productiva, que más adelante se detallan.

4. Etapas de la competitividad

No hay sugerencias de validez general en materia de políticas de competitividad y fomento productivo. Estas serán más o menos pertinentes según las especificidades nacionales que las condicionan de un modo crítico. En particular, influyen aquí el nivel y densidad de la base industrial y tecnológica, la especificidad de la inserción internacional, el peso relativo del comercio exterior sobre el producto, el grado de diversificación exportadora, la base empresarial y de recursos humanos, la calidad de la gestión pública y el grado de avance en las reformas económicas. El espectro de posibilidades que emana de la combinación de tales variables es una muestra también de las diversas posibilidades que surgen para abordar las distintas etapas de la competitividad.

Las reformas macroeconómicas —la estabilidad de precios, la disciplina fiscal, la reforma comercial, la consistencia de ella con la política macroeconómica y la credibilidad de las reformas mismas— constituyen el piso mínimo sobre el cual es posible ir construyendo la competitividad nacional. Tras tales reformas, la experiencia muestra la significativa contribución que hacen a la competitividad las reformas institucionales en materia de puertos (CEPAL, 1991), legislación laboral, modernización de aduanas e impuestos internos, entre otras.

En las economías que han avanzado más en las reformas macroeconómicas y en estas reformas institucionales, se plantea la necesidad de efectuar también reformas a nivel microeconómico y mesoeconómico, que aborden embotellamientos en materia de capacitación, productividad e infraestructura,⁵ así como los desafíos tecnológicos y de internacionalización productiva (en particular la inversión productiva en el exterior).

III

¿Política industrial o política de desarrollo productivo?

El actual debate sobre política industrial se centra en el fomento de la competitividad, por la vía de aumen-

tar la productividad total de los factores, mejorar la

⁵ En lo referente a sugerencias de política para abordar la infraes-

tructura vial véase Schliessler y Bull (1992), y en materia de puertos, CEPAL (1991).

calidad de los bienes y servicios y promover la generación y difusión tecnológicas.

La reflexión primera al respecto es que, en verdad, se trata de políticas de fomento productivo y tecnológico antes que de políticas industriales. Atrás han ido quedando los enfoques sectorialistas estrechos. El desafío actual es fortalecer la inserción internacional, orientando la estructura productiva en la dirección de las tendencias dinámicas del comercio mundial. Esto pasa por acrecentar el contenido de conocimientos y de valor tecnológico en cada producto, privilegiando la promoción de eslabonamientos productivos y de servicios en torno a las exportaciones, y estimulando los servicios a la producción, el desarrollo de proveedores y la producción de insumos intermedios y de bienes de capital asociados.

El desarrollo industrial moderno, articulado en torno a cadenas productivas, exige atender no sólo a la producción de bienes materiales sino a toda la gama de servicios vinculados a la producción, como mantenimiento, reparación, servicios de consultoría industrial, tecnológica, administrativa y financiera, programas computacionales, ingeniería de diseño y de proceso, y otros. La política industrial y de servicios modernos no puede desvincularse de las demás políticas sectoriales ni puede recluirse en enfoques sectorialistas.

Al reorientarse las estrategias de desarrollo en la región, el fomento productivo privilegia el apoyo a las nuevas industrias nacientes, esto es, a las exportaciones no tradicionales. Las empresas capaces de identificar un rubro de exportación y de colocarlo en mercados internacionales dinámicos en condiciones competitivas incurren en altos costos iniciales, propios de la penetración de mercados difíciles. Con su acción generan externalidades positivas —de información, prestigio, redes comerciales y otras— que favorecen a nuevos exportadores. De allí la importancia de compensar a las empresas innovadoras que incurren en los costos y riesgos de conquistar nuevos mercados (CEPAL, 1994a).

En aquellos casos exitosos de exportaciones basadas principalmente en los recursos naturales, corresponde consolidar las ventajas logradas, avanzando hacia las áreas de insumos, bienes de capital, tecnología y servicios asociados. De este modo se reorienta gradualmente el perfil exportador hacia productos de mayor valor agregado y contenido tecnológico, con mercados más dinámicos y precios más estables, y con menor riesgo de proteccionismo, reduciendo así la vulnerabilidad de la canasta de exportaciones.

Esto no significa polarizar una pugna entre productos primarios e industriales, pues lo relevante es el grado de conocimiento y tecnología que se incorpora en cada producto a la par con la promoción de cadenas productivas y de servicios en torno a las exportaciones.⁶

En la agricultura, por ejemplo, la distinción convencional entre cultivos en estado fresco (o no elaborado) y elaborado no representa necesariamente menor o mayor incorporación de valor agregado. En muchas ocasiones, los productos frescos exigen procesos de producción, recolección, selección, clasificación, control de calidad, conservación y transporte bastante complejos. Los mercados de consumo final de estos productos tienden a ser exigentes en materia de calidad y presentación, por lo que son necesarios diversos servicios anexos al proceso productivo que incrementan el valor agregado y la incorporación de conocimiento tecnológico (CEPAL, 1993a).

La aparición de productos más dinámicos, menos vulnerables y con mayor incorporación de conocimiento y tecnología, por lo general no es un resultado automático del mercado. En algunos casos se requieren señales precisas de consolidación de liderazgos nacionales, y en otros alianzas público-privadas en la promoción externa para capturar posiciones de mercado, buscando una aplicación focalizada de los instrumentos de fomento productivo y exportador.

Existe allí campo para los consensos con miras al desarrollo sectorial. En efecto, si sectores emergentes, con dinamismo ya validado por el mercado y un volumen alto de exportaciones, enfrentan ciertas insuficiencias en comercialización, capacitación, diseño, tecnología o infraestructura, es posible articular esfuerzos públicos y privados para focalizar allí los instrumentos horizontales existentes. Por otra parte, se puede minimizar las posibilidades de cabildeo si existen instituciones públicas no estatales integradas por agrupaciones empresariales (incluidas las exportadoras), así como centros tecnológicos y académicos, que funcionen con elevada transparencia en la asignación de fondos y en la evaluación y seguimiento de las actividades.

⁶ Las importaciones de la OCDE en 1978-1987 crecieron a una tasa anual de 5.7%. Los productos con mayor contenido de recursos naturales crecieron menos que eso y los que incorporaban más conocimiento lo hicieron a más de 10 ó 15%. Por ejemplo, las importaciones de madera crecieron menos de 1% por año y las manufacturas de maderas 9%. Esto da fuerza al argumento de que es necesario potenciar redes de producción en torno a recursos naturales existentes.

El sector público no está mejor capacitado que el privado para escoger “ganadores”, pero sí tiene ventajas —o puede construir las— para la coordinación de esfuerzos y el estímulo de visiones prospectivas de la economía internacional y de los mercados pertinentes. El sector público podría escuchar las demandas de los empresarios y de los inversores extranjeros a la hora de definir sus gastos en infraestructura y recursos humanos y sus políticas de financiamiento de largo plazo, a fin de maximizar su efecto en la competitividad sistémica y la difusión tecnológica.

Como expresión institucional puede sugerirse la

gestación de centros de productividad y competitividad de carácter tripartito, es decir, con participación del sector público —gobierno, universidades, centros tecnológicos—, de organizaciones empresariales y de organizaciones de trabajadores, que hagan el seguimiento de la evolución de la competitividad y de las tendencias tecnológicas y comerciales de carácter sectorial, abordando las temáticas nacionales con una adecuada incorporación de los aspectos internacionales involucrados. Esta práctica reforzaría los comportamientos de economía global, abierta al mundo, estimulando relaciones de cooperación entre los agentes económicos.

IV

Internacionalización y énfasis exportador

En la actualidad, la actividad productiva y por cierto la exportadora responden a un concepto de redes. El negocio exportador constituye una red o circuito integrado que incluye diversos eslabones: proveedores, producción, transporte, importación, distribución, comercialización, financiamiento al importador y al cliente, servicios legales y financieros, etc. La competitividad de un producto dependerá de la eficiencia de cada uno de estos eslabones.

Surgen aquí dos consideraciones de política: en primer lugar, es importante fomentar la articulación de estos eslabonamientos productivos y de servicios, estimulando la especialización y externalización de funciones a través de alianzas estratégicas con proveedores, con cadenas de comercialización y transporte, con los consumidores e incluso con los competidores; en segundo lugar, es necesario reexaminar la pertinencia de los incentivos para exportar a fin de tener en cuenta la importancia de las cadenas de exportación.

Desde este punto de vista, el objetivo es apoyar a todas las empresas que tengan potencial competitivo, cualquiera sea su tamaño, focalizando el apoyo público en la eliminación de las trabas específicas que limitan el despliegue de ese potencial y fortaleciendo los eslabones dinámicos. Por otra parte, el apoyo a las pequeñas y medianas empresas, más que tender a desarrollarlas como compartimientos estancos, a veces “protegidos”, debiera orientarse a crear y fortalecer sus vínculos con empresas exitosas de mayor

tamaño y facilitar su inserción en cadenas de exportación, actuando inicialmente como subcontratistas o exportadores indirectos. Lo central en cada caso es seguir de cerca el comportamiento competitivo de los principales rubros de exportación, para descubrir trabas y oportunidades y reaccionar oportunamente frente a ellas, en la medida de los recursos y en función de políticas no discriminatorias.

La calidad de la especialización internacional no es sólo una preocupación comercial. Repercute directamente en las posibilidades de generar empleo productivo y salarios crecientes. Especializarse en productos de bajo crecimiento, con marcados ciclos de precios y sujetos a prácticas proteccionistas puede llegar a afectar los equilibrios macroeconómicos; por otro lado, apoyarse excesivamente en recursos naturales de poca elaboración, en salarios bajos o en insuficientes condiciones laborales dificulta una competitividad sistémica.

Para avanzar en la internacionalización productiva conviene estrechar la colaboración entre el sector público y el privado. Ello es necesario, por ejemplo, para favorecer una mayor influencia nacional en las cadenas globales de producción, comercialización y transporte que están ligadas a la oferta exportable, y para estimular la conformación de empresas comercializadoras nacionales, como parte de una política comercial más activa y de una coordinación público-privada más estrecha.

El aporte fundamental del sector público al des-

empeño exportador radica en: i) garantizar un ambiente de crecimiento y estabilidad económica; ii) gestar una orientación global de los incentivos que reduzca los sesgos antiexportadores y garantice el acceso a insumos en condiciones competitivas, y iii) dar apoyo institucional a la actividad exportadora, particularmente en materia de información, financiamiento, seguro de exportación y promoción de la oferta exportable en el exterior.⁷

Lo anterior, sin embargo, no basta para avanzar hacia una fase de internacionalización productiva y profundización exportadora. Por lo tanto, es necesario acompañar ese aporte con inversión en el exterior, participación en cadenas de comercialización, operaciones conjuntas con empresas del país en los mercados de destino, y dar nuevo relieve a los aspectos de promoción, calidad y diferenciación de marca.

La experiencia de las economías asiáticas muestra la importancia estratégica de estas áreas, en particular: i) la creación de empresas comercializadoras-exportadoras; ii) la instalación en los principales mercados de destino de empresas importadoras de productos nacionales; iii) la suscripción de contratos de exportación, con incentivos diferenciados de conformidad con compromisos sobre el valor exportado, y iv) la promoción de la inversión en el exterior para la comercialización y la participación en cadenas mayoristas de distribución. Todos estos aspectos son cada vez más relevantes para la internacionalización productiva y el aumento de la competitividad (Rosales, 1994; CEPAL, 1994a).

El sector público podría colaborar en estas tareas, particularmente durante períodos macroeconómicos en que importantes ingresos de divisas a la economía tienden a depreciar el tipo de cambio real y desalentar las exportaciones. En aquellos casos se podría evaluar la posibilidad de aplicar montos reducidos y acotados de las reservas internacionales (1% de ellas) a estas iniciativas de promoción externa, sujeta al aporte de montos similares por las agrupaciones exportadoras. Tales recursos se podrían asignar a proyectos de oficinas comerciales en el exterior o a gastos de promoción que otorguen beneficios a todos los exportadores. Cabe señalar que los países asiáticos premian con doble deducción tributaria los gastos de las empresas en promoción en el exterior y en tecnología (anexo 1).

⁷ En CEPAL (1994a, cap. V) se pasa revista a los incentivos fiscales y financieros para la promoción de las exportaciones de América Latina.

Algunos aspectos destacados en la profundización exportadora⁸ son los siguientes:

i) *Estimular las empresas comercializadoras nacionales*, como parte de un esfuerzo de política comercial más activa, y *mejorar la propia organización de los exportadores*, son otras tareas para la fase de profundización exportadora. Respecto de algunos productos agrícolas y del mar, por ejemplo, parece haberse inaugurado una etapa de mayores requerimientos en materia de calidad, estandarización, promoción comercial, alianzas con importadores y coordinación de la oferta, ya que el mercado es más exigente y hay nuevos competidores. Es preciso entonces organizarse para exportar mejor, mejorando la gestión privada de promoción y comercialización y aprendiendo de las experiencias satisfactorias.⁹

ii) *El financiamiento competitivo para exportadores no tradicionales* o pioneros seguirá siendo un eje importante de la promoción exportadora. Extender el seguro de exportación (o crearlo cuando no existe), gestar líneas de financiamiento de largo plazo para exportadores de manufacturas y servicios en condiciones internacionalmente competitivas y crear los mecanismos e incentivos necesarios para incorporar a la banca privada a este rubro, son requisitos previos indispensables para la profundización exportadora.

iii) En materia de *promoción comercial*, es necesario superar la acción atomizada, individual y a veces ingenua, incompatible tanto con la gravitación de las exportaciones en economías que han optado por una mayor integración a los mercados internacionales, como con la penetración que algunas de ellas han alcanzado en mercados sofisticados. En este ámbito, es preciso aumentar los recursos públicos dedicados a promoción; establecer incentivos que favorezcan la promoción comercial; conseguir que el sector privado invierta más en esta tarea, y

⁸ En este artículo, el concepto de profundización exportadora abarca: diversificación de productos y mercados; incorporación de conocimiento y tecnología; creación de cadenas de exportación; mayor incorporación de la pequeña y mediana empresa, e instauración de estímulos para mejorar la calidad de los productos.

⁹ Entre los casos más destacados de exportaciones no tradicionales ligadas a recursos naturales se encuentran las de crustáceos y moluscos frescos (Argentina y Panamá), harinas solubles y alimentos similares para animales derivados de especies marinas (Chile y Ecuador), camarones congelados (Ecuador), salmones (Chile), uva (Chile y México), manzanas (Chile), piñas (Costa Rica y la República Dominicana), jugo concentrado de naranja (Brasil), carne fresca de pollo (México), flores cortadas (Colombia y Costa Rica), madera aserrada y traviesas (Chile). Véase CEPAL, 1993a.

mejorar la coordinación público-privada, entre otras cosas, en la promoción de la imagen del país respectivo.

iv) El carácter promocional de la *política de inversión extranjera* puede traducirse también en una política más activa de alianzas estratégicas con empresas transnacionales, y de estímulo a la inversión extranjera en manufacturas, servicios y formación de recursos humanos, a través de señales más precisas de diversificación sectorial. Facilitar dicha inversión mediante la reducción de los tributos a la transferencia tecnológica, los servicios y la asistencia técnica, y los acuerdos bilaterales que eviten la doble tributación, es un camino que puede ser ventajoso, particularmente en aquellas economías más avanzadas en las reformas estructurales.

v) Mejorar la coordinación y pertinencia en el *diseño, aplicación y evaluación de las medidas de fomento a las exportaciones* que corresponden a la devolución de impuestos y derechos aduaneros, generalmente es tarea que compete a diversos organismos públicos (aduanas, impuestos internos, tesorería y ministerios de economía, comercio exterior o industria), lo que dificulta a veces la coordinación e impone costos evitables a los exportadores. Areas tan importantes como la importación y exportación de servicios y el financiamiento de las actividades exportadoras a veces no encuentran una clara contraparte institucional. Para desburocratizar los trámites de comercio exterior es preciso mejorar el manejo de la información y el registro de las exportaciones e importaciones, haciendo uso de la informática, y marchar hacia una ventanilla única para los exportadores y para sus relaciones con el servicio de aduanas.¹⁰

Hay aquí un desafío permanente de reducción del sesgo antiexportador: el de readecuar normas, flexibilizar procedimientos, reducir trámites y burocracia y tecnificar al personal.

vi) Un ámbito poco desarrollado en la región y que empieza a adquirir importancia es la *vigilancia de*

las prácticas de competencia desleal en el comercio exterior.¹¹ Especial atención en los acuerdos comerciales, por ejemplo, están recibiendo el tratamiento de las inversiones, los servicios, las medidas antidumping, las cláusulas de salvaguarda y los mecanismos para la solución de controversias. La gestión de tal sistema requiere: i) estar radicada en instancias que garanticen el conocimiento de las realidades sectoriales; ii) un estrecho contacto con el sector privado, y iii) un alto grado de tecnificación y credibilidad, de modo de evitar su utilización por intereses particulares con objetivos proteccionistas.

Las instituciones públicas destinadas al diseño y ejecución de las políticas de desarrollo exportador no han evolucionado a parejas con la intensidad creciente del proceso de internacionalización de las economías de la región. De allí el interés por readecuar los ritmos y desempeños de los organismos de promoción y de las respectivas cancillerías a estos nuevos desafíos. Tal readecuación debería realizarse de consuno con las organizaciones de exportadores, estimulando un mayor compromiso privado con las políticas de promoción comercial, fomento tecnológico y capacitación.

vii) *La modernización de la gestión e institucionalidad de la política económica internacional* desempeña un papel decisivo en los esfuerzos de internacionalización.

Se trata de unificar los criterios económicos y políticos, de otorgar mayor peso al componente económico de las relaciones internacionales y de mejorar el apoyo político y técnico a las tareas de las relaciones económicas internacionales. Ayudaría para tales propósitos perfilar estrategias nacionales de carácter consensual, con expresiones definidas de promoción del comercio y de las inversiones por regiones y por megamercados, lo que permitiría un manejo unificado y oportuno de las tareas de promoción comercial, conquista y defensa de mercados y prospección de novedades tecnológicas y oportunidades de negocios.

¹⁰ El avance de la actividad exportadora va planteando nuevos desafíos. Así, por ejemplo, la gestión de los puertos debe irse adaptando a prácticas de transporte multimodal, incorporando cambios tecnológicos, como el uso de contenedores y el intercambio electrónico de datos (CEPAL, 1993b).

¹¹ La nueva Ley de Comercio Exterior de México, publicada en el Diario Oficial el 27 de julio de 1993, incluye normas precisas sobre discriminación de precios, subvenciones, daño y amenaza de daño a la producción nacional, medidas de salvaguarda y procedimientos (Banco Nacional de Comercio Exterior, 1993).

V

Dimensiones de las políticas de fomento productivo

El debate actual en la región sobre políticas industriales (o mejor, sobre fomento de la competitividad) gira principalmente en torno a requisitos técnicos y de economía política.

Por el lado de los requisitos técnicos, tales políticas i) tienden a apoyarse en instituciones de mercado; ii) privilegian la eficiencia dinámica de la competitividad; iii) recurren a incentivos acotados en el tiempo, decrecientes y autodesmontables, ligados a metas precisas de exportación; iv) tienen metas reducidas y concentran la masa crítica del sector público en programas de impacto decisivo, en función de la capacidad técnica y administrativa de éste; v) propician la descentralización de la administración y seguimiento de los incentivos, y vi) concentran la selectividad en exportaciones pioneras o con alto contenido de conocimiento.

Por el lado de los requisitos de economía política, las políticas de fomento productivo han de ser políticas públicas (y no estatales), y consensuales (antes que tecnocrático-administrativas). Un contraargumento ortodoxo señala que la irrupción de la información en sus dimensiones actuales descarta cualquier posibilidad de establecer prioridades productivas, pues no existe instancia pública capaz de acumular y procesar oportunamente flujos tales de información.

En verdad, lo anterior es aplicable a cualquier instancia, pública o privada. El gran espacio para la acción pública aquí es el de compartir información, llegar a diagnósticos consensuales y generar una institucionalidad para el desarrollo flexible, informado y concertado, que reduzca la incertidumbre.¹² La principal ventaja competitiva del sector público es la posibilidad de favorecer este proceso público-privado de información compartida, y propiciar diagnósticos consensuales y una gama de instrumen-

tos para el seguimiento, la evaluación y la corrección de los procesos de inversión, exportación, capacitación, desarrollo de infraestructura y difusión tecnológica.

1. Políticas horizontales y de mercado

El actual fomento productivo tiene una dimensión horizontal —es decir, no apoya a sectores o actividades específicas— y otra factorial, con beneficios que se difunden transversalmente a diversas ramas, apoyando la gestación de mercados y redes institucionales que faciliten el desarrollo de los factores de producción.

El fomento productivo se entiende entonces apoyado en instrumentos horizontales que mejoren la coordinación dentro del sector privado y entre éste y el sector público, y que reduzcan el riesgo asociado a nuevas inversiones, mejorando la información y el acceso flexible a los instrumentos existentes.

El consenso respecto de políticas industriales se traduce en políticas que no interfieren con el mercado y que intentan mejorar su funcionamiento, fortaleciéndolo o corrigiéndolo, según corresponda. Es una visión de ajuste positivo, basada en principios de mercado y de competencia, que asigna la responsabilidad del ajuste estructural a las empresas. Concentra la tarea pública en garantizar un ambiente adecuado para la inversión privada, el crecimiento estable, el predominio de la competencia y el acceso a los mercados.

Cuando se examinan las estrategias de especialización comercial, ya no basta con diferenciar entre estrategias tomadoras de precios (*price-takers*) y las que fijan precios (*price-makers*); la verdadera diferencia se da hoy entre las estrategias pasivas (de aceptación de factores) y activas (de creación de factores). Allí radica la distinción analítica entre “ventajas comparativas” y “ventajas competitivas” (nacionalmente construidas).

Avanzar en materia de competitividad es construir entonces factores y ventajas competitivas. Dadas las características de la competitividad actual, esto

¹² Paradójicamente, la imposibilidad pública de procesar eficazmente la información tecnológica, comercial y financiera para inducir opciones productivas puede transformarse en una ventaja, si se acude a prácticas de concertación de los actores, institucionalizando la interlocución, la negociación y las visiones prospectivas del entorno internacional.

apunta a políticas de naturaleza horizontal, que no discriminen entre actividades ni entre empresas; que se dirijan expresamente a resolver una insuficiencia conocida del mercado, a impulsar una industria o región en general o a promover el desarrollo de insumos críticos para la competitividad sistémica, como la capacitación y la infraestructura (OCDE, 1992).

2. Promoción de la competencia

El funcionamiento competitivo de los mercados constituye un eje de la política industrial. A su vez, la promoción de la competencia requiere un adecuado marco regulador.

Para apoyarse en las potencialidades del mercado es preciso contar con mercados competitivos, transparentes y de acceso fluido. Crear mercados donde no existan, fortalecerlos donde admitan mejoras y regularlos cuando son críticos, son elementos de una política industrial promercado. Democratizar el acceso a los mercados, mejorar su eficiencia y transparencia, y reducir las tendencias a la concentración económica, es además la forma moderna de elevar la eficiencia, la competitividad y la equidad.¹³

Para asegurar la operación efectiva de mercados competitivos se necesita un sector público con suficiente capacidad reguladora para actuar tanto sobre la estructura de los mercados, evitando prácticas no competitivas, como sobre los resultados de su operación. En general, promover la competencia es la mejor política para estimular la eficiencia; sin embargo, cuando ello no sea posible, la regulación oportuna es la segunda alternativa. En buena parte de los países de la región es necesario mejorar la institucionalidad que regula los mercados financiero, previsional, de la energía, de los recursos naturales no renovables y de los servicios de utilidad pública, así como dar adecuada ubicación institucional a la vigilancia de la competencia desleal.

El marco institucional de la regulación de la competencia debe incluir medidas que fortalezcan la disciplina de mercado, refuercen la movilidad de los recursos y mejoren su disponibilidad (Atiyas,

Dutz y Frischtak, 1992; Tavares de Araújo Jr., 1993).

La disciplina de mercado se fortalece con menor protección, políticas antimonopolios, regulación y supervisión de instituciones financieras, privatizaciones, contratos de desempeño en las empresas públicas y resguardo al consumidor y a los pequeños accionistas.

La movilidad de los recursos se estimula con medidas que eliminen las barreras de entrada y salida, flexibilicen los mercados, reduzcan los costos de transacción, mejoren el acceso a la información, y remuevan regulaciones que dificultan las transferencias de activos (leyes de quiebra, reformas a la justicia). En el caso del mercado del trabajo, tal movilidad se facilita mejorando la información y favoreciendo la flexibilidad, entre otras cosas, con seguros de desempleo, jornadas flexibles y salarios participativos.¹⁴

La disponibilidad de recursos mejora junto con el incremento de las corrientes financieras y de información. Aquí intervienen programas de capacitación laboral y empresarial, de difusión tecnológica, y de promoción de la afluencia de tecnología y de inversión extranjera. Operan favorablemente también la fluidez de las reestructuraciones financieras en caso de fracasos, la acción de organismos especializados en la reconversión de activos y las políticas que faciliten la intermediación financiera y la profundización del mercado de capitales, particularmente para abarcar las empresas pequeñas y medianas, las nuevas empresas y las inversiones tecnológicas.

3. Criterios de reconversión productiva

El principal objetivo de la reconversión productiva y ocupacional es facilitar el ajuste con mecanismos de mercado que permitan recuperar competitividad o generarla en actividades distintas. Esto implica propiciar el traslado desde empleos de baja productividad a otros de productividad mayor, con reasignaciones intersectoriales o intrasectoriales, subsidios específicos, programas de capacitación, rebajas tributarias para invertir en la región y otros medios. Lo que no puede

¹³ Completar los mercados de tecnología; facilitar el acceso de los trabajadores al mercado de capacitación; superar las segmentaciones del mercado de capitales, mejorando el acceso al crédito de las pequeñas y medianas industrias, y mejorar las relaciones contractuales entre contratistas y proveedores y entre exportadores directos e indirectos, son formas de promover el mercado que, junto con favorecer la competitividad, repercuten favorablemente en la equidad.

¹⁴ La modalidad de salarios participativos refuerza el vínculo entre salarios y productividad, al remunerar el trabajo según rendimiento; inhibe el despido y estimula la contratación, al flexibilizar el costo de la mano de obra; y al identificar las remuneraciones con los resultados de la empresa, suele mejorar el clima de relaciones laborales (CEPAL, 1992a, cap. VI).

hacer la política industrial es frenar o retardar el proceso de reconversión.

En períodos de globalización, la reconversión forma parte de la estrategia de inserción internacional y de desarrollo productivo, ya que se debe complementar el fomento de sectores dinámicos con la reconversión de sectores rezagados. Será necesario ir creando anticipadamente una capacidad de reconversión concertada en sectores o regiones cuya competitividad esté amenazada; las medidas que se tomen deberán facilitar la reasignación de recursos hacia actividades con mayor futuro, cuidando de minimizar el costo social de esa reasignación, y de preservar, modernizar y reorientar capacidades laborales y empresariales.

Aunque las políticas horizontales constituyen un marco necesario, no parecen suficientes para atender a las especificidades sectoriales y regionales cuando concurren regiones o sectores con acentuado rezago competitivo o, peor aún, con daño estructural.

Las experiencias de ajuste estructural más avanzadas muestran casos exitosos de inserción internacional a través de políticas sectoriales (en México, el sector de vehículos automotores y el de computación), y también casos de aparición de dificultades sectoriales y regionales (en Chile, el sector textil y el del carbón en la VIII Región), que muestran un cierto agotamiento de las políticas horizontales para abordar tales problemas.

La reconversión como política pública tiende a ser inevitable cuando sectores o regiones de importancia económica y social sufren persistentes e importantes rezagos competitivos. Si estos sectores cuentan con capacidad para recuperarse, pero no encuentran en el mercado ni en el instrumental de fomento en vigor un estímulo suficiente para hacerlo por sí mismos, el sector público puede complementar los esfuerzos de readecuación competitiva. Cuando tales sectores no cuentan con capacidad para recuperarse, de lo que en verdad se trata es de minimizar el costo social de retirarse del sector.

En los casos de reconversión es necesario focalizar el acervo de políticas horizontales, de manera de brindar apoyo coordinado a sectores o regiones rezagados en competitividad. Tales políticas apuntan a perfeccionar los mercados de factores, ampliar la oferta de externalidades para la producción, mejorar el acceso a la información comercial y tecnológica, al financiamiento y al apoyo tecnológico, y reducir los costos de transacción. Es recomendable entonces que las medidas de apoyo financiero, fomento tecnológico,

asistencia técnica, capacitación, reconversión laboral y seguro de desempleo estén integradas, y que mantengan un vínculo estrecho con las políticas sociales y su expresión territorial y local.

De este modo, cuando se trata de reconversión, las políticas horizontales o factoriales (en materia de tecnología, capacitación, fomento exportador, infraestructura) pueden tener destino sectorial. Tales casos pueden abordarse con programas públicos excepcionales, específicos y focalizados, de duración temporal definida, que articulen de manera flexible y consensual los esfuerzos de los sectores público y privado.

Es posible que diagnósticos más afinados aconsejen cambios intrasectoriales, racionalizaciones menores o modernizaciones, que requieren recursos públicos. Lo primero, en todo caso, es separar el rezago competitivo de la declinación estructural. Lo segundo es separar la empresa o actividad de la región afectada. Con lo primero se estará diferenciando entre políticas de recuperación competitiva y otras de salida del sector; con lo segundo se estará diferenciando la política de fomento productivo de las políticas de desarrollo regional. En otras palabras, reducir el costo social de la pérdida de competitividad de alguna empresa importante de una región no significa necesariamente rescatar tal empresa a cualquier costo.

4. Un trato unificado

La competitividad emergente privilegia el componente sistémico; no es eficiente entonces que las políticas de fomento competitivo se diseñen y gestionen como compartimientos estancos, desaprovechando las obvias interrelaciones sectoriales, regionales e institucionales presentes en el accionar público. En tal sentido, coordinar las políticas de inversión pública, de infraestructura, de formación de recursos humanos, de incentivos a la exportación, de apoyo tecnológico y financiero y de cooperación técnica, es de la mayor prioridad. Tal coordinación debiera expresarse en algún referente institucional, al que sea posible evaluar en su gestión unificada de estas políticas. De paso, tal gestión unificada reduce la demanda de recursos financieros adicionales, puesto que la coherencia de la acción en diversos ámbitos públicos genera externalidades y claras economías de escala que facilitan la focalización del esfuerzo administrativo y de la asignación de recursos.

El énfasis en mejorar la competitividad es el que exige esta mayor coordinación de las políticas de fomento productivo, estrechando el vínculo entre ellas

y la política comercial. En efecto, el fomento productivo en economías abiertas está ligado a la reducción de los sesgos contra la exportación, a la promoción global de las exportaciones y a la promoción selectiva de exportaciones pioneras o con alto contenido de conocimiento. Por otra parte, la mayor exposición de la economía interna a las importaciones está obligando a los países de la región a prestar más atención a los temas de reconversión productiva y de tratamiento de la competencia desleal. Finalmente, la necesidad de avanzar en la internacionalización de las economías está planteando desafíos de tecnificación y actualización en las relaciones económicas internacionales. Ciertamente las opciones de apoyo productivo no podrían estar desligadas de los avances en el conjunto de estos campos.

El trato unificado de las políticas de desarrollo productivo surge también como corolario de las polí-

ticas de transformación productiva que buscan dar ese mismo trato a los temas económicos y sociales. En la medida en que la reducción de la pobreza y el avance hacia la igualdad de oportunidades radican en el crecimiento económico, en la modernización productiva y en la generación de más y mejores empleos productivos, es claro que para profundizar los avances distributivos¹⁵ se necesitarán mejoras complementarias en la eficiencia de la gestión macroeconómica¹⁶ y en la capacidad competitiva. Así, la gradual transformación productiva debiera irse reflejando en una política económica que otorgue creciente importancia a las políticas de fomento productivo. En la sección siguiente se describen brevemente cuatro áreas que se privilegian en este ámbito: productividad (haciendo hincapié en la innovación y la calidad), fomento y difusión tecnológica, capacitación y políticas de infraestructura.

VI

Fomento de la competitividad

1. Productividad: innovación y calidad

Los incrementos de productividad están ligados a la innovación, al fomento tecnológico y a la mejora de la calidad. Flexibilizar horarios, contratos y actividades, por ejemplo, puede ser un aspecto clave de la productividad, particularmente en la eliminación de tareas redundantes, de procesos que se mantienen por inercia o de legislaciones que no se han adaptado a las nuevas realidades.¹⁷ La legislación laboral, por

ejemplo, debiera ser readecuada, abriendo espacio a la innovación y a la concertación en la empresa. Una sugerencia importante al respecto es la ya comentada de "salarios participativos" (CEPAL, 1992a).

a) *Innovación*

Las distintas visiones del cambio tecnológico y de las relaciones laborales concuerdan en que el principal obstáculo a la innovación es la existencia de relaciones no cooperativas dentro de la empresa. Del mismo modo, destacan la necesidad de contar con una fuerza de trabajo calificada, flexible y motivada, como insumo esencial de la innovación tecnológica. Señalan además que la mayor parte del cambio tecnológico es incremental, es decir, marginal y cotidiana, y se da en la interacción del proceso productivo. Esto refuerza la necesidad de empresas que funcionen en un clima de cooperación y que estén abiertas a la participación y a la innovación, un rasgo cada vez más crucial del desempeño competitivo.

Actualmente se piensa que las relaciones de baja cooperación entre individuos y organizaciones actúan

¹⁵ En materia de política social, esto involucra ampliar su cobertura y mejorar su eficacia; fortalecer el vínculo con las políticas de desarrollo productivo, haciendo hincapié en la inversión en las personas de modo de mejorar su capacidad de acceso a empleo productivo, y proteger a los grupos más vulnerables. Todo ello con financiamientos compatibles con los equilibrios macroeconómicos.

¹⁶ Para tales avances, además de los aspectos tradicionales es preciso incorporar el de la regulación, cuyo propósito principal es lograr que los mercados funcionen con mayor eficiencia y sean más transparentes, disminuyendo así la posibilidad de concentración económica y abriendo a todos la posibilidad de acceder a ellos.

¹⁷ Pese a que las economías de la región han virado desde modelos de economía cerrada hacia estrategias de economía abierta y de inserción internacional, existe un conjunto amplio de leyes y normas de economía cerrada que persisten, entorpeciendo el accionar innovador de los sectores público y privado. Lo propio acontece con los procesos de desregulación y privatización de algunos servicios pú-

blicos, los que no han sido acompañados por modificaciones funcionales en la legislación.

como vallas a la innovación tecnológica y al mejoramiento del desempeño industrial (Solow, Dertouzos y Lester, 1989). Más aún, la cooperación entre competidores es parte de las nuevas reglas y elemento esencial del desempeño innovador. (Como ejemplos de industrias cooperativas pueden mencionarse las de máquinas herramientas de Módena, la industria textil italiana, la de muebles danesa y la propia industria alemana, descrita alguna vez como un "grupo de clubes") (Jorde y Teece, 1990).

El modelo tradicional de innovación tecnológica la concebía como un proceso lineal y predecible, que iba desde la investigación al desarrollo, diseño y producción, y luego a la comercialización, ventas y servicio. Este modelo recogía la experiencia de industrias a gran escala, pero no la sinergia de las innovaciones acumulativas, eje del actual cambio tecnológico (especialmente en semiconductores, computadores y automóviles).

En la actualidad, la innovación tecnológica se concibe como un proceso sistémico de descubrimiento, desarrollo, mejoramiento, adopción y comercialización de nuevos procesos, productos, procedimientos y estructuras organizacionales (Jorde y Teece, 1990). Se la concibe también como un proceso que se puede estimular, fortaleciendo los vínculos y mecanismos de retroalimentación dentro de la empresa, entre empresas, y entre centros tecnológicos y universidades. Así, la innovación deja de ser un proceso serial y ni siquiera empieza con la investigación, ya que el nuevo funcionamiento de las empresas en un contexto global obliga a privilegiar el vínculo con los consumidores y, por lo tanto, a innovar a partir de los servicios posventa.

b) *Calidad*

Las crecientes exigencias de calidad en los mercados internacionales están haciendo que los países de la región concedan creciente importancia al tema, y lo incorporen en las políticas de fomento productivo y exportador. En efecto, los incentivos a la calidad pueden favorecer aumentos de productividad y una gradual adecuación a estándares internacionales más estrictos.

La instauración de sistemas de calidad en las empresas permite modernizar las técnicas de gestión y, particularmente en las pequeñas y medianas, racionalizar costos y aprovechar mejor los incentivos disponibles, muchas veces inutilizados por desconocimiento o por insuficiencias en la gestión empresarial. De otra parte, estimular la gestación de empresas pri-

vadas que se especialicen en la certificación de calidad favorece la competencia y permite que el sector público pueda concentrarse en las normas de regulación y supervisión; mayor competencia en ese crucial mercado permite al sector público contar con más opciones a la hora de definir laboratorios de referencia.

Los canales internacionales de distribución movilizan bienes y servicios destinados a consumidores exigentes. De allí que crear consumidores internos exigentes forma parte de las políticas de promoción de calidad, las que debieran apuntar a superar las diferencias, a veces muy marcadas, entre la calidad para exportar y la calidad para el mercado interno. La legislación sobre la calidad de los bienes y servicios y la protección al consumidor constituyen entonces parte del fomento de la calidad y la competitividad.

2. Fomento y difusión tecnológica

El mercado suministra una dotación subóptima de información y de oferta tecnológica (Stiglitz, 1989). En campos como la tecnología y la información, esenciales para la modernización productiva, las externalidades suelen ser determinantes. El uso privado de la tecnología y la información no agota su disponibilidad para otros agentes (Romer, 1992); con ello, los beneficios sociales superan a los privados y se justifica entonces una acción pública tendiente a generar mayor actividad de investigación y desarrollo tecnológico que la que determinaría el mercado por sí sólo.

"Completar" los mercados de tecnología es entonces una típica tarea pública, dadas las externalidades envueltas. Para ello es necesario robustecer la demanda, y el vínculo entre ésta y la oferta, favoreciendo el acceso de agentes pequeños y medianos a la información y a la tecnología.

La oferta de tecnología no representa una restricción para el incremento de la productividad y la innovación tecnológica. El real obstáculo es la falta de demanda de las empresas en este campo, derivada de una imperfecta información en los mercados de tecnología (Peres, 1993).

Los mecanismos tendientes a desarrollar *la oferta tecnológica* deben atender tanto a la oferta pública como a la privada. En el fomento de *la oferta privada* conviene hacer hincapié en el desarrollo a nivel de empresa y en promover vínculos más estrechos entre empresas y centros tecnológicos. Un instrumento apropiado para ello puede ser el de incentivar contra-

tos de investigación para innovar y adaptar tecnologías, incrementando así los fondos privados para actividades de investigación y desarrollo tecnológico y favoreciéndolos con deducciones tributarias para proyectos propios o para aportes privados a centros tecnológicos.

En lo referente a la *oferta tecnológica pública* hoy se apunta sobre todo a vincular más los recursos a resultados evaluables, de conformidad con indicadores de desempeño. Para reforzar esta orientación es conveniente incrementar la participación privada en la gestión y en el financiamiento de los institutos tecnológicos públicos y, como contrapartida, flexibilizar la gestión presupuestaria de esos institutos, así como las reglas de operación, los montos y los tipos de proyectos aceptables en los programas de apoyo a la innovación tecnológica.

En general, los recursos asignados a los institutos tecnológicos del sector público corresponden al mayor gasto en tecnología que se realiza en los países de la región. Sin embargo, en buena medida ese significativo monto de recursos no está sujeto a evaluaciones periódicas de rendimiento. Por lo tanto, el paso del actual financiamiento casi garantizado de la oferta pública de tecnología hacia una mayor competencia por los fondos a base de proyectos evaluables, debiera reflejarse en una mayor rentabilidad social de esos recursos, en un mayor dinamismo de la base productiva y en más contacto de dichos institutos con ella.

Considerando las características de la competitividad reseñadas antes, tales programas debieran apoyar, entre otras cosas, el escalamiento de las innovaciones, las alianzas productivas y tecnológicas, las operaciones de subcontratación, las cadenas productivas, las empresas tecnológicas, y la adaptación y difusión tecnológicas.

Por el lado de la demanda, las medidas deben orientarse a inducir una demanda inicial de las empresas y a acompañar su progresiva sofisticación. La experiencia internacional muestra que la extensión industrial desempeña un papel central como inductor de demanda. El sector público puede asumir esta tarea mientras el mercado tecnológico no alcance su madurez, densificando las redes de contactos entre agentes tecnológicos. Una vez que determinadas empresas generen su propia demanda y requieran apoyo en el exterior, el sector público debiera acompañar tal esfuerzo con la inclusión de los temas tecnológicos como elemento importante de la política económica.

Junto con dar esa relevancia a la tecnología debe hacerse una focalización de objetivos altamente selectiva, a modo de efecto de demostración. El avance tecnológico supone concentrar esfuerzos en áreas específicas, dando a través de las políticas públicas señales expresas de prioridades tecnológicas y articulando esfuerzos e instituciones tras una efectiva movilización tecnológica de los agentes económicos.

Las prioridades pueden emanar de un esfuerzo mancomunado público-privado de diálogo, información compartida, diagnóstico consensual y división complementaria de tareas, atendiendo a las ventajas comparativas de cada agente. La difusión y la extensión deberán ocupar el centro de las actividades tecnológicas y realizarse a través de una estrecha cooperación entre el sector público y el privado, y entre empresas, universidades y centros tecnológicos, fomentando la creación o desarrollo de entes de difusión y demostración tecnológica.

Para colocar la difusión tecnológica entre las urgencias nacionales, la CEPAL viene promoviendo la idea de visitas tripartitas a plantas en el exterior que aplican la mejor práctica tecnológica. En tales visitas participarían empresarios, técnicos, obreros y dirigentes sindicales de varias empresas de los diversos subsectores productivos. A su vuelta, deberían preparar informes detallados sobre los procesos de producción, equipos, sistemas de control de calidad y relaciones industriales que hayan observado en las plantas visitadas, y sobre las posibilidades de aplicarlos en sus empresas. Tales resultados serían difundidos a las organizaciones empresariales y laborales, con miras a hacer de la productividad y la innovación una preocupación principal de trabajadores, sindicatos y empresarios (CEPAL, 1994a).

Con medidas como las descritas, de bajo costo y orientadas a articular los esfuerzos de los actores del proceso productivo, sería posible consolidar o diseñar instrumentos y mecanismos para hacer que el gasto del sector privado en tecnología aumente con más rapidez que el del sector público. Con todo, para maximizar la eficacia del gasto público en esta área, convendría que los recursos para instituciones tecnológicas públicas, ya sea aportes directos o fondos que se obtienen por concurso, estén ligados a indicadores de desempeño, y que su manejo administrativo sea más flexible y más fácil de evaluar.

A modo de síntesis se señala un conjunto de acciones que pueden desarrollarse en el marco de una política de fomento tecnológico:

i) Perfilar prioridades públicas en ciencia y tecnología, con participación de la comunidad científica y tecnológica y de las organizaciones empresariales.

ii) Dotar de institucionalidad y rango jerárquico a la transferencia, adaptación, copia, difusión e innovación de tecnologías.

iii) Mejorar la articulación entre oferta y demanda de tecnología; dar mayor difusión a la información tecnológica y comercial; apoyar la conformación de mercados regionales de tecnología y de trabajo calificado.

iv) Aumentar el gasto público en investigación y desarrollo, con criterios de eficiencia y desempeño y estimular el privado con incentivos tributarios.

v) Estimular sistemas de capital de riesgo para inversiones tecnológicas, profundizando la participación de la banca privada y multilateral en estas tareas.

vi) Explorar fondos de seguro de garantía para inversiones de cierto riesgo tecnológico y un sistema de capital de riesgo para tales inversiones.

vii) Proveer estímulos especiales a exportaciones de ingeniería, servicios y manufacturas intensivas en diseño.

viii) Privilegiar políticas de difusión tecnológica y extensionismo industrial. Favorecer la organización de viajes empresariales y laborales a empresas modernas en el exterior, a centros tecnológicos.

ix) Desarrollar modalidades de subsidio a la pequeña y mediana empresa (PYME) que financien parcialmente consultorías tecnológicas para la modernización de la gestión y los procesos industriales, procesos de normalización y de control de calidad, preparación de proyectos de inversión, presentación de proyectos ante la banca privada, viajes de negocios.

x) Desarrollar una más activa política de becas de posgrado, en función de las prioridades tecnológicas nacionales.

xi) Incorporar en la política de compras públicas criterios que faciliten el desarrollo de proveedores en armonía con las condiciones de competencia internacional.

xii) Promover compromisos con la inversión extranjera en materia de asimilación tecnológica y desarrollo de proveedores de bienes y servicios con mayor contenido tecnológico.

xiii) Mejorar los incentivos a la transferencia tecnológica, servicios y asistencia técnica y avanzar en acuerdos bilaterales que eviten la doble tributación.

3. Capacitación

“Completar” el mercado de capacitación es otro eje de la política de desarrollo productivo. Aquí el principal desafío es colocar el tema en un lugar relevante de la agenda nacional, en términos de recursos y de inserción institucional. Una vez conseguido esto, restará abordar las tareas vinculadas a la cobertura, la calidad de la oferta, la flexibilidad institucional, la articulación con las empresas y la adecuación de tiempos y contenidos curriculares a la demanda.

No se trata de que el sector público enumere y defina los contenidos de los cursos ni que los provea directamente. Pero sí le corresponde un papel articulador insustituible: deberá mejorar el diagnóstico sobre las necesidades de capacitación por sectores, regiones y tamaños de empresa; procesar y difundir esa información; estimular y subsidiar la formación de empresas de capacitación, y establecer indicadores que permitan evaluar los resultados y la calidad de la capacitación ofrecida. La tarea pública entonces se remite a favorecer la articulación de la oferta y la demanda, regular el contenido, la calidad y la pertinencia de las actividades y mejorar los incentivos para fomentar la capacitación de empresarios y trabajadores. Esta tarea se realizará con menor costo y mejores resultados si el sector público actúa en instancias tripartitas, con organizaciones empresariales y de trabajadores, y se apoya en consultoras privadas para tareas específicas.

Para mejorar la pertinencia de la capacitación es necesario fortalecer las señales que dan las empresas a los organismos ejecutores. Los vínculos del sistema de capacitación con la educación técnica profesional aún son débiles, y en algunos casos no hay mecanismos de homologación curricular que permitan transitar entre ellos. Colaboraría a resolver este problema un sistema de certificación de competencias, con participación directa de las empresas privadas y públicas, que permita medir las destrezas adquiridas y que opere con estándares reconocidos en el mercado de trabajo. Se fortalecería así el vínculo entre la capacitación y el sistema de educación secundario y técnico postsecundario, con avances en la acreditación de destrezas, y el establecimiento de módulos que permitan la homologación curricular.

Para conocer cabalmente las necesidades de capacitación de las empresas, asegurando así la pertinencia de la que se les ofrece, se puede vincular el diseño y financiamiento de cursos a compromisos de empresas específicas en materia de prácticas la-

borales, o a contratos de trabajo para los beneficiarios.

La experiencia del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) en Chile muestra la importancia de liberar a la estructura central del organismo de labores operativas y funciones administrativas —como compras, realización de pagos y supervisión de programas— que pueden ser realizadas por entidades privadas. Al externalizarse tales funciones, esa estructura central puede concentrarse en la formulación de políticas y programas; en los sistemas de información para usuarios en intermediación laboral y capacitación; en la promoción y difusión de políticas y programas, y en la coordinación de programas y actividades con los de otras instituciones públicas que operan en este ámbito. La experiencia muestra también la importancia de favorecer la coordinación interinstitucional, buscando mejorar la coherencia de las diversas políticas, programas y acciones de capacitación, y ligar más la capacitación con las políticas de fomento productivo y tecnológico y con el seguro de desempleo. En todas estas áreas es imprescindible promover la participación empresarial y de los trabajadores para respaldar la certificación de competencias, la detección oportuna de necesidades y la evaluación permanente de las políticas públicas de capacitación.

En síntesis, es necesario estimular el gasto de las empresas en capacitación, adecuando incentivos tributarios y financieros para ello. Cabe también readecuar las instituciones públicas de capacitación, ampliando la participación directa de las empresas y las agrupaciones empresariales en su orientación, dotándolas de más criterios de mercado en su gestión y vinculando los programas de capacitación a las prioridades tecnológicas.

4. Política de Infraestructura

Hay un vínculo estrecho entre la calidad de la infraestructura y la capacidad competitiva de una economía. Buena parte de las ventajas competitivas construidas en el Sudeste asiático derivan de una crucial confluencia entre la calidad del recurso humano y de la infraestructura. En tal sentido, el desarrollo de nuevos sistemas de infraestructura, y especialmente su complementariedad e integración con las redes internacionales existentes, es un área estratégica del desarrollo exportador.

El sostenido incremento de la actividad exportadora e importadora planteará presiones de demanda

sobre los servicios de energía, telecomunicaciones, caminos, ferrocarriles, puertos y aeropuertos. Estas podrían afectar la competitividad, si es que no se han programado las inversiones de reposición, de ampliación de capacidad y de actualización tecnológica en estos sectores.

La contribución de la infraestructura al fomento de la competitividad es doble. Por un lado, puede reducir costos y tiempos de traslado de bienes y servicios a los mercados de destino. Por el otro, con adecuadas innovaciones institucionales que amplíen el espacio de acción de los privados en el financiamiento y gestión de la infraestructura, es posible:

- i) incrementar el flujo de recursos asignados al sector, incorporando recursos privados;
- ii) racionalizar la toma de decisiones para lograr un uso eficiente de los recursos;
- iii) favorecer su descentralización, y
- iv) liberar recursos para que el sector público pueda concentrarse en brindar un acceso adecuado a los servicios básicos de los sectores de menores ingresos.

El elemento articulador de estos objetivos es conseguir que los usuarios paguen realmente por el uso, mantención y operación de la infraestructura pública, vale decir, fortalecer los criterios económicos que vinculan el uso de la infraestructura con su precio, subvencionando explícitamente cuando haya razones sociales que lo justifiquen.

Ello, además de las sanas repercusiones sobre la eficiencia en la asignación de recursos, al terminar con la difundida creencia de la gratuidad en la provisión de la infraestructura pública, tiene también favorables efectos sobre la equidad, en tanto establece un vínculo más directo entre uso y pago, liberando recursos para el sector público que pueden destinarse a obras de infraestructura básica, con mayor contenido social. Entre estas obras se encuentran, por ejemplo, las de infraestructura sanitaria básica, agua potable, alcantarillado, pavimentación de calles en barrios populares, construcción de caletas pesqueras y obras de riego menores.

Por ejemplo, financiar la red vial mediante impuestos generales constituye un subsidio, en tanto que los usuarios de carreteras se ven liberados de cancelar por su uso efectivo, de manera que siempre encontraremos allí un exceso de demanda. Es además un subsidio inequitativo, ya que aquellos sectores de menores ingresos, particularmente los radicados en regiones apartadas, contribuyen proporcionalmente más al financiamiento que al disfrute de esa red.

VII

Concertación estratégica y calidad de la gestión pública

1. Papel concertador

La mayor o menor eficacia de la política industrial estará muy ligada a su capacidad de constituir consensos básicos en torno a la estrategia de desarrollo, y a la imagen productiva, ocupacional y tecnológica que se promueva como proyecto-país.

No podrán estar ausentes en ella temas como la modernización de las relaciones laborales, la responsabilidad ambiental y una concepción global de la economía que concilie competitividad, flexibilidad, estabilidad económica y equidad. También tendrán su lugar los debates sobre un nuevo tipo de empresa, una mayor flexibilidad en los mercados y el estímulo a las relaciones de cooperación dentro de las empresas, entre empresas, y entre ellas y el sector público.

En economías abiertas, las desigualdades excesivas y la debilidad institucional para procesar los conflictos incrementan el riesgo inherente al país y afectan la competitividad. Por lo tanto, el fomento de la competitividad y los avances en la internacionalización de la economía deben ir acompañados de consensos nacionales que den más cabida al tratamiento de la equidad y los temas distributivos. Dicho tratamiento debe adecuarse a su vez a las condiciones de competitividad y flexibilidad que demandan las economías abiertas.

Bien abordadas, tales preocupaciones no son contradictorias con el objetivo de elevar la competitividad. En efecto, estimular la cooperación tripartita en materia de capacitación, acuerdos de productividad, relaciones laborales, calidad e innovación tecnológica, que son tareas nacionales, sirve simultáneamente a los objetivos de competitividad y equidad.

Propiciar la "asociatividad" y las relaciones de colaboración entre agentes públicos y privados puede ser un instrumento decisivo para estimular la productividad y la innovación tecnológica a través, por ejemplo, de centros privados de creación y transferencia tecnológica, orientados a sectores específicos y apoyados en gremios y asociaciones empresariales.

2. Articulación y alianzas estratégicas

En el marco de una economía global en la que la actividad exportadora tiende a articularse en redes y alianzas estratégicas, las políticas públicas deberían ayudar a la organización de los actores privados¹⁸ y mejorar la coordinación de los esfuerzos públicos y privados en el exterior, a través de esfuerzos unívocos, de diseño unificado y de carácter nacional.

Para ello, el sector público debería promover entre los actores económicos la elaboración de visiones de largo plazo compartidas en materia de exportaciones, inversión y tecnología, teniendo en cuenta los datos y tendencias internacionales. La principal función pública sería entonces la de concertar posiciones y llegar a acuerdo en el diagnóstico, en la identificación de las principales insuficiencias nacionales y en las líneas de política más importantes.

La estrategia de internacionalización debe ser compartida y estar basada en el consenso sobre la orientación exportadora del proyecto nacional de desarrollo. Mientras más sólidas sean las estrategias privadas en este campo —por ejemplo, con expresión regional y sectorial— más posible será avanzar en estrategias nacionales de inserción internacional; el fortalecimiento de las organizaciones privadas a nivel sectorial favorecerá la relación del sector público con los exportadores. Tal consenso y la estabilidad de los incentivos permite llevar a cabo una política comercial más activa, comprometiéndolo a los ministerios sectoriales con el objetivo exportador.

¹⁸ A modo de ejemplo, se ha sugerido la posibilidad que el sector público otorgue reducciones tributarias acotadas a las empresas exportadoras que dediquen esa rebaja, más un monto similar, a robustecer la actividad gremial. Tales recursos podrían orientarse a financiar el apoyo técnico a las agrupaciones de exportadores, para mejorar su capacidad de análisis tecnológico, comercial y de las relaciones económicas internacionales, en general. Esto ayudaría a que el sector público contase con una contraparte más documentada y propositiva, mejorando así la capacidad global de delinear estrategias de comercio exterior.

Para avanzar hacia una economía con mayor capacidad de innovación es preciso que se efectúen cambios institucionales en la empresa y en el sector público. La modernización tecnológica es un requisito indispensable en el actual escenario internacional. Hay, sin embargo, diversos modos de abordarla. A mayor consenso entre los diversos actores sociales, mayor será la capacidad de movilizar recursos, instituciones y voluntades en torno a las políticas de modernización productiva. Una modernización tecnocrática puede ser inviable o, peor aún, malograr buenas opciones técnicas de readecuación productiva y tecnológica.

El trabajo en equipo, la exploración conjunta de nuevos escenarios, los diagnósticos consensuales y la concertación estratégica de los actores son prácticas ya frecuentes en los negocios internacionales, en el desempeño reciente de las empresas transnacionales, en las empresas mixtas y en las empresas "virtuales". Incorporar tales prácticas en las instituciones políticas y en el comportamiento social parece ser el verdadero desafío para acceder a modalidades de transformación productiva con equidad. De allí la necesidad urgente de innovación en las instituciones y en el comportamiento de los actores sociales, para adecuarse a modalidades de economía abierta con vistas a instaurar la cooperación social como requisito cultural, y la participación como requisito de eficiencia para el cambio.

3. Calidad de la gestión pública

La calidad de la intervención pública dependerá de la coherencia institucional, de una clara delimitación de pocos objetivos, de la eficacia de los instrumentos y de la capacidad administrativa y funcionaria. Esto obliga a ser muy selectivo al plantearse objetivos, para no sobrestimar las capacidades del gobierno.

Más que la cantidad, importa la calidad de la intervención pública en la estructura productiva, la que debe estar en consonancia con los desafíos de innovación institucional que plantea la internacionalización.

Se necesita un sector público más calificado para apoyar las tareas de fomento productivo, regulación y estímulo a la calidad y la competitividad; con fuerte legitimidad social para estimular consensos amplios sobre las nuevas tareas del desarrollo, y con un desempeño transparente, controlable y sujeto a estrictos criterios de evaluación de resultados.

Para alcanzar objetivos más ambiciosos en política industrial se precisa un sector público más sofisticado. Cuando no hay garantía de que éste lo sea, el peso de la prueba corresponderá al innovador; cuando sea necesario innovar, el primer paso deberá ser el de construir los acuerdos público-privados y las condiciones institucionales que faciliten el nuevo desempeño del sector público. En este y en otros campos es tan peligroso subestimar las imperfecciones del mercado como sobrestimar las capacidades del sector público.

Bibliografía

- Atiyas, I., Mark Dutz y C. Frischtak (1992): *Fundamental Issues and Policy Approaches in Industrial Restructuring*, Industry Series Paper, N° 56, Washington, D.C., Banco Mundial, Departamento de Industria y Energía.
- Banco Nacional de Comercio Exterior (1993): *Comercio Exterior*, vol. 43, N° 9, México, D.F., S.N.C.
- CEPAL (1991): *Cambios estructurales en los puertos y la competitividad del comercio exterior de América Latina y del Caribe*, Cuadernos de la CEPAL, N° 65, LC/G.1633-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.90.II.G.10.
- _____(1992a): *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, LC/G.1701/Rev. 1-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.90.II.G.10.
- _____(1992b): *Los nuevos escenarios agrícolas en formación*, LC/L.707, Santiago de Chile.
- _____(1993a): *La apertura y los procesos agroexportadores recientes*, LC/R.1299, Santiago de Chile.
- _____(1993b): *Seminario regional sobre la normativa del transporte multimodal: síntesis y conclusiones*, LC/R.1324, Santiago de Chile, Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI/CEPAL).
- _____(1994a): *Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, LC/G.1800 (SES.25.3), Santiago, Chile.
- _____(1994b): *La Cumbre Social: una visión desde América Latina y el Caribe (Nota de la Secretaría)*, LC/G.1802 (SES.25.5), Santiago de Chile, 5 de enero.
- CET (Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales) (1991): *World Investment Report 1991. The Triad in Foreign Direct Investment*, Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E.91.IIA.12.
- Drucker, P. (1993): *Administración y futuro. De los '90 en adelante*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- Jorde, Th. y D. Teece (1990): Innovation and cooperation: Implication for competition and antitrust, *The Journal of Economic Perspective*, vol. 4, N° 3, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Krugman, P. (1991): *Una política comercial estratégica para la economía internacional*, P. Krugman (comp.), Introducción, México, Fondo de Cultura Económica.

- _____ (1994): Competitiveness: a dangerous obsession, *Foreign Affairs*, vol. 73, N° 2, marzo-abril.
- Lafay, G. (1989): *Commerce international: La fin des avantages acquis*, París, Centro de información y estudios prospectivos internacionales/Ed. Económica.
- Lambsdorff, O. (1993) Fascination with the immediate, *International Economic Insights*, vol. IV, N° 2, Washington, D.C., Institute for International Economics.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1992): *Industrial Policy in OECD Countries. Annual Review 1992*, París, OCDE.
- Peres, W. (1993): ¿Dónde estamos en política industrial?, *Revista de la CEPAL*, N° 51, LC/G. 1792-P, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- Pérez, C. (1988): Tendencias en la industria mundial: nuevos elementos de la competitividad, Seminario Estrategia Industrial, Proyecto Fomento-ONUDI, Caracas.
- Romer, P. (1992): Two strategies for economic development: Using ideas and producing ideas, *Proceedings of The World Bank Annual Conference on Development Economics 1992* (30 de abril/1 de mayo), Washington, D.C., Banco Mundial.
- Rosales, O. (1993): Perspectivas de la economía chilena en el contexto de la economía mundial; escenarios posibles, I. Valenzuela (ed.), *Chile exporta minería*, Santiago de Chile, Editec Ltda.
- _____ (1994): Desempeño reciente de los NIC's asiáticos: políticas e instrumentos de fomento competitivo, CEPAL, documento de trabajo, mimeo.
- Schliessler, A. y A. Bull (1992): *Caminos. Un nuevo enfoque para la gestión y conservación de redes viales*, LC/L.693, Santiago de Chile, CEPAL.
- Solow, R., M. Dertouzos y R. Lester (1989): *Made in America: Regaining the Productive Edge*, Cambridge, Mass., MIT Press.
- Stiglitz, J. (1989): Markets, market failures, and development, *American Economic Review*, vol. 79, N° 2, Nueva York, American Economic Association.
- Tavares de Araújo Jr., J. (1993): The scope for industrial policy in a free trade environment, *Revista de economía política*, vol. 13, N° 3 (51), São Paulo, Centro de Economía Política.

ANEXO I

Instrumentos de apoyo a la competitividad en algunas experiencias asiáticas**1. Hong Kong**

Capacitación. Impuesto de 30 centavos por cada mil dólares exportados en prendas de vestir y calzados. Los fondos se utilizan en la capacitación de trabajadores del mismo sector.

Seguimiento de la evolución de la competitividad. El Consejo de Desarrollo Industrial, que incorpora industriales, funcionarios públicos, de universidades, centros tecnológicos y organizaciones empresariales, realiza investigaciones técnicas y económicas sobre industrias importantes, define perspectivas y detecta obstáculos para actualizar el aporte estatal.

Productividad. El Consejo para la Productividad organiza misiones de estudio de tecnología y técnicas en el extranjero para industriales locales; provee servicios de adiestramiento, asesoría, asistencia técnica y de laboratorio en áreas de la productividad industrial, y realiza también actividades de consultoría, capacitación, exposiciones industriales, servicios de información industrial y actividades de enlace de centros tecnológicos con empresas industriales.

Promoción comercial. El Consejo de Desarrollo Comercial provee servicios de investigación e información comercial y servicios de promoción de la diversificación de productos y mercados y de mejoras en la calidad, diseño, presentación e imagen de los productos. Se financia con cuotas canceladas por las empresas establecidas en el país.

Tecnologías modernas. La Corporación de Polígonos Industriales está orientada a apoyar el estable-

cimiento de industrias intensivas en tecnología que requieren grandes espacios físicos, facilitando terrenos y servicios.

2. Singapur

Capacitación. El Fondo para el Fomento de la Capacitación, al que los empleadores aportan 1% de la planilla salarial, está abierto a todos para la capacitación y readecuación de sus trabajadores. El Fondo otorga además incentivos financieros a los empleadores por medio de varios programas de donaciones para capacitación.

Internacionalización: La Junta de Fomento del Comercio de Singapur, encargada de la promoción exportadora, hoy alienta y ayuda a que las empresas establezcan oficinas en el extranjero, mejoren el diseño de productos y embalajes, comercialicen nuevos productos y servicios y participen en licitaciones para obtener contratos en el exterior.

Apoyos tributarios a la exportación. Exención parcial del impuesto a las empresas. Las empresas manufactureras que exporten más de 60 000 dólares o el 20% de sus ventas anuales totales cuentan con una exención parcial del impuesto (respecto del 90% de los beneficios adicionales por encima de la base de exportación; el período de exención suele ser de cinco años y la base de exportación, el promedio de los beneficios de exportación de los últimos cinco años). Los gastos derivados de participación en ferias, exposiciones, misiones comer-

ciales, gastos de publicidad, en comunicaciones y mantenimiento de oficinas comerciales en el exterior, están afectos a doble deducción en la renta bruta, para efectos tributarios.

Incentivos fiscales para la economía global. Asistencia técnica en investigación y desarrollo, perfeccionamiento del diseño y elaboración de productos, mejoramiento de normas y calidad, capacitación del personal técnico y de gestión. Incluye beneficios adicionales por la condición de “precur-

sor”, incentivos a la expansión, desgravación de inversiones, préstamos extranjeros para adquisición de equipo productivo y deducciones por depreciación acelerada.

Ayuda para investigación y desarrollo. Las subvenciones a las empresas cubren del 30 al 70% de los costos directos de los proyectos pertinentes de las empresas. Se puede conceder una desgravación fiscal de hasta el 50% de la inversión fija en este campo.

El regionalismo abierto *y la integración económica*

Juan Alberto Fuentes

*Coordinador Técnico,
Sede Subregional
de la CEPAL en México.*

La integración económica en América Latina ha entrado en una nueva etapa, condicionada por nuevas estrategias de desarrollo emprendidas sobre todo por gobiernos elegidos democráticamente y orientada a ajustarse a una economía mundial cambiada y cada vez más exigente, procurando simultáneamente aumentar la competitividad de los países latinoamericanos. En la primera sección de este artículo se reseñan brevemente los hechos salientes de esta nueva etapa de integración económica y, a continuación, se explican los determinantes principales del significativo crecimiento de los flujos recíprocos de comercio e inversión registrado en la región en los años noventa. En una tercera sección se explora el sentido del "regionalismo abierto", una propuesta formulada por la CEPAL sobre la integración económica actual en la región. Por último, se distinguen algunos de los retos que tal integración podría enfrentar en el futuro.

I

Los hechos salientes de la integración económica en América Latina

Dos fenómenos caracterizan el proceso de integración económica en los años noventa: primero, la proliferación de acuerdos de libre comercio, especialmente a nivel bilateral, y segundo, la gran expansión del comercio y la inversión recíprocos en la región.

1. Características de los acuerdos de integración recientes

Entre 1990 y 1993 se suscribieron por lo menos diez acuerdos bilaterales de libre comercio y 14 más entre 1982 y 1990 (CEPAL, 1994, cuadro II-5). De estos acuerdos Chile ha sido parte en cuatro y Argentina en tres. Además, en 1991 se formó el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), acuerdo de integración que reúne a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.¹ Todos estos acuerdos tienen cinco características en común.

Primero, la cobertura de la liberalización que figura en los nuevos acuerdos de los años noventa, si bien todavía limitada, tiende a ser mayor que antes. De hecho, sólo cuatro de los diez nuevos tratados bilaterales concertados entre 1990 y 1993 incluyen listas "negativas" de productos excluidos del libre comercio, en tanto en los seis restantes figuran listas "positivas" más restrictivas que se refieren a los productos que resultan beneficiados con el libre comercio. No obstante, se trata de un progreso respecto de lo que ocurría recientemente, dado que sólo uno de los 14 acuerdos bilaterales de libre comercio suscritos en los años ochenta contenía una lista negativa. Además, el MERCOSUR incluye el compromiso de eliminar gradualmente todas las excepciones mencionadas en sus listas negativas.

□ Este artículo se basa en una presentación realizada durante la Conferencia "América Latina y el sistema económico internacional en los años noventa: ajustes macroeconómicos y sus alternativas", Universidad de McGill, Montreal, Canadá, abril de 1994.

¹ También se han concretado compromisos de integración más generales, como la asociación de grupos de países (Centroamérica y México, la Comunidad del Caribe (CARICOM) y Venezuela, y el Grupo de los Tres, formado por Colombia, México y Venezuela).

Segundo, en los acuerdos más recientes se contemplan mayores reducciones arancelarias preferenciales que antes. Con frecuencia tales reducciones eran parciales, en tanto que normalmente en las preferencias actuales se eliminan por completo los aranceles.

Tercero, los acuerdos sectoriales restrictivos no revisten gran importancia, con la notable excepción del caso de los automóviles. Se trata de una diferencia considerable con los acuerdos de integración más antiguos como el Mercado Común Centroamericano y especialmente el Grupo Andino, que incluía actividades de programación industrial a nivel subregional. Empero, se corre el riesgo de que las distintas prescripciones en materia de contenido nacional o regional (normas de origen) den lugar a una selectividad sectorial cada vez más notoria, al establecer condiciones que limitan de hecho la expansión del comercio.

Cuarto, habitualmente estos acuerdos no cubren los servicios, con la excepción parcial del transporte marítimo y aéreo. La mayoría de los acuerdos entrañan una integración "superficial" en lugar de "profunda", es decir, se refieren casi exclusivamente al comercio de bienes. Sin embargo, cada vez hay más acuerdos que incorporan cláusulas sobre inversión recíproca, en que se otorga trato nacional o de nación más favorecida a la inversión proveniente de los países asociados. Como el comercio de servicios a menudo supone la inversión extranjera, de hecho estas cláusulas favorecen el comercio recíproco de servicios.

Por último, en general esta nueva ola de integración no ha incorporado la formación o renovación de instituciones comunes. Aunque han proliferado los acuerdos, incluidos algunos ambiciosos como el MERCOSUR, la mayoría de los gobiernos se han mostrado renuentes a crear nuevas instituciones supranacionales permanentes encargadas de promover o vigilar los acuerdos de integración. Una posible explicación de este fenómeno sería el mayor contacto oficioso que existe entre los distintos participantes (funcionarios públicos, partidos políticos, organizaciones no gubernamentales y empresas) a nivel re-

gional y el mayor realismo en cuanto al papel de las instituciones. Concretamente, el mayor escepticismo respecto de las instituciones regionales reflejaría una antigua frustración con dichas instituciones y la necesidad de evitar la institucionalización prematura de un proceso de integración que aún se encuentra en continuo cambio.

2. La expansión del comercio y la inversión intrarregionales

Junto con el aumento del número de acuerdos de integración se advierte una importante expansión del comercio y la inversión intrarregionales. Las exportaciones intrarregionales, como proporción del total de exportaciones, subieron de aproximadamente 11% en 1990 a un 17% en 1992 en la mayor parte de América Latina (es decir, los países integrantes de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)). En Centroamérica aumentaron de 14% a 20% y sólo en el Caribe se mantuvieron constantes. La mayoría de las ex-

portaciones intrarregionales son productos industriales, aunque entre 1985 y 1991-1992 también crecieron considerablemente los productos agropecuarios transados en la región, como porcentaje del total de productos agropecuarios exportados (CEPAL, 1994, cuadro II-2).

Aunque cuesta obtener información sobre la inversión intrarregional, hay algunos indicios de que ha aumentado mucho; las antiguas corrientes de capital de corto plazo se han transformado actualmente en inversiones directas más permanentes, y con una creciente proporción de inversión extranjera regional en los servicios (CEPAL, 1994). También se advierte un proceso gradual de racionalización de las actividades de las filiales de empresas transnacionales, que progresivamente adoptan metas y perspectivas regionales o subregionales en lugar de su antiguo enfoque nacional resultante de producir para mercados nacionales relativamente cerrados en que se había hecho sentir una estrategia de sustitución de importaciones.

II

Las razones de una mayor interdependencia económica

No es posible determinar con certeza la contribución de los acuerdos de integración, en particular los bilaterales, a la expansión del comercio y la inversión intrarregionales. En primer lugar, la mayoría de los acuerdos bilaterales continúan basándose en listas positivas, en que el libre comercio recíproco se otorga sólo a un número limitado de productos, restringiendo así la cobertura de productos sujetos al comercio liberalizado. Segundo, muchos pares de países que no han suscrito acuerdos bilaterales de libre comercio han acusado altísimas tasas de crecimiento del comercio bilateral, más altas que entre otros países que eran partes en acuerdos de integración. Por ejemplo, en 1992, Brasil y Colombia, Brasil y México y México y Venezuela registraron tasas de crecimiento del comercio recíproco más altas que muchos otros pares de países que habían suscrito acuerdos de integración bilaterales o subregionales (CEPAL, 1994).

Si se examinan más detenidamente las tendencias comerciales de la región se pueden encontrar otras explicaciones, posiblemente complementarias, de la

significativa expansión del comercio intrarregional. Primero, el total de importaciones de la región ha aumentado enormemente, de menos de 100 000 millones de dólares en 1990 a casi 150 000 millones de dólares en 1993. Segundo, este incremento espectacular de las importaciones puede atribuirse a menores niveles de protección, economías estabilizadas que acusan síntomas de reactivación y, en cada vez más casos, la apreciación del tipo de cambio. El comercio intrarregional ha crecido como parte de este fenómeno. Cabe mencionar que las importaciones intrarregionales, como proporción del total de importaciones, no muestran aumento alguno si se consideran los países en su conjunto; en 1990 correspondieron a aproximadamente 16% del total de las importaciones de los miembros de la ALADI y a sólo un 14% cuatro años más tarde, en 1993.

De hecho, el crecimiento del comercio intrarregional puede vincularse a procesos unilaterales de liberalización más o menos simultáneos, que han hecho de la proximidad geográfica un factor determi-

nante de las corrientes comerciales. Así pues, los países vecinos que han llevado a cabo la liberalización unilateral, a veces reforzada con acuerdos de integración, han pasado a ser polos importantes que dinamizan la expansión comercial intrarregional. Dichos polos incluyen Argentina y Chile, Brasil y Argentina, Colombia y Venezuela y El Salvador y Guatemala.

Por otra parte, además de la privatización, especialmente en los sectores de las telecomunicaciones y el transporte (Devlin, 1993), la mayoría de los países de la región ha reducido gradualmente el número de sectores reservados para el Estado y los inversionistas nacionales y adoptado normas que no discriminan contra los inversionistas extranjeros

(Calderón, 1993). Y así como la liberalización unilateral ha contribuido a expandir el comercio intrarregional, la desregulación y la privatización han contribuido a aumentar las corrientes de inversión intrarregionales, sobre todo en los servicios, en que no sólo la proximidad geográfica sino también la afinidad cultural son importantes variables explicativas de estas corrientes (Naciones Unidas, 1993). Además de estos factores, el proceso de reestructuración económica de América Latina y la creciente globalización de algunas de las empresas más exitosas de la región han movido a dichas empresas a comenzar a invertir en el extranjero, tanto en América Latina como en otras regiones (Peres, 1993).

III

Hacia un regionalismo abierto

Por tanto, parecería que hay dos fenómenos que promueven la integración en América Latina. Por un lado, la liberalización unilateral, la desregulación y la estabilización han creado condiciones que, "natural" o espontáneamente, favorecen una mayor interdependencia económica entre los países que comparten un espacio geográfico y ciertas características culturales. Además, se suman otras políticas, de carácter preferencial, que pueden fortalecer más la interdependencia. El regionalismo abierto consiste en afianzar los vínculos entre ambos elementos, es decir, entre la integración "de hecho" y la integración impulsada por políticas, de modo tal que aumente la competitividad de los países de la región y constituya, en lo posible, el cimiento que favorezca una economía internacional más abierta y transparente (CEPAL, 1994).

Para que los acuerdos de integración sean coherentes con el regionalismo abierto, deberían cumplir las siguientes exigencias (CEPAL, 1994):

- i) Garantizar una liberalización amplia de mercados en términos de sectores, que incluya bienes y servicios, aunque sin excluir los diferentes períodos de transición necesarios para el ajuste gradual;
- ii) incluir una liberalización amplia de mercados en términos de países, lo que implica que debiera facilitarse el ingreso de miembros nuevos, especialmente de socios comerciales ("naturales") importantes;
- iii) estar regidos por normas estables y transparentes, que favorezcan las reglamentaciones comer-

ciales acordes con lo dispuesto en el GATT y armonicen las normas de conformidad con los acuerdos internacionales;

iv) suscribirse entre países que han logrado estabilizar sus economías, fortaleciendo las instituciones regionales que aportan financiamiento a la balanza de pagos a fin de minimizar las posibilidades de desequilibrios macroeconómicos;

v) aplicar niveles moderados de protección frente a terceros competidores y favorecer la introducción de aranceles externos comunes, en forma gradual, si fuera necesario;

vi) eliminar o armonizar los arreglos institucionales (reglamentos, normas), facilitar la convertibilidad de las monedas o elaborar convenios de pago apropiados y construir infraestructura, todo ello de modo tal que se minimicen los costos de transacción dentro de los países y entre ellos;

vii) adoptar acuerdos sectoriales flexibles y abiertos que favorezcan la transferencia internacional de tecnología;

viii) incluir medidas especiales que favorezcan el ajuste de los países o las regiones de menor desarrollo relativo, incluida la reducción *gradual* de la protección, brindando al mismo tiempo incentivos fiscales para promover la inversión intrarregional;

ix) favorecer mecanismos institucionales flexibles, fomentando la participación amplia de los distintos sectores sociales de los países.

Las cinco primeras condiciones tienen una justi-

ficación bastante ortodoxa. Las dos primeras generarán economías resultantes de la producción a escala y la especialización y, junto con las normas multilaterales estables (iii) y las economías estabilizadas (iv), contribuirían a crear expectativas favorables para la inversión, tanto nacional como extranjera. Las normas multilaterales y armonizadas (iii) reducirán también las pérdidas y los costos administrativos. La razón fundamental para contar con muchos miembros es equivalente a la que favorece a los "socios naturales" (es decir, los que tienen una alta proporción de comercio recíproco), a saber, que se reduce la probabilidad de tener que importar de productores más caros, mientras se facilitan las importaciones de productores más baratos, resultado al que también contribuirán los bajos niveles de protección frente a terceros (v). Los mercados más amplios promoverán también mayores inversiones. Los aranceles externos comunes (v) desalentarán la triangulación y el contrabando y evitarán la necesidad de aplicar normas de origen estrictas, que cada vez se usan más como instrumentos de protección velados.

Quizá la justificación de las siguientes condiciones sea menos conocida o más polémica. Es posible que la reducción de los costos de transacción (vi) elimine completamente la desviación del comercio que provocan las preferencias, ya que puede disminuir el precio de los bienes y servicios producidos en la región por debajo del precio de las importaciones extrarregionales (Reynolds, Thoumi y Wettmann, 1993). Para satisfacer esta condición pueden necesitarse inversiones sustanciales o reformas institucio-

nales profundas, que requieran cuidadosas evaluaciones de costo-beneficio. Los acuerdos sectoriales flexibles que favorezcan la transferencia de tecnología (vii) forman parte de una nueva división del trabajo con exigentes requisitos de información, en que hay una creciente desverticalización de las empresas más grandes, una descentralización geográfica y subcontratación de actividades productivas, y una constante necesidad de innovar y difundir tecnología. Estas actividades también forman parte de lo que puede considerarse un proceso de integración a partir de la innovación.

La propuesta de facilitar procesos de ajuste gradual (viii) se basa en el supuesto de que los mercados no responden de inmediato a los cambios de los precios relativos, especialmente los mercados imperfectos e incompletos, tanto de factores como de bienes y servicios finales, sobre todo en los países subdesarrollados. En el caso de los subsidios que favorecen la inversión intrarregional en los países de menor desarrollo (viii), se supone que los países que ganan más pueden compensar a los que ganan menos o sufren pérdidas, y que el éxito de los acuerdos de integración puede resultar socavado por los países miembros que no se benefician de manera significativa con el proceso de integración. En cuanto a los mecanismos institucionales flexibles (ix), se supone un proceso de integración que aún es relativamente "superficial" y en constante cambio, en tanto la mayor participación de los diferentes sectores sociales es una propuesta que concuerda con el espíritu democrático que predomina en la región.

IV

Retos que enfrenta el proceso de integración

El renovado interés en la integración obedeció en parte a la reciente ola de gobiernos democráticamente elegidos en la región. En este contexto se creó el Grupo de Río, foro de diálogo y coordinación que incluye a países sudamericanos y a México. Acertadamente o no, la integración se ha adoptado como instrumento destinado a fortalecer la democracia y los vínculos entre los gobiernos democráticamente elegidos; de ahí que a menudo exista disparidad entre las declaraciones generales sobre los méritos de la integración y los acuerdos propiamente dichos, aunque no hay duda de que los esfuerzos recientes de

integración económica se consideran generalmente parte integrante de un nuevo ambiente vinculado a la democracia regional. A continuación se analizan algunos de los retos que enfrenta la integración económica en este nuevo contexto y se identifican las razones de dicha disparidad.

1. Los peligros del "bilateralismo cerrado"

La proliferación de acuerdos bilaterales puede entrañar diferentes costos, que van desde administrar una red de acuerdos o el desgaste que sufren los gobiernos

tras reiteradas negociaciones, hasta el peligro de que los países pequeños tengan que ajustarse a las condiciones imperantes en un país vecino que es un socio comercial importante, en lugar de ajustarse a las condiciones de la economía mundial (Duncan, 1950). También incluyen la polarización de la inversión que puede surgir de situaciones en que ciertos países "giran" en torno a un país "eje" que tiene acceso a más mercados y a insumos más baratos² (Wonnacott, 1991). Algunos de estos costos pueden reducirse en la medida en que los acuerdos bilaterales se realicen entre países que son grandes socios comerciales, pero se corre el riesgo de que la conveniencia política y las políticas económicas comunes propicien acuerdos que no coincidan necesariamente con este criterio. Así pues, en ese caso reinaría un "bilateralismo cerrado", más bien limitado, en lugar de un regionalismo abierto, especialmente si debido a problemas de balanza de pagos se aumenta la protección respecto de los países que no son parte en los acuerdos de integración.

2. Distintas modalidades de estabilización y ajuste

Los desequilibrios macroeconómicos han motivado considerables fricciones y obstáculos que han dificultado la materialización de acuerdos de integración de gran cobertura geográfica. De hecho, es común que surjan tensiones cuando tratan de integrarse países con tasas de inflación muy diferentes, dado que a nivel bilateral los precios relativos cambiarán continuamente. Por ejemplo, las variaciones del tipo de cambio bilateral han provocado tirantez entre Brasil y Argentina en el seno del MERCOSUR. También pueden surgir riesgos macroeconómicos debido a lo incierto de las expectativas de afluencia de capitales a América Latina, que en los últimos años han servido para cubrir déficit comerciales crecientes y apreciar los tipos de cambio de cada país. La integración económica acompañada de tipos de cambio demasiado apreciados podría dar lugar a todo tipo de presiones proteccionistas y a la larga podría llevar a una espiral de devaluaciones competitivas. Mientras no se consoliden los procesos de estabilización en la región, siempre existirá el peligro de que la integración con-

tribuya a exacerbar los conflictos intrarregionales en lugar de promover la cooperación.

Además, diferentes grados de avance en materia de estabilización y ajuste han llevado a establecer categorías separadas de grupos de países relativamente más exitosos y otros relativamente menos exitosos, que no coinciden con las agrupaciones tradicionales de integración, en que la proximidad geográfica parecía ser el criterio que determinaba la asociación. De hecho, los distintos grados de avance en materia de ajuste han pasado a ser un factor de desunión, motivo por el cual en los últimos años se ha contemplado la posibilidad de establecer acuerdos de integración distintos de los que existían antes.

Para empezar, los requisitos para ingresar al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), aunque aún no se han explicitado, tienden a coincidir con lo que se conoce como el "consenso de Washington" y con las condiciones existentes en los países que más han avanzado en materia de ajuste, como Chile (BID/CEPAL, 1993). Este hecho favorece la búsqueda del acceso individual de estos países al TLC, en lugar de tener que esperar a los países restantes, que son miembros de acuerdos latinoamericanos de integración más antiguos tradicionales. Así, en diferentes ocasiones, los representantes de Costa Rica, Jamaica y Colombia han expresado el deseo de ingresar al TLC individualmente, sin tener que esperar a otros miembros del Mercado Común Centroamericano, la CARICOM o el Pacto Andino.

Entre los países latinoamericanos, los que mejor han controlado sus desequilibrios macroeconómicos, especialmente la inflación, son los más proclives a suscribir acuerdos de integración. Así se explican en parte las iniciativas de Chile y México de concertar acuerdos bilaterales o trilaterales con otros países de América Latina, y el hecho de que Brasil sea uno de los países con menor número de acuerdos bilaterales de comercio en la región. Otros países como Colombia, Venezuela y Costa Rica, que pertenecen a acuerdos subregionales como el Pacto Andino o el Mercado Común Centroamericano, pero que parecen haber avanzado más en materia de estabilización y ajuste, también han iniciado negociaciones para firmar acuerdos bilaterales con terceros países, lo que ha provocado resentimiento y críticas de parte del resto de los países miembros. Ello también ha favorecido la multiplicación de acuerdos preferenciales que se superponen, ya que los acuerdos más antiguos e "históricos", que a menudo se mantienen vigentes por consideraciones políticas y geográficas, coexisten con

² Los productores textiles colombianos, por ejemplo, objetaron el acuerdo de integración del Grupo de los Tres (Colombia, México y Venezuela) debido a que México tenía acceso preferencial a las fibras químicas y de algodón importadas de los Estados Unidos. Sostuvieron que en la práctica era difícil determinar el origen de los insumos en casos como éste.

acuerdos bilaterales o trilaterales más nuevos, que reflejan una mayor afinidad en cuanto a las políticas económicas.

Los acuerdos incompatibles entre sí también pueden explicarse por factores que van más allá de las diferencias de política macroeconómica. Un caso importante que ejemplifica esta situación involucra a México que, como es miembro del TLC, se vio obligado a infringir una de las disposiciones del Tratado de Montevideo que instituyó la ALADI. En efecto, el Artículo 44 de dicho Tratado establece que toda preferencia que otorgue un país miembro a un tercer país debe extenderse a los demás países miembros de la ALADI, lo que significaría que México tendría que darle a las importaciones provenientes de los países de la ALADI el mismo trato que a las exportaciones de los Estados Unidos. Debido a esta cláusula, el Gobierno de México pidió una exención *ex post*, lo que originó complejas negociaciones con la ALADI, sobre todo porque Brasil planteó sus reservas al respecto. Además, en lo que es aún una propuesta preliminar, Brasil ha recomendado crear una zona sudamericana de libre comercio, lo que refleja sus preocupaciones económicas y geopolíticas.

En general, predominaría una modalidad que incluye el abandono de planes de integración más amplios, a menudo más formales que reales, por acuerdos de integración más restringidos geográficamente pero más válidos económicamente. Los posibles beneficios económicos que reportarían los nuevos acuerdos van de la mano con los costos políticos que entrañaría abandonar los antiguos. Los diferentes grados de progreso en materia de estabilización y ajuste tienden a reforzar esta modalidad, lo que dificulta el logro de acuerdos de integración que sean a la vez más profundos y más amplios, como pretende serlo el MERCOSUR. Más aún, también pueden provocar una brecha creciente entre los países que ingresarían inicialmente al TLC y los que no lo harían, dado que estos últimos serían los más afectados por la desviación del comercio y la inversión.

3. Más allá de la integración "superficial"

Los costos globales del ajuste de la integración latinoamericana no han ocupado, al menos hasta hace poco, un lugar preponderante en las políticas de la mayoría de los países de la región y, en consecuencia, tampoco han sido un obstáculo de peso para promover la integración regional. Por un lado, la liberalización comercial unilateral antecedió gene-

ralmente al establecimiento de los nuevos acuerdos de integración; los costos del ajuste tenían que ver sobre todo con la apertura al resto del mundo más que con la liberalización comercial a nivel regional. Por otra parte, la liberalización intrarregional del comercio ha avanzado gradualmente, sobre todo mediante acuerdos comerciales bilaterales entre países que históricamente no han sido socios comerciales importantes, en tanto la expansión del comercio intrarregional ha obedecido en gran medida a la liberalización unilateral. Por consiguiente, podría pensarse que lo que ha predominado es una forma más bien "superficial" de integración.

Además, con la liberalización comercial unilateral que se ha registrado, se corre el riesgo de que se utilicen instrumentos de protección más nuevos para evitar algunos de los efectos resultantes de la expansión del comercio intrarregional, especialmente cuando existen tipos de cambio sobrevaluados o en vías de apreciación. Concretamente, hay indicios de que cada vez se usan más los derechos *antidumping* para bloquear o reducir la competencia proveniente de mayores importaciones intrarregionales, como es el caso de la reciente aplicación de derechos *antidumping* en México contra la harina de pescado de Chile (*El Financiero International Edition*, 1994).

Un índice de la dificultad para *profundizar* la integración en América Latina e ir más allá de la "integración de productos" hacia una "integración de políticas" es la falta de acuerdos que incluyan aranceles externos comunes. En efecto, la dificultad surge de los distintos grados de liberalización comercial unilateral anterior, producto de los procesos de ajuste, con diferencias que son más bien de carácter sectorial. Por ejemplo, a principios de 1994 los miembros del MERCOSUR no pudieron llegar a un acuerdo sobre un arancel externo común, en gran medida porque Brasil era partidario de una mayor protección en ciertos sectores (por ejemplo, bienes de capital) en que tiene aranceles medios más elevados que el resto de los miembros del MERCOSUR. Además, existe la posibilidad de que haya una tendencia a incluir arreglos sectoriales en otros acuerdos de integración bilaterales (por ejemplo, México-Chile) o trilaterales (México-Colombia-Venezuela), con normas de origen y salvaguardias especiales, como las que ya se implementaron en el caso de los automóviles, de hecho postergando la liberalización comercial recíproca. Los diferentes precios internos del petróleo y sus derivados también han sido moti-

vo de fricción, ya que podrían tener efectos similares a los de un subsidio.

En general, debido a las prioridades de los distintos sectores y al deseo de mantener abierta la opción de negociar bilateralmente con otras partes, la mayoría de los acuerdos de integración no suponen establecer aranceles externos comunes. El hecho de querer mantener abiertas las opciones de negociación individual ha sido un obstáculo para llegar a un arancel externo común en Centroamérica, pese a que los acuerdos de ajuste estructural de cada país con el Banco Mundial han llevado a una convergencia de niveles arancelarios que ha creado las condiciones básicas necesarias para aplicarlo.

Además, se reitera que la mayoría de los acuerdos de integración de la región aún no constituyen un progreso significativo en materia de cobertura de servicios, inversión y propiedad intelectual. Por ejemplo, la mayoría de los acuerdos bilaterales de integración de Chile tienen por objeto liberalizar el comercio de mercancías. Cuando se han considerado otros aspectos, como la inversión y ciertos servicios (sobre todo transporte), normalmente se los ha incorporado como cláusulas genéricas y la posibilidad de firmar acuerdos sobre cuestiones más específicas se ha dejado para un futuro distante. Por otra parte, el hecho de incluir temas como la propiedad intelectual y las compras del sector público ha dado lugar a prolongadas negociaciones, como lo ha descubierto México. Probablemente así se explica que Chile haya suscrito un mayor número de acuerdos bilaterales de integración que México.

4. Equidad entre las naciones y dentro de ellas y requisitos institucionales

Los acuerdos que discriminan *implícitamente* contra los países más pequeños y de menor desarrollo, ya sea recurriendo a normas de origen exigentes o restringiendo la liberalización del comercio de productos agrícolas, podrían convertirse en un obstáculo importante a la integración. Concretamente, la aplicación de normas de origen con mayores prescripciones en materia de contenido nacional favorece a los países más desarrollados y discrimina contra las exportaciones manufacturadas de las economías más pequeñas,

que habitualmente tienen sectores industriales intensivos en importaciones, y contra los países con una alta proporción de empresas extranjeras que utilizan insumos importados. Además de eso, la preferencia que se otorga a la liberalización de los bienes industriales en lugar de los agrícolas discrimina aún más contra los países relativamente menos industrializados. Probablemente ambos temas ocupen un lugar preponderante en las negociaciones de América Latina en el futuro.

Asimismo, aunque cada vez se reconoce más que la no reciprocidad ya no constituye una estrategia de negociación comercial muy útil, los países más pequeños y de menor desarrollo relativo de la región siguen solicitando algún tipo de trato especial y diferenciado, concretamente, períodos de ajuste más prolongados en casos de compromisos de liberalización del comercio recíproco. Se trata de una solicitud razonable, aunque rige para todos los casos en que los mercados de factores y productos son imperfectos o incompletos, y no se limita a los países de menor desarrollo relativo de la región.

Así pues, si bien la identificación de la integración latinoamericana con rasgos culturales e históricos comunes y la liberalización unilateral del comercio ya registrada tienden a reducir la oposición a los acuerdos de integración, la cuestión de los costos del ajuste sigue en pie. Estos problemas de ajuste y transición emanados de la integración económica también pueden considerarse parte de un proceso que requiere reducir los costos de transacción a nivel nacional, favoreciendo la integración vertical de los mercados de cada país, además de la integración horizontal de los mercados de los diferentes países. Ello constituye un reto de carácter institucional, dado que los mercados de factores y productos reformados y liberalizados exigen nuevas formas de regulación y supervisión, así como la formación de consenso para asegurar su implementación efectiva, una de las deficiencias de las políticas de ajuste aplicadas en América Latina (Naim, 1993). A nivel regional y latinoamericano, este reto institucional es menos urgente, ya que supone responder a condiciones de integración que recién empiezan a desarrollarse, aunque debe tener en cuenta las necesidades de mayor participación, de acuerdo con el progreso de la democracia en la región.

V

Conclusiones

Una serie de acuerdos bilaterales y un nuevo acuerdo subregional, el MERCOSUR, marcan el inicio de una nueva etapa de integración en América Latina, caracterizada sobre todo por actividades de integración más pragmáticas que antes. También se promueve la integración real mediante políticas no discriminatorias, como la liberalización unilateral del comercio y la desregulación, que han favorecido el crecimiento del comercio y la inversión recíprocos en la región.

El regionalismo abierto, según la propuesta de la CEPAL, entraña la interacción de ambos elementos, es decir, la integración impulsada por políticas y la integración "de hecho" alentada por políticas no discriminatorias, a fin de facilitar el desarrollo de la competitividad de los países latinoamericanos y constituir al mismo tiempo el cimiento de un sistema económico internacional más abierto. Las perspectivas del regionalismo abierto en Latino-

américa dependerán de cómo se enfrenten los distintos retos que presenta la integración, incluidos los problemas que surjan por los diferentes grados de estabilización y ajuste de los países que deseen integrarse, así como las tensiones provocadas por la existencia de sectores más vulnerables que otros a la liberalización comercial, especialmente en presencia de mercados subdesarrollados o tipos de cambio sobrevaluados. En la medida en que avancen los procesos de estabilización y ajuste, estos problemas pueden revestir menor importancia. Sin embargo, para ello también se requiere un progreso significativo en materia de reforma institucional, sobre todo a nivel nacional, en tanto el proceso de integración en curso, que aún es relativamente "superficial" y *ad hoc*, no parecería exigir por ahora la creación de instituciones de gran alcance.

(Traducido del inglés)

Bibliografía

- BID/CEPAL (Banco Interamericano de Desarrollo/Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1993): *The Transition*, Summary of the Sixth Colloquium, IDB/ECLAC Project, Washington, D.C., 1 al 2 de diciembre de 1992.
- Calderón, A. (1993): Inversión extranjera directa y la integración regional: la experiencia en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, Unidad Conjunta CEPAL/UNCTAD de Empresas Transnacionales, mimeo.
- CEPAL (1992): *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (LC/G.1701/Rev.1-P), Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.92.II.G.5.
- _____ (1994): *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad* (LC/L.808 (CEG.19/3)), Santiago de Chile, 13 de enero.
- Devlin, R. (1993): La privatización y el bienestar social, *Revista de la CEPAL*, N° 49 (LC/G.1757-P), Santiago de Chile, Naciones Unidas, abril.
- Duncan, G.A. (1950): The small states and international economic equilibrium, *Economia internazionale*, vol. 3, N° 4, Génova, Italia, Istituto di Economia Internazionale, noviembre.
- El Financiero International Edition* (1994): Rechaza Chile dumping contra harina de pescado, México, D.F., *El Financiero International Inc.*, 14 febrero.
- Naciones Unidas (1993): *The Transnationalization of Service Industries. An Empirical Analysis of the Determinants of Foreign Direct Investment by Transnational Service Corporations*, Nueva York, Centro de las Empresas Transnacionales (CET). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E.93.II.A.3.
- Naim, N. (1993): Latin America: Post-adjustment blues, *Foreign Policy*, N° 92, otoño.
- Peres, W. (1993): Internacionalización de empresas industriales latinoamericanas, *Revista de la CEPAL*, N° 49 (LC/G.1757), Santiago de Chile, Naciones Unidas, abril.
- Reynolds, C., F. Thoumi y R. Wettmann (1993): *A Case for Open Regionalism in the Andes. Policy Implications of Andean Integration in a Period of Hemispheric Liberalization and Structural Adjustment*, trabajo preparado para la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), Washington, D.C., octubre.
- Wonnacott, R.J. (1991): *The Economics of Overlapping Free Trade Areas and the Mexican Challenge*, Toronto, Canadá, Canadian-American Committee/C.D. Howe Institute (Canadá/National Planning Association (Estados Unidos)).

Transformaciones *del trabajo* femenino urbano

Irma Arriagada

*Oficial de Asuntos
Sociales de la División
de Desarrollo Social
de la CEPAL.*

Este artículo busca sistematizar la información relativa al trabajo femenino urbano en América Latina en los años noventa y contribuir así a un diagnóstico actualizado de la situación laboral femenina, con miras a la formulación de políticas para la mujer. El artículo examina la evolución del trabajo femenino, analiza los efectos que tuvo la crisis de comienzos de los años ochenta en este sector laboral, y pasa revista a los cambios producidos en él, que han ido restando validez a algunos mitos sobre el tema. Examina también algunos aspectos críticos del trabajo femenino, como los ingresos; la segmentación de las ocupaciones; la incorporación segregada de las mujeres en ocupaciones con nueva tecnología, y los procesos de precarización del trabajo femenino, que se traducen en los trabajos a domicilio y por cuenta propia. Finalmente, analiza la situación de un sector de trabajadoras habitualmente en situación precaria, como es el de las trabajadoras del hogar. La fuente de la información estadística presentada son las encuestas de hogares de 1980 y 1990 en trece países de la región, a los que corresponde más del 80% de la población de América Latina. Del análisis surgen lineamientos de política respecto del mercado de trabajo, el sistema educacional, la familia y la sociedad, con miras a mejorar la condición de las mujeres que trabajan y aprovechar mejor los recursos humanos femeninos. Esto en un nuevo escenario regional, que valora cada vez más el cambio técnico, la innovación, el valor agregado intelectual y la flexibilidad para adaptarse a esa realidad, que posibilitará una efectiva inserción en el desarrollo.

I

Introducción

La elaboración de políticas sociales se basa en el conocimiento y las hipótesis de la realidad social que surgen de la investigación. El diseño de políticas se prueba en la realidad, o mejor dicho, permite comprobar las hipótesis que se tiene sobre esa realidad, al mismo tiempo que influye en ella y la modifica. Estos cambios deben registrarse si se desea desarrollar una política pública eficaz y eficiente. Un diagnóstico actualizado sobre la realidad es fundamental para la formulación de las políticas sociales y económicas; más aún, las políticas públicas deben formularse desde la perspectiva de sociedades compuestas por hombres y mujeres que se comportan de manera diferente en distintas etapas de su ciclo de vida, y teniendo en cuenta las necesidades que tales condiciones determinan.

Este artículo sistematiza, a través de tabulados especiales de las encuestas de hogares, la información relativa al trabajo femenino urbano en América Latina en los años noventa. Busca elaborar un diagnóstico actualizado de la situación laboral femenina y los principales cambios observados en ella entre los años ochenta y noventa, como un aporte a la formulación de políticas dirigidas a la mujer.

En la sección II se examina la evolución del trabajo femenino, analizando los efectos de la crisis de comienzos de los años ochenta. En la sección III se pasa revista a los cambios producidos en el sector laboral femenino, que han transformado en mitos muchas de las aseveraciones hasta ahora en boga sobre el tema. En la sección IV se pasa revista a los aspectos más preocupantes del trabajo femenino, a

saber: los ingresos; la segmentación de las ocupaciones; la incorporación segregada de las mujeres en ocupaciones con nuevas tecnologías; los procesos de precarización del trabajo femenino, traducidos en trabajos a domicilio y por cuenta propia, y la situación de un sector de trabajadoras habitualmente en situación precaria, como es el de las trabajadoras del hogar.

La información estadística presentada se basa en las encuestas de hogares de trece países de la región realizadas en 1980 y 1990, que corresponden a más del 80% de la población de América Latina. Estas encuestas han sido procesadas y estandarizadas por la División de Estadística y Proyecciones Económicas de la CEPAL. El diseño de los tabulados especiales y la elaboración final de los mismos estuvo a cargo de la autora. Como la mayoría de las encuestas no tenía cobertura nacional, para hacerlas comparables entre sí se han considerado las áreas urbanas de los países. Por la misma razón, la población económicamente activa considerada es la de 15 años y más.

El análisis de esta información sugiere diversas líneas de política respecto del mercado de trabajo, el sistema educacional, la familia y la sociedad. Se trata no sólo de mejorar la condición de las mujeres que trabajan, sino de lograr un uso más eficiente de los recursos humanos femeninos. Este aspecto es central en un nuevo escenario regional, en el cual el cambio técnico, la innovación y el valor agregado intelectual marcarán cada vez más el mercado laboral, y la flexibilidad para adaptarse a esa realidad posibilitará una efectiva inserción en el desarrollo.

II

Los cambios en el trabajo femenino: la crisis y sus efectos

Las relaciones de género están fuertemente afectadas por el Estado y el mercado, en juego con los

diversos dinamismos de los sustratos culturales existentes. Estas instituciones crean las bases ma-

□ La autora agradece los comentarios de Thelma Gálvez (INE), Virginia Guzmán y Rosalba Todaro (SEM) y Petra Ulshoeser (OIT), y

de las colegas de la CEPAL, eximiéndolas de toda responsabilidad por las deficiencias que pueda contener la investigación.

teriales que organizan la vida cotidiana de las personas. En la región, la reducción de las regulaciones y el mayor papel del mercado en la asignación de recursos están afectando marcadamente el funcionamiento del mercado de trabajo y las relaciones laborales, así como la orientación de las políticas de empleo, salarios y seguridad social. Examinaremos aquí algunos aspectos del mercado de trabajo y sus efectos en las mujeres durante el período de crisis y ajuste estructural.

Los principales cambios derivados de la crisis y las políticas de ajuste se manifestaron en los ámbitos doméstico y productivo, y en forma diferente para hombres y mujeres. En el sector productivo aumentaron la participación de las mujeres en el mercado de trabajo y el número de horas que ellas destinaban al trabajo remunerado. Pese a la crisis —o más precisamente a causa de ella— más mujeres se incorporaron al mercado laboral (con comportamientos anticíclicos). La tasa de participación femenina se elevó y aumentó también el desempleo femenino, especialmente entre las más jóvenes. Por lo demás, como gran parte de la mano de obra femenina se ocupa en los sectores no estructurados y de baja productividad, no sólo se ve afectada por las acciones dirigidas específicamente a las trabajadoras, sino también por las medidas dirigidas a los sectores en que se inserta. Desde esa perspectiva, la reducción del tamaño del Estado significó una disminución del empleo estatal para las mujeres, de manera que la desigualdad preexistente fue causa de los efectos diferenciados de la crisis sobre hombres y mujeres, y a la vez la consecuencia más profunda de la crisis fue la perpetuación de esa desigualdad.

La necesidad de subsistencia de los sectores populares tuvo diversos efectos dentro de la familia. La necesidad de reproducción de la unidad familiar reforzó la interdependencia de sus miembros, en tanto que la estructura familiar sufrió modificaciones de cierta complejidad que no mostraron tendencias claras, ya que en ciertos casos la familia se contrajo y en otros se expandió con “allegados” que contribuyeron a la subsistencia del núcleo familiar. Lo observado en distintos países de América Latina indica que las mujeres aumentaron su participación laboral, al igual que los niños y los jóvenes.

Un estudio sobre México muestra que la reestructuración de la economía mexicana tras la crisis de la deuda, así como las consecuentes políticas de ajuste, forzaron también una reestructuración de la vida cotidiana. La mayoría de las familias sobrevivió a la

crisis haciendo un enorme esfuerzo, en el cual todos los miembros participaron a través de nuevas combinaciones de trabajo para el autoconsumo y trabajo para la obtención de un ingreso. Aumentó así la participación de los miembros de la familia en el trabajo para el mercado, pero al mismo tiempo se intensificó el trabajo en actividades reproductivas; el resultado fue una desigual distribución de la carga dentro del hogar, donde las mujeres debieron asumir el mayor peso. La paradoja de esta estrategia es que permitió la continuidad de las políticas de ajuste con grandes costos sociales (Benería, 1992).

Otro de los efectos más evidentes de la crisis fue el creciente desempleo de la población en general, de la femenina en particular y, más precisamente, de la población femenina joven. Aunque el desempleo femenino en la región responde a una tendencia estructural, los efectos de la crisis lo acentuaron fuertemente. El mayor desempleo femenino en América Latina obedece a los siguientes factores estructurales: insuficiencia del dinamismo económico para absorber una mano de obra disponible cada vez mayor, acentuado por la crisis; dificultades de inserción de las mujeres por la segmentación ocupacional del mercado de trabajo, que limita el número de ocupaciones a las que ellas pueden optar; la percepción generalizada entre los empleadores de que el trabajo femenino tiene más interrupciones, debidas al embarazo y crianza, y la falsa idea que el aporte de las mujeres no es central en los ingresos familiares. Los datos para los años noventa indican que en 12 países de la región las tasas de desempleo juvenil casi duplicaron las tasas de desempleo total, en tanto que las tasas de desempleo juvenil femenino fueron superiores a las tasas de desempleo juvenil masculino, salvo en Chile y Paraguay, cuyas economías se hallaban en una fase de crecimiento (CEPAL, 1993). Sin embargo, la información sobre 1992 indica que en Chile las tasas de desempleo femenino para el grupo de edad de 15 a 24 años eran superiores a las de desempleo masculino (SERNAM, 1993).

En cuanto a los efectos de la crisis sobre el trabajo doméstico no remunerado, estudios realizados en diversos países de la región indican que el trabajo femenino aumentó para suplir la ausencia o baja de los ingresos familiares, y para enfrentar el alza de los precios de los alimentos y artículos de primera necesidad y la reducción de los presupuestos de los servicios sociales, que se tradujo en un deterioro de los servicios de salud, educación y vivienda. Un estudio mundial basado en información respecto de 17 países

—entre ellos Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Jamaica, México y Perú— muestra que la aplicación de políticas de ajuste estructural ha provocado un deterioro notable en la relación varones/mujeres en todos los niveles de enseñanza, y especialmente en la enseñanza media, sobre todo en perjuicio de niñas pertenecientes a familias rurales y urbanas marginales; también da cuenta, sobre la base de algunos estudios de casos, de un aumento de la prevalencia de la desnutrición más alta en el caso de las muchachas que de los muchachos (Naciones Unidas, 1989).

Un aspecto poco analizado son los cambios de las fronteras entre los ámbitos de acción del Estado, de la sociedad civil y de las familias, que la crisis ha puesto de relieve en las sociedades latinoamericanas. Durante largos años se tendió a traspasar funciones del ámbito privado al público: un ejemplo claro es el de la atención de los niños menores, que tiende a pasar de las madres a una educadora de párvulos en el jardín infantil. Sin embargo, con la crisis muchas actividades desarrolladas en el ámbito público pasaron a “privatizarse”: es decir, al restringirse los presu-

puestos en los sectores de salud y educación, entre otros, las responsabilidades retornaron a las familias y, por lo tanto, a las mujeres en sus hogares. Siguiendo con el mismo ejemplo, la caída de los ingresos familiares y la insuficiencia crónica de recursos públicos para la atención preescolar gratuita obligó a las familias, y especialmente a las madres, a hacerse cargo nuevamente de los niños pequeños o a buscar en forma comunitaria o aislada soluciones para el cuidado infantil. Fruto de la deficiencia del Estado en la atención de los niños preescolares surgieron interesantes iniciativas,¹ las que han tenido además efectos no buscados: la necesidad de las mujeres de organizarse frente a estos problemas ha significado una ruptura de su aislamiento y una valoración de su potencial, y a la vez ha hecho más visible su trabajo. Estos cambios en las fronteras de las relaciones entre los ámbitos público y privado, que varían de un país a otro, son un campo poco explorado de las relaciones de género. Sería necesario un enfoque integrado que permitiera visualizar en forma más precisa estos movimientos.

III

Las mujeres en los años noventa: mitos y evidencias

Junto con los grandes cambios en los indicadores macroeconómicos y los efectos de la crisis y el ajuste, las tendencias estructurales han modificado la vida de las mujeres latinoamericanas por el aumento en la esperanza de vida, el mayor nivel de educación alcanzado, y la tendencia a tener menos hijos. Estos aspectos han influido en su participación laboral, la que ha aumentado en forma sostenida y se ha manifestado en un aumento de los años de vida económicamente activa de las mujeres. Así, entre 1970 y 1990 la esperanza de vida de las mujeres en la región aumentó en siete años, su tasa global de fecundidad bajó de 5.0 a 3.1 y su vida económicamente activa se alargó en algo más de cinco años (CELADE, 1989 y 1993). A la vez, muchas mujeres migraron a las ciudades en busca de trabajo remunerado, sumándo-

se así a una población urbana que pasó del 58% al 73% de la población total entre 1970 y 1990 (CELADE, 1991).

Si bien estos datos indican un proceso de cambio importante en esos veinte años, no expresan la magnitud y la calidad de los cambios a los que las mujeres han estado expuestas. Tal vez habría que plantearse para la región —al igual que se hace para España (Garrido, 1992)— la coexistencia de dos biografías sociales, con mundos muy dispares: la de la población que tiene más de 50 años y la de la población menor de esa edad. La distancia que media entre dos generaciones de mujeres —madres e hijas— aparece muy amplia con sólo examinar dos indicadores: el nivel de instrucción y la participación laboral. El punto de quiebre entre estos dos mundos pareciera situarse en los años setenta. Metodológicamente, y en este contexto, la variable edad, y aún más la dimensión generacional, cobran enorme capacidad explicativa. El quiebre señalado crea incertidumbre sobre las tra-

¹ Por ejemplo, la Asociación de Madres Comunitarias de Colombia (AmColombia). Para mayores antecedentes, véase *Mujer/Fempress*, 1994.

yectorias laborales, puesto que si persisten las tendencias estructurales al aumento de la participación femenina, esta dimensión generacional perderá importancia.

Entre los fenómenos nuevos más notorios en las sociedades latinoamericanas está la presencia creciente de las mujeres en el mercado de trabajo. Esta tendencia es especialmente marcada entre las mujeres jóvenes, cuyas tasas de participación y también de desempleo son de las más altas. Por su parte, la participación de las mujeres de edades intermedias aumentó apreciablemente durante el período 1980-1990. Sin embargo, pese al aumento generalizado de la participación femenina (excepto en las áreas urbanas de Panamá) y la

disminución o mantención de la participación masculina, la brecha entre ambos sexos sigue siendo bastante amplia. La información proveniente de las encuestas de hogares (cuadro 1) muestra que las tasas de actividad femenina en las áreas urbanas fluctúan entre 34% en Chile y 50% en Paraguay, en tanto que las tasas de actividad masculina se mueven entre 73% en Bolivia y 84% en Paraguay y Guatemala. En Panamá se observan descensos tanto de la participación femenina como de la participación masculina en el mercado de trabajo, probablemente producto del desaliento frente a las altísimas tasas de desempleo: de alrededor de 22% para las mujeres y de 17.2% para los hombres.

CUADRO 1

América Latina: Tasas de participación por sexo, 1980 y 1990^a
(Porcentajes)

País	Población económicamente activa femenina		Población económicamente activa masculina	
	1980	1990	1980	1990
Argentina	32.4	38.2	75.6	75.7
Bolivia	...	46.6	...	73.3
Brasil	37.2	45.1	81.5	82.5
Colombia	41.8	45.7	79.3	79.2
Costa Rica	33.6	39.1	77.6	77.6
Chile	...	34.0	...	73.2
Guatemala	...	42.9	...	84.4
Honduras	...	43.4	...	80.2
México	...	35.9	...	77.3
Panamá	44.5	42.8	76.2	75.6
Paraguay	...	49.7	...	84.2
Uruguay	37.3	43.8	74.6	74.7
Venezuela	31.2	37.5	78.4	77.9

Fuente: CEPAL, División de Desarrollo Social y División de Estadística y Proyecciones Económicas, sobre la base de tabulados especiales de encuestas de hogares.

^a Población de áreas urbanas de 15 años y más.

La información para las áreas urbanas muestra que las mayores tasas de actividad económica femenina se encuentran en las edades intermedias de 20 a 54 años. En el grupo de mujeres de 25 a 29 años (con mayor proporción de económicamente activas) las tasas de participación fluctuaban entre 45% en México y 71% en Uruguay. Las mujeres sobre los 55 años, específicamente las mujeres entre 60 y 64 años (que arrastran una tendencia histórica de no participación) y las muy jóvenes, menores de 20 años (que aún permanecen en el sistema educacional y que tienen dificultades para encontrar empleo) son

las que muestran los niveles más bajos de participación laboral. Es decir, más que establecer una relación directa entre participación y edad, lo que debe hacerse es distinguir entre la actividad de dos generaciones de mujeres.

El sentido común y algunos estudios referidos al decenio de 1970 en otras regiones o en América Latina han sustentado diversas aseveraciones sobre la participación laboral femenina que, según la información recogida en las áreas urbanas de la región para los años noventa, hoy no son más que mitos (es decir, creencias que, sin tener base en la reali-

dad, sirven de sustrato para la construcción de prejuicios).

Estos mitos han surgido producto de dos desfases: un desfase temporal entre el conocimiento de una realidad y los cambios en esa realidad, y un desfase de contexto, que resulta de aplicar a un contexto una constatación empírica hecha en otro. A continuación se examinan algunos de ellos.

Mito 1. La participación femenina tiene forma de U invertida

Una creencia muy común —basada en experiencias del mundo desarrollado— apunta a que la participación de las mujeres tiene forma de U, con dos momentos en que aumenta al máximo: la participación es mayor antes del nacimiento del primer hijo, y cuando el hijo menor empieza a asistir a la escuela.² Un análisis de la participación femenina por grupos de edades que permite aproximarse a través de las cohortes de edad a la evolución laboral de distintos grupos de mujeres, muestra que en los años noventa, en 13 áreas urbanas de América Latina, la participación femenina ha aumentado sostenidamente entre los 15 y los 54 años y ha bajado fuertemente en los grupos de edad mayores; esto indica

que las mujeres urbanas que entran al mercado laboral no se retiran cuando tienen hijos y que se mantienen económicamente activas durante todo el período de mayor trabajo reproductivo. Esta tendencia se acentuó entre los años ochenta y noventa (cuadro 2). Los mayores aumentos en la participación femenina se produjeron en los grupos de 25 a 34 años y de 35 a 44 años.

Un estudio reciente realizado en Argentina tiende a confirmar la dirección de este cambio, ya que muestra un crecimiento mayor de la participación laboral de las mujeres casadas que de las mujeres solteras (Montoya, 1993). Este mismo fenómeno se observa en México; sobre la base de las encuestas de fecundidad, se concluye que allí la participación en la fuerza de trabajo de las mujeres casadas o en unión consensual de 20 a 49 años aumentó en 62% entre 1976 y 1987 (García y Oliveira, 1993). En Uruguay, la categoría de mujeres que más incrementó su participación fue la de las casadas y en unión consensual, seguida por las divorciadas, separadas y viudas, quedando en último lugar las solteras (Figueira, 1992). Estos cambios involucran a su vez modificaciones importantes en la organización de la vida cotidiana de los hogares, y en la magnitud del trabajo requerido dentro y fuera del hogar.

CUADRO 2

América Latina: Tasas de actividad económica femenina para algunos grupos de edades en zonas urbanas, 1980 y 1990
(Porcentajes)

País	15-24 años		25-34 años		35-44 años	
	1980	1990	1980	1990	1980	1990
Argentina	44.9	41.1	45.4	52.5	42.7	52.9
Bolivia	...	33.8	...	56.7	...	62.0
Brasil	42.9	48.1	43.9	55.7	42.3	55.3
Colombia	42.4	41.2	52.1	61.2	49.2	56.8
Costa Rica	33.2	39.2	45.6	52.6	44.4	51.8
Chile	...	26.4	...	46.1	...	46.8
Guatemala	...	42.1	...	50.1	...	50.0
Honduras	...	34.5	...	53.8	...	57.2
México	...	36.4	...	44.6	...	42.3
Panamá	40.0	35.5	63.3	58.7	58.3	60.6
Paraguay	...	50.6	...	62.8	...	61.4
Uruguay	43.2	46.5	56.6	69.3	54.5	65.7
Venezuela	25.7	24.8	42.6	50.8	42.0	53.7

Fuente: CEPAL, División de Desarrollo Social y División de Estadística y Proyecciones Económicas, sobre la base de encuestas de hogares de los respectivos países.

² Véase al respecto las curvas estilizadas para países industrializados y para América Latina elaboradas por Psacharopoulos y Tzannatos (1992, p. 17).

Mito 2. El trabajo femenino es secundario

Según otro mito muy generalizado, el trabajo femenino es secundario, está sujeto a los vaivenes cíclicos de la economía y sólo se acude a él en épocas de crisis, para complementar el presupuesto familiar.

Desde los años ochenta el porcentaje de hogares encabezados por mujeres que constituyen el único aporte del hogar alcanza magnitudes importantes: entre un cuarto y un tercio de los hogares.³ Habría que agregar que existen además hogares —no detectados en los censos de población ni en las encuestas de hogares por la definición de jefatura utilizada— donde el aporte de la mujer es igual o superior al del hombre. Un estudio realizado en el área metropolitana de Buenos Aires, que examinó a fondo este tema, encontró que la proporción de hogares que tenían a una mujer como principal sostén económico pasó de 19% en 1980 a 25% en 1989 (Geldstein, 1992). De otro lado, en los países en que el proceso de estabilización se empieza a marcar más fuertemente y las condiciones de empleo han mejorado para los hombres, no se aprecia un retiro de las mujeres del mercado de trabajo, como ocurriría si las mujeres fuesen efectivamente mano de obra secundaria.

Mito 3. Las mujeres reciben menos ingresos porque tienen menor nivel de instrucción

Está extendida la creencia de que las mujeres ganan menos que los hombres porque su nivel de instrucción o experiencia es menor. Algunos estudios de tipo cualitativo que analizan las trayectorias laborales muestran que hombres y mujeres con niveles de calificación similares parten de niveles de ingresos semejantes; con el desarrollo profesional esas trayectorias tienden a distanciarse, ya que los hombres rápidamente escalan posiciones de mayores ingresos,

prestigio y poder, en tanto que las mujeres se mantienen en los mismos puestos. Estudios recientes muestran que, aun manteniendo constantes el número de horas trabajadas y el nivel de instrucción, hay una porción muy importante de la diferencia de ingresos entre hombres y mujeres que no queda explicada (Psacharopoulos y Tzannatos, 1992).

La información estadística indica que las mujeres tienen un nivel de instrucción en promedio mayor que los hombres en el mercado laboral. Tanto en los años ochenta como actualmente los salarios que las mujeres perciben son notablemente más bajos que los masculinos, cualquiera sea el grado de instrucción que ellas tengan. En el decenio de 1980 la disparidad de ingresos entre hombres y mujeres tendió a mejorar en cuatro países y empeoró en dos (Costa Rica y Uruguay), pero si se introduce la variable educación la situación cambia. En el nivel de menor instrucción (menos de tres años de enseñanza) la relación mejoró en todos los casos; sin embargo, en el nivel de mayor instrucción (sobre 13 años) la distancia entre los salarios femeninos y masculinos vuelve a aumentar en las áreas urbanas de Costa Rica, Uruguay y Venezuela. De esta forma, al comparar la información de 1980 con la de 1990 la mayor diferencia de ingresos se produce en los niveles de instrucción más altos (cuadro 3).

Asombra comprobar que aun cuando las mujeres con elevados niveles de instrucción reciben salarios muy por debajo de los masculinos, la participación laboral femenina se mantiene casi en magnitudes similares a la de los hombres cuando tienen más de 13 años de instrucción. Este hallazgo plantea dudas en relación con los análisis neoclásicos de costo-beneficio como determinantes en la "opción" de trabajar de las mujeres. En este sentido, sería muy interesante estudiar el comportamiento laboral femenino por grupos socioeconómicos y por características de los hogares, ya que sólo en los grupos de mayores ingresos las mujeres pueden plantearse el trabajo como opción. Tal vez habría que explorar más la segregación del mercado de trabajo que ubica a las mujeres en un número limitado de ocupaciones, lo que algunos autores interpretan como "preferencias" de las mujeres por determinadas ocupaciones.

Mito 4. La mayoría de las mujeres latinoamericanas son dueñas de casa y tienen muchos hijos

En el imaginario de la región está el mito de que las mujeres latinoamericanas son en su mayoría due-

³ En 1980 el porcentaje de hogares encabezados por mujeres era el siguiente: Antillas Neerlandesas 30%, Barbados 44%, Cuba 26%, Chile 22%, Dominica 38%, El Salvador 22%, Granada 45%, Guadalupe 34%, Guyana 24%, Honduras 22%, Jamaica 34%, Martinica 35%, Panamá 22%, Perú 23%, San Vicente y las Granadinas 42%, Santa Lucía 39%, St. Kitts y Nevis 46%, Trinidad y Tabago 25%, Uruguay 21% y Venezuela 22% (Naciones Unidas, 1991). La información sobre 1990 de las encuestas de hogares arroja para las zonas urbanas los siguientes valores: Argentina 21%; Bolivia 16.7%; Brasil 20.1%; Colombia 22.6%; Costa Rica 22.6%; Chile 23.2%; Guatemala 20.8%; Honduras 26.6%; México 17.7%; Panamá 24.7%; Paraguay 19.7%; Uruguay 25.2% y Venezuela 22.1%.

CUADRO 3

América Latina: Diferencias de ingreso por sexo en algunos niveles de instrucción,^a 1980 y 1990
(Porcentajes)

País	Total		0-3 años de instrucción		13 y más años de instrucción	
	1980	1990	1980	1990	1980	1990
Argentina	63.5	68.8	...	...	...	...
Bolivia	...	57.4	...	58.4	...	46.0
Brasil	46.3	56.0	41.0	45.8	38.8	50.7
Colombia	56.1	66.7	51.0	58.8	55.0	60.4
Costa Rica	80.6	71.0	48.2	51.3	86.4	64.2
Chile	...	59.2	...	67.7	...	41.9
Guatemala	...	65.8	...	45.4	...	64.2
Honduras	...	57.9	...	49.9	...	51.5
México	...	68.2	...	63.8	...	61.2
Panamá	...	77.0	...	46.1	...	68.4
Paraguay	...	56.7	...	64.0	...	47.1
Uruguay	53.9	44.3	46.6	50.1	44.0	37.3
Venezuela	67.8	72.7	56.3	64.0	71.1	68.0

Fuente: CEPAL, División de Desarrollo Social y División de Estadística y Proyecciones Económicas sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Ingreso medio femenino como porcentaje del ingreso medio masculino. Población de áreas urbanas de 15 años y más.

ñas de casa y que, como tienen muchos hijos a su cargo, no pueden trabajar fuera de su hogar. La información proveniente de las encuestas de hogares de los años noventa permite mostrar un panorama bastante distinto. En primer lugar, la proporción de mujeres que son dueñas de casa es muy variable en 13 ciudades y áreas urbanas de la región. Las mujeres que se declaran dueñas de casa van desde el 20% (en Montevideo) hasta el 49% (en Santiago de Chile).⁴ Sólo a partir de los 45 años la mayoría de las mujeres se declara dueña de casa. Además, como se indicó antes, la tasa de fecundidad (para áreas urbanas y rurales) ha disminuido en la región y la estimación de la fecundidad para el quinquenio 1990-1995 es de 3.1 (CELADE, 1993). La caída de la fecundidad urbana es mayor, puesto que esta estimación incluye los países de la región en su conjunto y por tanto a las áreas rurales, donde las tasas de fecundidad son mucho más altas.

Mito 5. Las mujeres latinoamericanas que trabajan cuentan con trabajadora del hogar

Un mito complementario del anterior indica que la creciente participación laboral femenina ha sido

permitida por la existencia de trabajadoras del hogar. Si bien en comparación con regiones desarrolladas la proporción de mujeres que son trabajadoras del hogar en América Latina es mucho mayor —entre un décimo y un cuarto del total de la ocupación femenina, según el país—,⁵ la proporción de mujeres que trabajan es mucho mayor aún. Además, también cuentan con trabajadoras del hogar muchas dueñas de casa que no laboran fuera de la casa. Por último, la magnitud de mujeres ocupadas como trabajadoras del hogar está decreciendo, en tanto que aumenta la participación laboral de las mujeres, especialmente las casadas y con hijos. De esta forma, si bien hay una proporción de hogares de mujeres que trabajan fuera del hogar y que cuentan con trabajadoras del hogar para atender a la familia, cada vez hay más mujeres que deben realizar dos jornadas de trabajo. Esto tiene consecuencias importantes que deben contemplarse en el diseño de políticas para las trabajadoras.

En suma, la información estadística para los años noventa revela que la mayoría de las mujeres latinoamericanas participa en el mercado de trabajo, especialmente en las edades intermedias de 20 a 45 años, con niveles educativos altos y con ingresos muy por

⁴ Las magnitudes para las áreas urbanas son las siguientes: Argentina 37%; Bolivia 29%; Brasil 41%; Colombia 39%; Costa Rica 42%; Chile 49%; Guatemala 46%; Honduras 40%; México

48%; Panamá 36%; Paraguay 36%; Uruguay 20% y Venezuela 46%.

⁵ Respecto de las trabajadoras del hogar véase la sección IV, apartado 4 a).

debajo de los masculinos, cualquiera sea el nivel de instrucción considerado. Muestra además que los cambios ocurridos en el mercado laboral femenino urbano destruyen algunos mitos acerca del trabajo femenino.

Subsisten otras muchas creencias de índole similar que la información de las encuestas de hogares no permite verificar o desvirtuar, y que sería interesante investigar con otros instrumentos para comprobar si son efectivas: por ejemplo, que hay mayor ausentismo laboral femenino por el cuidado de los hijos; que las mujeres trabajan menos horas que los hombres, y que el costo de la trabajadora mujer es mayor que el del trabajador hombre por los costos de guarderías y permisos prenatales y posnatales. Esto último no parece tener en cuenta que los ingresos percibidos por las trabajadoras —casadas o solteras, con o sin hijos— son muy inferiores a los de los hombres. El dinamismo observado en la situación del trabajo femenino hace cada vez más necesario comprobar empíricamente esta y muchas otras afirmaciones.

La mayoría de los análisis cuantitativos de la participación laboral de las mujeres establece los efectos que esta participación tiene en sus vidas; sin embargo, poco se han investigado los nuevos sentidos y las modificaciones que, al incorporarse al mundo laboral, introducen las mujeres en éste. Se ha planteado que el salto de las mujeres de la casa a la calle significa el paso de una lógica familiar doméstica a la adquisición de una nueva lógica mercantil. Pero lo más interesante es que las mujeres también llegan al mundo del trabajo portando criterios del mundo privado, y valores tales como los afectivos, que se manifestarán por el grado de satisfacción laboral que les proporcione el trato y el reconocimiento que reciban. Este enfoque del trabajo por parte de las mujeres y sus tentativas conscientes o inconscientes de desviar algunas de sus normas, introduciendo connotaciones de lo privado, esbozan una crítica a la separación entre el trabajo y la vida, que ofrece un considerable potencial político de transformación (Aranda, 1991; Darcy de Oliveira, 1989). Esta apreciación debería matizarse con la diversa inserción de las mujeres en el mundo laboral (el grado de poder al que acceden), con el tipo de ocupaciones en que se desempeñan (más o menos feminizadas, más o menos modernas), así como con la modalidad de trabajo escogida. En este sentido, analizar en mayor profundidad el trabajo por cuenta propia —que ha aumentado en los últimos años— permitiría confirmar si éste consti-

tuye una opción por la mayor flexibilidad de horario que ofrece, o porque también es la opción más semejante al trabajo que realizan las mujeres como dueñas de casa, lo que facilitaría su paso del hogar al trabajo remunerado.

Algunos elementos derivados de los análisis cualitativos realizados en las empresas muestran que, al incorporarse las mujeres en sitios de trabajo masculinos, hay un cambio en el lenguaje de los trabajadores, si bien en el proceso de modernización se mantiene la “cultura” de la empresa, donde sólo se cambian las formas de reproducción de la discriminación hacia la mujer. Este fenómeno se produce especialmente a través de las prácticas de selección, contratación, evaluación y promoción de personal que tienen las organizaciones (Hola y Todaro, 1992). Tan fuerte es el sello masculino, que si la mujer que ingresa a la empresa desea ser escuchada y comprendida, debe realizar un esfuerzo especial para expresarse en un lenguaje que concuerde con el modelo vigente en ese espacio social y no con su propia manera de pensar y sentir. Actualmente, en las empresas modernas se está planteando el rescate y una nueva valoración de elementos “femeninos”, que apuntan a una organización empresarial más eficiente — como capacidad de negociación, mejor relación con las personas, mayor compromiso y cumplimiento de tareas, etc.—, elementos que en otro contexto han servido como base para la exclusión de las mujeres de ciertos puestos dentro de la empresa.

A través de estudios en profundidad se podría saber si la concentración de las mujeres en sectores feminizados está determinada sólo desde el lado de la demanda de la mano de obra femenina o si, por el contrario, parte de esta concentración es una opción de las propias mujeres frente a los obstáculos que deben enfrentar para ingresar a ocupaciones no feminizadas. Entre esos obstáculos se cuentan las prácticas empresariales de reclutamiento, la estructura jerárquica de los cargos y la estructura de salarios, las formas de evaluación del desempeño ocupacional y el acceso a la formación y capacitación profesional (Rico, 1994). Para romper con la segmentación ocupacional por género dentro de las ocupaciones y tender a una participación laboral no sesgada es preciso ante todo identificar claramente los obstáculos que enfrentan las mujeres en su desempeño laboral, pero también los elementos que favorecen la mayor participación femenina. De un lado, el aumento de la participación femenina se vio favorecido por la ampliación de puestos en el

sector terciario en que tradicionalmente se han insertado las mujeres. Queda por investigar si la creciente demanda de recursos humanos polivalentes

puede ser un factor que empiece a perfilarse como positivo para las mujeres educadas que se incorporan al mercado de trabajo.

IV

Aspectos críticos: ingresos, segmentación ocupacional, nuevas tecnologías y precarización de algunos empleos femeninos

1. Ingresos

Las mayores desigualdades entre hombres y mujeres en el mercado de trabajo se hallan en los ingresos. En la diferencia de ingresos entre hombres y mujeres, el porcentaje que se atribuye a discriminación de género varía, según el país, entre 10 y 85%, y tiende a ser mayor que 50% en los países en desarrollo. Algunos estudios sugieren que en la región la segregación de las ocupaciones y las diferencias de ingresos resultantes son mucho más extremas que en países desarrollados (Barbezat, 1993). Las estimaciones de los efectos que la segregación ocupacional de las mujeres tiene sobre sus ingresos son igualmente variables. Junto con la creciente participación femenina en la fuerza de trabajo, tanto la disparidad de ingresos como el porcentaje de ella que se atribuye a discriminación tienden a declinar con el tiempo. Esta última tendencia, que sólo se ha podido medir en los países desarrollados, está asociada a iniciativas de política gubernamental o sindical a través de convenios colectivos, las que han sido menos exitosas en los países con mercados laborales muy descentralizados, como los Estados Unidos (González, 1992)

En la región, las diferencias de ingresos entre hombres y mujeres confirman la existencia de discriminación salarial en contra de la mujer. En ningún país se paga una remuneración equivalente a hombres y mujeres con el mismo nivel de instrucción. Los ingresos de las mujeres jóvenes o adultas son habitualmente menores que los de los hombres, cualquiera sea el nivel educacional que se considere, y la discriminación se presenta en todos los grupos ocupacionales. La desventaja relativa de los ingresos por hora de las mujeres adultas con respecto de los hombres equivale a

alrededor de cuatro años de educación formal (CEPAL, 1993). Si se analiza lo ocurrido en los años ochenta, los datos estadísticos muestran que en los cinco países para los cuales se cuenta con información, la diferencia de salarios entre hombres y mujeres en los niveles de instrucción más bajos mejoró entre 1980 y 1990, en tanto que en los niveles de instrucción más altos la disparidad aumentó en tres casos y disminuyó sólo en dos (cuadro 3). Una explicación factible de la menor diferencia de salarios a niveles de instrucción más bajos es que los salarios percibidos por las mujeres en esos niveles de instrucción llegaron a un mínimo que hace imposible disminuirlos más.

Información más precisa sobre Costa Rica muestra que la diferencia de salarios se incrementó durante el período de crisis y estabilización (1980-1983) y decreció con la recuperación (1983 a 1986). El aumento de la disparidad entre ingresos masculinos y femeninos durante la recesión (entre 1980 y 1982), se debió principalmente al aumento de la participación laboral de las mujeres menos educadas que ingresaron al mercado laboral en respuesta a la caída de los ingresos reales de los jefes de familia. Estas mujeres se incorporaron en mayor proporción a sectores económicos que pagaban salarios más bajos (Gindling, 1992).

Una investigación publicada recientemente por el Banco Mundial concluye, sobre la base de la información de 15 países de la región para los años 1950 a 1985, que sólo un 20% de las diferencias de ingreso entre hombres y mujeres puede ser explicado por diferencias de capital humano entre ellos; el resto se explica por factores de discriminación. Luego de corregir esta estimación, teniendo presente la autoselección que las mujeres realizan en el mercado de traba-

jo (sus opciones laborales), se estima que otro 20% se explica por el menor poder de generar ingresos que tienen las mujeres, de modo que al final la parte no explicada de las disparidades de ingresos entre hombres y mujeres alcanza a un 60%, cifra mucho más alta que la encontrada para países más avanzados (Psacharopoulos y Tzannatos, 1992). Este 60% no explicado alude principalmente a los aspectos culturales que segregan el mercado de trabajo en un número limitado de ocupaciones definidas para ser desempeñadas por mujeres.

La información disponible para los años noventa sobre 13 áreas urbanas de la región muestra que el ingreso medio de las mujeres representa entre 44% y 77% del de los hombres. Esta disparidad se acentúa aún más a nivel de jefes de hogar: el ingreso medio de las mujeres jefas de hogar es sólo entre el 45% y el 69% del de los hombres jefes de hogar (cuadro 4). Esta información apunta nuevamente a la necesidad de políticas sociales y de empleo especiales para estas mujeres, que son quienes muestran los mayores niveles de pobreza.

CUADRO 4

América Latina: Diferencias de ingresos medios por sexo y jefatura de hogar,^a 1980 y 1990
(Porcentajes)^b

País	Mujeres/Hombres		Jefas/Jefes	
	1980	1990	1980	1990
Argentina	63.5	68.8	70.5	69.6
Bolivia	...	57.4	...	56.0
Brasil	46.3	56.0	40.2	53.2
Colombia	56.1	66.7	59.2	62.1
Costa Rica	80.6	71.0	63.3	64.7
Chile	...	59.2	...	56.4
Guatemala	...	65.8	...	62.6
Honduras	...	57.9	...	51.3
México	...	68.2	...	65.9
Panamá	...	77.0	...	64.2
Paraguay	...	56.7	...	54.7
Uruguay	53.9	44.3	52.5	45.0
Venezuela	67.8	72.7	59.2	65.6

Fuente: CEPAL, División de Desarrollo Social y División de Estadística y Proyecciones Económicas, sobre la base de encuestas de hogares de los países.

^a Población de áreas urbanas de 15 años y más.

^b Ingreso medio femenino como porcentaje del ingreso medio masculino para el total de ocupados y para los que son jefes de hogar.

2. Segmentación de las ocupaciones

La segregación ocupacional por sexo es un denominador común de los mercados de trabajo en países tanto industrializados como en desarrollo: persiste a través de las décadas y de las fronteras internacionales. En varios países los índices de segregación aumentaron en los años ochenta e incluso en algunos casos se produjo una resegregación de las ocupaciones, con gran segregación vertical dentro de las ocupaciones y dentro de los establecimientos (Barbezat, 1993).

En la región, la segmentación ocupacional por género en el mercado de trabajo se expresa en la concentración ocupacional de las mujeres en un número reducido de ocupaciones que se definen cultu-

ralmente como típicamente femeninas (segmentación horizontal). A ella se sumaría una segmentación vertical, puesto que las mujeres se concentran en los niveles de menor jerarquía de cada ocupación, lo que significa puestos de trabajo peor remunerados y más inestables (Abramo, 1993). Un estudio realizado en Perú mostró que en cada industria operaba como principio organizador una estricta división del trabajo, separando y configurando los trabajos femeninos y masculinos, y que había también gran heterogeneidad de situaciones entre las empresas estudiadas (Guzmán y Portocarrero, 1992).

La información disponible para 13 áreas urbanas de la región refleja un proceso de creciente terciarización, ya que las mujeres continúan concentrándose mayoritariamente en el sector de los servicios. Entre

1980 y 1990 esta rama siguió creciendo y absorbió entre 42% y 65 % de la mano de obra femenina.⁶

Las ocupaciones que concentran mayor cantidad de mujeres son las de profesionales y técnicas, vendedoras y trabajadoras del hogar. La información para 1990 muestra además que una proporción mayor de mujeres que de hombres se emplea como profesionales y técnicos, en tanto que una mayor proporción de hombres se ocupa como gerentes y obreros. Entre los trabajadores de servicios, según los países, las mujeres duplican o triplican la proporción de hombres. En Venezuela, una de cada cuatro mujeres ocupadas trabaja como profesional o técnica (cuadro 5).

Se ha señalado que en Venezuela el rápido cre-

cimiento de los trabajadores con educación universitaria no ha sido acompañado por un aumento de la demanda de ese tipo de trabajadores, lo que ha acarreado un mayor desempleo, un deterioro de los ingresos reales, mayor diferenciación interna y frustración creciente del grupo de profesionales. Las profesionales universitarias se han visto más perjudicadas porque buscaban incorporarse a un mercado en el cual no habían logrado consolidarse previamente en momentos en que éste se expandía en forma lenta. Las mujeres lograron acceder a la educación en cantidad igual que los hombres, pero las credenciales adquiridas no fueron garantía laboral suficiente para ellas (Bonilla, 1992).

CUADRO 5

América Latina: Distribución de la población económicamente activa^a en algunas ocupaciones, 1990
(Porcentajes)^b

País	Profesionales y técnicos		Administradores y gerentes		Trabajadores de servicios		Obreros	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Argentina	...	...	...	...	...	...	...	...
Bolivia	13.8	13.5	1.8	4.7	23.3	6.3	12.4	52.9
Brasil	15.9	6.2	5.0	10.2	33.2	16.6	14.6	38.2
Colombia ^c	13.6	13.3	...	...	30.8	8.7	17.6	47.0
Costa Rica	20.2	14.6	3.4	6.2	26.1	9.9	18.8	39.9
Chile	14.7	7.1	2.6	5.5	32.1	7.8	11.6	46.1
Guatemala	13.9	10.1	4.8	5.9	25.1	5.5	19.1	41.1
Honduras	13.9	9.4	1.9	4.3	30.3	8.5	18.9	47.0
México	17.7	11.7	1.7	4.5	23.5	7.9	13.6	48.3
Panamá	20.2	10.8	4.0	7.8	31.4	12.0	7.8	34.8
Paraguay	13.7	8.9	1.3	4.6	36.3	9.9	12.3	44.5
Uruguay	17.7	6.9	1.6	4.7	31.0	9.8	16.2	47.5
Venezuela	24.5	10.0	2.2	5.3	26.6	10.0	10.1	43.2

Fuente: CEPAL, División de Desarrollo Social y División de Estadística y Proyecciones Económicas, sobre la base de encuestas de hogares de los países.

^a Población de áreas urbanas de 15 años y más.

^b Porcentaje sobre el total de ocupados de cada sexo en cada categoría.

^c La categoría profesionales y técnicos incluye a administradores y gerentes.

En general, las mujeres se desempeñan en un número más reducido de ocupaciones que los hombres. Un estudio en Chile muestra una mayor concentración ocupacional entre las mujeres que entre los hombres, en determinadas ocupaciones y en ciertos sectores económicos. Una sola ocupación absor-

be en el sector financiero más del 70% de las mujeres del sector (servicios personales); en el total de los sectores esta concentración baja a 31.3% de la población femenina ocupada (Hola y Todaro, 1992). En México, al construir un índice de segregación ocupacional por género en los sectores manufacturero, de comercio y de servicios, se encontró el mayor índice de segregación en las fábricas manufactureras, luego en los servicios y finalmente en el comercio (Rendón, 1993). En Chile, en el Gran Santiago, se ha confirmado en la industria manufacturera la se-

⁶ Las magnitudes para las áreas urbanas son las siguientes: Argentina 66%; Bolivia 43%; Brasil 64%; Colombia 47%; Costa Rica 53%; Chile 57%; Guatemala 42%; Honduras 44%; México 52%; Panamá 65%; Paraguay 55%; Uruguay 61% y Venezuela 61%.

gregación de las mujeres desde tres puntos de vista: i) el tamaño de las empresas: a medida que el tamaño de la empresa aumenta, la participación femenina es menor; ii) la rama industrial: las mujeres se concentran en la industria textil, de vestuario y cueros y de alimentos, bebidas y tabaco, y iii) la categoría ocupacional: la participación femenina se concentra en las áreas administrativas, de venta y de servicios (Abramo, 1993).

3. Las nuevas tecnologías

Diversos estudios han señalado que no se perciben efectos sistemáticos de las nuevas tecnologías en la definición de los trabajos y de las fronteras entre ellos, puesto que ellas traen consigo un movimiento de trabajadores, hombres y mujeres, hacia adentro y hacia afuera del mercado de trabajo y entre diferentes tipos de labores. Es necesario, por lo tanto, analizar esos efectos en el corto y largo plazo.

Los efectos estudiados en algunos países de la región muestran que ha habido un aumento de la participación femenina en la banca, los seguros y las finanzas, donde se ha producido un importante cambio tecnológico. Sin embargo, este proceso de incorporación femenina en ocupaciones "modernas" y de altos niveles de sofisticación tecnológica no ha significado una disminución de la segmentación ocupacional. Al parecer, las ocupaciones modernas a las que se desplazan mujeres son prontamente redefinidas como "femeninas", por lo que aun cuando su ejecución signifique el uso de tecnologías complejas, los ingresos percibidos son inferiores a los de los hombres en las mismas ramas. Por lo tanto, es preciso investigar a fondo los cambios derivados de la incorporación de nuevas tecnologías en los procesos de producción y los movimientos de mayor o menor segregación de las ocupaciones que esta incorporación ha producido.

En los establecimientos financieros, la banca y los seguros, la modernización ha sido creciente en los últimos años. En 13 áreas urbanas de la región la participación femenina en esta rama alcanza magnitudes que fluctúan entre el 28% del total de ocupados (en Guatemala) y el 40% (en Venezuela); estas magnitudes han estado aumentando a partir de los años

sesenta.⁷ En Brasil, un estudio que analiza los cambios tecnológicos y sus efectos en la división del trabajo por género muestra distintos mecanismos por los cuales no se reconoce la calificación femenina en el sector de la microelectrónica. Esos mecanismos son: el pago de una remuneración a las mujeres muy por debajo de su nivel de escolaridad; el no reconocimiento de las competencias adquiridas por las obreras en su socialización y en el ámbito doméstico; la desvalorización de la mayor disciplina y sumisión de las mujeres y, finalmente, el desconocimiento de la experiencia adquirida en empleos anteriores (Hirata y Humphrey, 1986, citado en Rangel de Paiva Abreu, 1993).

Una investigación en Chile muestra que la ocupación femenina ha aumentado considerablemente en el sector financiero. En 1990 la proporción de mujeres en ese sector (33%) era superior al promedio de todos los sectores (31%); sin embargo, los hombres monopolizaban los puestos gerenciales y directivos en una proporción mayor que en el conjunto de la economía (Hola y Todaro, 1992).

Un estudio realizado en Brasil en la industria gráfica muestra que la fuerza de trabajo ligada a las nuevas tecnologías es más joven e instruida que el conjunto de los empleados del sector; sin embargo, también en éste hay una nítida diferencia por sexos. Se observa que el nivel de ingreso para operadores de *scanner* (con menor instrucción y mayoría masculina), es de 14.1 salarios mínimos; para operadores de fotocomposición (con mayor escolaridad y un componente importante de mujeres) de 5.22 salarios mínimos, y para digitadores (con mayor nivel de instrucción y gran presencia femenina) de 4.7 salarios mínimos (Rangel de Paiva Abreu, 1993).

4. Precarización del trabajo femenino

Durante la crisis de comienzo de los años ochenta el crecimiento del sector informal constituyó la principal variable de ajuste del mercado laboral latinoamericano. El aumento del desempleo y de la informalidad fue acompañado con fuertes descensos de los ingresos laborales y una rápida precarización del empleo; se incrementó el empleo temporario y de tiempo parcial, y al mismo tiempo bajó la calidad del mismo. En 1989 más del 50% de la ocupación no agrícola correspondía a microempresas o actividades informales —la cifra era de 38% en 1980—, a lo que habría que agregar el empleo precario (García, 1993).

Una de las tendencias ya señaladas para la región es al aumento del empleo no asalariado. La cri-

⁷ Las magnitudes para las áreas urbanas en 1990 son las siguientes: Argentina 38%; Bolivia 29%; Brasil 35%; Colombia 36%; Costa Rica 20%; Chile 32%; Guatemala 27%; Honduras 35%; Panamá 36%; Paraguay 30%; Uruguay 36% y Venezuela 40%.

sis y el nuevo patrón de reconversión productiva han provocado un aumento de ocupaciones —con altos componentes femeninos— que se pueden definir como precarias en términos de su discontinuidad en el tiempo, la falta de regulación laboral (ausencia de contratos); los salarios (no se respeta el salario mínimo), los horarios, la seguridad social y la higiene. Entre ellas cabe señalar viejas ocupaciones precarias, como el trabajo doméstico, y nuevas modalidades del trabajo a domicilio, por cuenta propia y en microempresas, que en algunos casos asume además el carácter de clandestino. Vemos así cómo la crisis, que hizo que las empresas medianas y grandes se recompusieran, reduciendo el número de ocupados; cómo la reestructuración, que llevó a reemplazar a los trabajadores permanentes por subcontratos con pequeñas empresas, y las diversas estrategias de supervivencia de los sectores más afectados por la crisis, convergieron hacia el desarrollo de las pequeñas unidades productivas. Ante la creciente heterogeneidad de las unidades productivas, su mayor o menor precariedad debe investigarse más a fondo. Sin embargo, en América Latina se aprecia una desregulación del trabajo y una pérdida de las conquistas laborales de los trabajadores.

En la medición de la participación femenina en el sector informal y precario se dan de manera mucho más aguda los problemas generales con que se tropieza al intentar medir el trabajo femenino. Muchas de las actividades realizadas por mujeres que podrían agruparse dentro de este sector no son registradas, ya que se consideran parte del trabajo doméstico que ellas ejecutan. Sin embargo, pese a ello se puede afirmar que las mujeres ocupadas más pobres se ubican en el sector informal urbano y que si se agrega a ellas las trabajadoras del hogar, la participación femenina en el sector supera el 70% en la mayoría de los casos. En algunos países de la región, según datos de las encuestas de hogares, las mujeres constituyen desde 8% (Panamá) hasta 64% (Cochabamba, Bolivia) del sector informal (Pollack, 1993).

A las dificultades propias de medir el trabajo informal se agrega la diversidad de definiciones y de indicadores para esa medición, lo que explica en parte las variaciones del tamaño estimado del sector informal. El carácter visible o no de este tipo de trabajo es una característica muy importante, ya que la actividad laboral de un sector importante de mujeres no es registrada. Un estudio sobre el sector informal realizado en Ciudad de Guatemala muestra que hay en él mayor presencia relativa de mujeres, de personas en

edad avanzada (se plantea como un espacio para prolongar las trayectorias laborales), de migrantes, de indígenas y sobre todo de personas con niveles de instrucción bajos (Pérez Sáinz, 1992).

A continuación se examinará brevemente la situación de las trabajadoras en algunos tipos de ocupaciones nuevas y tradicionales con alto componente femenino, cuya principal característica es la precariedad. Las trabajadoras del hogar (sobre las que se tiene mayor información); las trabajadoras a domicilio y las trabajadoras por cuenta propia (sobre las cuales hay menos información y la que hay es más parcializada). Esta enumeración no es excluyente, puesto que en términos generales todas estas trabajadoras pueden incluirse en el sector informal. Sin embargo, no todas pertenecen a él, como es el caso de algunas trabajadoras por cuenta propia o a domicilio.

a) *Las trabajadoras del hogar*

Según las Naciones Unidas, si el trabajo doméstico se contabilizara aportaría hasta un 40% del producto nacional bruto de los países industrializados. A pesar de los grandes avances tecnológicos realizados para aliviar esa labor, en los países industrializados las mujeres trabajan en el hogar un promedio de 56 horas a la semana (Naciones Unidas, 1991).

En lo que toca al trabajo del hogar remunerado, o servicio doméstico, especialmente del que se efectúa con residencia en el hogar, se han señalado las siguientes características: unión de lugar de trabajo y vivienda, en el caso de las trabajadoras residentes; relaciones laborales que se aproximan a las de servidumbre y que mezclan lo laboral con lo afectivo y lo personal, y la elasticidad de la oferta en el caso de las trabajadoras no residentes (CEPAL, 1990). El servicio doméstico es un empleo de llegada, puesto que las posibilidades de ascenso sólo están dadas por un cambio de empleo y en contados casos por el paso de trabajadora residente a no residente. Por el carácter aislado de esta ocupación, las trabajadoras del hogar quedan fuera del circuito donde se presentan las oportunidades de empleo (Montero, 1992).

Hacia los años ochenta el trabajo doméstico era una de las ocupaciones que más absorbía mano de obra femenina. En 1990, en cambio, las mujeres ocupadas en el trabajo doméstico remunerado en las áreas urbanas de 13 países de la región representaban entre 7% (Venezuela) y 24% (Paraguay) del total del empleo femenino. Entre los países que cuentan con informa-

ción para los años 1980 y 1990, el trabajo doméstico ha tendido a disminuir como ocupación de las mujeres en Brasil, Colombia, Costa Rica y Uruguay, en tanto que ha aumentado ligeramente en Argentina, Panamá y Venezuela. En este último país, pese a un aumento en relación con 1980, la proporción de mujeres que se ocupan como trabajadoras del hogar es menor que en los demás países considerados. Esta tendencia a la disminución del trabajo doméstico remunerado en términos generales y como ocupación femenina ha sido señalada en algunos estudios, aun cuando se sostiene que el impacto de la crisis y los programas de ajuste han tendido a revertirla.

Pese a que puede haber un subregistro de la captación de trabajadoras del hogar, por ser éste un trabajo desvalorizado y de bajo prestigio, las cifras indican que esta ocupación es aún muy importante para las mujeres como puerta de entrada al mercado de trabajo.

Según algunos tabulados especiales de las encuestas de hogares para los años 1989 y 1990, la mayoría de las trabajadoras del hogar son jóvenes, solteras, tienen niveles bajos de educación y trabajan como residentes. Sin embargo, se observa una tendencia al desplazamiento hacia el trabajo no residente, situación que se produce con más frecuencia en los países con nivel de desarrollo mayor. Al mismo tiempo, hay notables diferencias entre países y según la modalidad de trabajo escogida: con o sin residencia en el hogar empleador. Las trabajadoras residentes son, en una inmensa mayoría, solteras, tienen menos de 30 años y un nivel de instrucción algo menor que las no residentes. Las trabajadoras no residentes en el hogar empleador presentan un nivel algo superior de instrucción, perciben ingresos medios más bajos, tienen más edad y en su mayoría están casadas o viven en unión consensual (cuadro 6).

Uno de los problemas más serios que enfrenta el sector de las trabajadoras del hogar es el aislamiento

CUADRO 6

América Latina (siete países): Características de las trabajadoras del hogar residentes y no residentes, 1990^a
(Porcentajes)

Características	Bolivia ^b	Brasil	Colombia	Chile	Guatemala	Uruguay	Venezuela
<i>Residentes</i>							
Solteras	89.8	...	88.6	87.7	76.2	77.4	85.8
10 a 29 años	87.7	78.5	76.4	55.2	77.2	52.8	69.9
S/instrucción	9.7	41.2	6.1	...	...	3.8	6.1
Primaria	51.9	12.8	69.5	...	...	67.0	67.1
Ingreso medio ^c	47.4	38.0	91.1	...	48.7	84.1	44.7
<i>No residentes</i>							
Solteras	52.8	...	40.5	40.1	28.8	33.8	39.1
10 a 29 años	63.0	58.0	46.2	33.9	48.8	37.2	61.3
S/instrucción	8.8	33.1	10.5	...	58.2	3.8	13.0
Primaria	52.1	27.7	64.6	...	7.9	63.6	67.2
Ingreso medio ^c	...	35.7	...	...	27.4	29.5	22.1

Fuente: Tabulados especiales de las encuestas de hogares de empleo y desempleo de 1989 y 1990 realizados por Rosa Bravo para el Segundo Encuentro de la Confederación de Trabajadoras del Hogar de América Latina y el Caribe.

^a Población de áreas urbanas de 10 y más años.

^b Población de áreas urbanas de 15 años y más.

^c Ingreso medio de las trabajadoras del hogar residentes y no residentes como porcentaje del ingreso medio de los ocupados.

en que trabajan, lo que dificulta la organización y la lucha corporativa para mejorar sus condiciones laborales. Su situación se ve perjudicada, además, porque no están protegidas por la legislación laboral ordinaria, bajo el pretexto de que no tienen un lugar común de trabajo, no producen un bien tangible y son pagadas en parte con comida y vivienda. En aquellos países en que se ha legislado para otorgarles ocho horas de descanso (Perú, por ejemplo), la legislación ha tenido

un efecto indeseado, ya que las patronas lo han interpretado como licencia para exigir 16 horas de trabajo (Chaney y Castro, 1993). Sin embargo, se aprecia un cambio importante, puesto que las trabajadoras del hogar han logrado organizarse y han constituido una confederación regional que agrupa a 11 países latinoamericanos. (Confederación de Trabajadoras del Hogar de América Latina y el Caribe). Este enorme esfuerzo organizativo, si bien no abarca al total de las

ocupadas en el sector, indica una importante toma de conciencia como trabajadoras.

b) *Las trabajadoras a domicilio*

La existencia del trabajo a domicilio emana de la búsqueda de procesos de producción más baratos, sobre todo para aquellas tareas con uso intensivo de mano de obra. El trabajo domiciliario contribuye a aumentar la flexibilidad de la oferta de mano de obra frente a una demanda sin reglamentación de horarios ni de duración del período trabajado (Benería y Roldán, 1992). Este trabajo no requiere el uso de herramientas o máquinas, pues más bien hace uso intensivo de mano de obra; exige muy poca inversión y puede efectuarse con facilidad en el hogar. En general, representa un tramo o una parcela del proceso de producción, en tareas sencillas, repetitivas y monótonas. El aumento de la flexibilidad geográfica por la adopción de nuevas tecnologías plantea un potencial reorganizativo que puede incidir considerablemente en el aumento de la participación laboral femenina.

El trabajo domiciliario responde a una estrategia moderna de producción flexible que apunta a una mayor acumulación para el capital y a una estrategia de generación de ingresos para los trabajadores (Benería y Roldán, 1992). Es una alternativa posible al trabajo cumplido en forma regular para personas con responsabilidades familiares (el caso mayoritario de las mujeres que trabajan en esta modalidad), con incapacidad física o simplemente con necesidad de independencia. Cuando el índice de desempleo aumenta, constituye también un medio de obtener ingresos para quienes no pueden encontrar un trabajo fijo. Las mujeres que trabajan a domicilio representan la mano de obra más barata, que en una coyuntura de crisis y ajuste permite resolver el dilema de elevar los ingresos familiares junto con intensificar el trabajo doméstico. Las actividades en las que se concentra el trabajo domiciliario son tradicionales: la confección, la industria textil, la del cuero, el calzado, el tabaco y otras.

No existen suficientes estudios de cobertura regional que permitan mostrar la evolución de este segmento de trabajadoras; sin embargo, está claro que sus condiciones laborales, como las de las trabajadoras informales y las trabajadoras del hogar, no están sujetas a regulación alguna, o si lo están, esta regulación no se cumple. Existe una dependencia extrema de las trabajadoras domiciliarias que son subcontratadas, en la medida en que las negociacio-

nes para la fijación de precios y la continuidad de las entregas se realicen a través de terceros, que actúan como intermediarios entre ellas y la empresa. Sin embargo, por ser ésta una ocupación en la cual las decisiones técnicas y de producción corresponden al empleador, podría ser considerada un trabajo asalariado y como tal estar sujeta a las regulaciones pertinentes, con la diferencia de que se realiza en un lugar externo a la empresa, en el hogar del trabajador, que no tiene estabilidad en el tiempo y que se paga a destajo.

Una de las conclusiones generales a las que se llega a través de un análisis comparado del trabajo a domicilio en países desarrollados y en países en desarrollo es que en las distintas legislaciones nacionales esta actividad aparece como "regulada" por un amplio cuerpo normativo. El problema fundamental sería entonces la escasa aplicación de esa normativa. Así, "...el trabajo a domicilio aparece como un fenómeno disperso, aislado y falto de control; a decir verdad, si hay un apelativo que pueda definir globalmente este fenómeno, es sin duda el de 'precario'" (Vega, 1992, p. 19).

c) *Las trabajadoras por cuenta propia*

El sector de trabajadoras por cuenta propia es una categoría que presenta gran diversidad en censos y encuestas de hogares, por cuanto puede incluir desde la profesional independiente (médica o dentista) hasta la vendedora ambulante, cuyo trabajo puede ser incluso semiclandestino. Lo que distingue al empleo por cuenta propia del empleo asalariado es la forma de remuneración, que no proviene de un empleador sino que es producto de la propia gestión de una empresa o del ejercicio independiente de una profesión u oficio. Indudablemente, la precariedad de esta categoría está dada —para las mujeres que no son profesionales independientes— por la ausencia de seguridad social, vacaciones, licencias por maternidad o por enfermedad y otros beneficios a los que acceden las asalariadas. La información extraída de las encuestas de hogares muestra que la categoría ocupacional de trabajadores por cuenta propia creció entre los años 1980 y 1990. Las magnitudes de hombres y mujeres que trabajan por cuenta propia son bastante similares, salvo en Bolivia, donde más de la mitad de las mujeres ocupadas lo está bajo esa modalidad.⁸

⁸ Según los datos de las encuestas del año 1990 los porcentajes de mujeres urbanas que trabajan por cuenta propia o son familiares no remunerados son los siguientes: Argentina 26%; Bolivia 55%; Brasil

En los años ochenta tanto hombres como mujeres aumentaron su participación en esta modalidad laboral en todos los países de la región. Sin embargo, se observa que las mujeres se desempeñan como trabajadoras por cuenta propia en mayor proporción en países con fuertes contingentes indígenas: Bolivia, Guatemala, Honduras y Paraguay. Otra categoría ocupacional numéricamente muy pequeña, pero que también percibe muy bajos ingresos, es la de las trabajadoras familiares (con o sin remuneración). Por ello, para evaluar cabalmente la precariedad del trabajo por cuenta propia del sector informal debe hacerse un análisis más detallado del que permiten las encuestas de hogares, que incluya horas trabajadas, ingresos percibidos y trayectorias laborales.

Un estudio realizado en Buenos Aires muestra que los trabajadores por cuenta propia han aumentado en las últimas décadas. Al compararlos con los trabajadores asalariados, se observa que los primeros

tienen mayor edad, especialmente en el caso de las mujeres, las que también han migrado más y presentan mayores grados de informalidad en el empleo (Gallart, Moreno y Cerrutti, 1990). A la misma conclusión se llega respecto del conjunto de las trabajadoras informales en Chile, las que tienen menor nivel de instrucción y mayor edad que el resto de los trabajadores y también que los hombres ocupados en el sector informal urbano.

Se ha buscado favorecer a los trabajadores por cuenta propia con diversas medidas, como sistemas crediticios especiales, capacitación enfocada al desarrollo de capacidades empresariales, apoyo a la gestión de las pequeñas empresas y otras. Sin embargo, habrá que contemplar también medidas especiales para las mujeres trabajadoras por cuenta propia, las que combinan tanto habilidades como dificultades específicas derivadas del sistema de género imperante en la región.

IV

Comentarios finales

1. Síntesis

América Latina ha superado parcialmente la etapa de ajuste de corto plazo tras la crisis de la deuda externa de comienzos de los años ochenta; se encuentra ahora en una etapa de reestructuración marcada por la apertura a los mercados externos, e intenta integrarse al comercio internacional en condiciones de competitividad. Este proceso ha traído un gran dinamismo al mercado de trabajo, expresado en cambios en el papel del Estado, en la regulación de las relaciones laborales y, en general, en las políticas de empleo, salarios y formación profesional.

Estos cambios, que han incluido una reorganización de los procesos productivos con incorporación de nuevas tecnologías, han modificado la composición del mercado de trabajo, y sus efectos en la participación laboral femenina se han hecho sentir fuertemente. Entre ellos el más notorio ha sido el llamado "feminización de la fuerza de trabajo" o "revolución silenciosa". Este fenómeno viene regis-

trándose desde los años sesenta y aun cuando su ritmo se haya desacelerado en los últimos años, sigue en aumento.

No obstante que el incremento de la participación femenina tiende a acercarla a la participación masculina, las pautas por género son diferentes y la brecha sigue siendo amplia. Desde el lado de la oferta de mano de obra hay variaciones según la edad y el estado civil— las que tienden a disminuir— y la instrucción de las mujeres. Por el lado de la demanda de mano de obra, se emplea a las mujeres en un número menor de ocupaciones, se las remunera muy por debajo de los hombres y la participación femenina es mayoritaria en el sector informal y más precario. No cabe duda de que en el decenio de 1980 ha habido importantes cambios en la situación de las mujeres trabajadoras, los que obligan a modificar percepciones sobre el trabajo femenino que se sostienen hasta ahora. En estas tendencias se observan continuidades, y también rupturas que tienden a tornar obsoletas muchas de las afirmaciones sostenidas hasta ahora.

La información proveniente de las encuestas de hogares para las áreas urbanas de 13 países latinoamericanos muestra —al igual que numerosos estu-

24%; Colombia 24%; Costa Rica 18%; Chile 22%; Guatemala 37%; Honduras 39%; México 21%; Panamá 14%; Paraguay 30%; Uruguay 21% y Venezuela 20%.

dios de la región— la creciente participación femenina en el mercado de trabajo, especialmente de las mujeres en edades intermedias (25 a 45 años) y casadas. Junto a esta feminización de la fuerza de trabajo se observa una terciarización de la población activa (en el sector servicios se abrieron nuevas oportunidades de empleo para las mujeres) y crecimiento de las actividades económicas en pequeña escala. Este aumento de la participación económica de las mujeres en la región apunta a la ambivalencia del cambio, ya que a la vez se mantiene un mercado de trabajo altamente segmentado y se da una creciente precarización del trabajo femenino, expresada en niveles de ingresos notoriamente inferiores a los masculinos, en tasas de desempleo generalmente mayores que las masculinas y en el aumento del trabajo femenino por cuenta propia y en el sector informal.

2. Sugerencias metodológicas

Cabe hacer aquí algunos comentarios metodológicos en relación con el análisis de la situación laboral. Ante todo, es importante analizar las relaciones de género en el mercado de trabajo. No hacerlo tiende a oscurecer el análisis del sector laboral, puesto que tendencias contrapuestas en hombres y mujeres se anulan si se las considera en su conjunto.

Es importante también evaluar los cambios con cierta continuidad, dada la velocidad con que evoluciona el sector laboral, especialmente en variables sensibles como tasas de actividad, ocupación y desocupación, ingresos medios y otros; afirmaciones que eran válidas al inicio de la crisis no lo son para las fases de recuperación económica.

El análisis indica que para comprender a fondo los procesos de cambio en los países es preciso conocer el contexto en que se produjo la crisis y se aplicaron las políticas de ajuste, pues éste cobra enorme importancia al momento de entender las diferentes reacciones del mercado de trabajo y de los actores sociales, hombres y mujeres.

Tales procesos refuerzan la idea de evaluar continuamente el efecto de los cambios externos y de las intervenciones sociales. Los efectos no deseados de la legislación sobre el descanso de las trabajadoras del hogar (ejemplo que se dio más atrás), o lo que ocurrió cuando se legisló sobre la necesidad de guarderías infantiles en las empresas, alertan sobre la necesidad de evaluación continua, no sólo para verificar la aplicación de las medidas legislativas,

sino también para evitar que se desvirtúe el sentido de la normativa.

Por último, del examen de las características que asume el empleo femenino se puede concluir que la creciente participación laboral de las mujeres no puede considerarse como la única dimensión clave; en la actualidad, otras facetas adquieren importancia al evaluar la situación laboral femenina, tales como las condiciones de trabajo, la ampliación de las opciones laborales y la ruptura de la segmentación ocupacional.

3. Significado de los cambios

Un desafío que queda pendiente es el de dilucidar la relación recíproca entre las dimensiones de la participación económica femenina y los efectos que pueden manifestarse en otros ámbitos, como el familiar, social, político y cultural. Se sabe que la evolución de estas dimensiones tiene un ritmo desigual, pero también se sabe que su interrelación es tal que al producirse cambios en una dimensión las otras se verán necesariamente afectadas; la magnitud y la dirección de estos cambios es lo que debe analizarse. Por esta misma línea se plantea una interrogante: la participación laboral femenina, que es un requisito mínimo para la autonomía de las mujeres, ¿se traduce en autonomía en otros planos, o en un aumento de sus responsabilidades y una sobrecarga de trabajo?

En las nuevas propuestas de desarrollo, especialmente la de transformación productiva con equidad de la CEPAL, la calificación de los recursos humanos es uno de los pilares de sustentación. No cabe duda de que la mano de obra femenina altamente calificada es un recurso mal utilizado en el mercado de trabajo: no se la remunera por el nivel de educación alcanzado y se la segrega en un número limitado de ocupaciones. Sin embargo, la calificación adquirida por las mujeres podría ser aprovechada en el mercado de trabajo si se ampliaran las oportunidades laborales para ellas, rompiendo la rígida segmentación de ocupaciones tanto vertical como horizontal. El cambio en la organización del sistema productivo ofrece a las mujeres oportunidades que deben aprovecharse. El que esas potencialidades refuercen o rompan la segmentación ocupacional, por ejemplo, dependerá de la capacidad de negociación que logren las mujeres trabajadoras. Desde la perspectiva del mercado de trabajo, la mayor flexibilidad de la mano de obra femenina con niveles de instrucción elevados

podría transformarse en altamente atractiva en el nuevo patrón de desarrollo.

Desde el punto de vista de las biografías sociales, la situación laboral femenina muestra mayor complejidad y heterogeneidad que la de su contraparte masculina. En el futuro tendrá mayores potencialidades y posibilidades para recorrer trayectorias laborales distintas de las de su propio grupo etario y de distintas generaciones, a medida que su flexibilidad como recurso humano sea mayor.

La existencia de un tercio de mano de obra regional femenina tiene un significado distinto en el imaginario cultural de la región. En primer lugar, es una magnitud que no se puede desconocer ni negar. En segundo lugar, tiene un efecto de demostración mayor sobre el conjunto de la sociedad, ya que hoy la existencia del trabajo remunerado como una opción para las mujeres es indiscutible. Queda por dilucidar si en el futuro se cuestionará en el nuevo escenario la "ambigüedad" que impera en el reconocimiento del derecho al trabajo de las mujeres, no en la legislación, sino en las prácticas sociales (Aguirre, 1990); esa ambigüedad se traduce en falta de servicios de apoyo a nivel social, falta de respaldo a nivel familiar y sentimiento de culpa de las mujeres por no cumplir con sus obligaciones "naturales". La consecuencia de incorporar en el imaginario social el hecho de que las mujeres trabajan fuera de sus casas cuando tienen hijos pequeños debería manifestarse en más servicios de apoyo, especialmente para el cuidado

de los hijos en edad preescolar (con salas cunas y guarderías infantiles) y en edad escolar (con la ampliación de la estadía en los colegios para hacerla coincidir con la jornada laboral).

En cuanto a la relación entre trabajo y familia, los cambios en el empleo femenino sin duda tienen efectos en la familia. La capacidad de negociación de la mujer al interior de la familia cuando cuenta con un ingreso es por supuesto mayor. Sin embargo, se sabe que la distribución del trabajo por género dentro del hogar permanece bastante inalterada. Si —como muestran los datos— el mayor aumento de la participación femenina se observa entre las mujeres casadas y con hijos, y a la vez está disminuyendo la proporción de trabajadoras del hogar, la consecuencia en términos de sobrecarga de trabajo para las mujeres es indudable. Esta comprobación refuerza la necesidad de políticas que apunten a intervenciones claves en el cuidado de los niños.

Desde la perspectiva del mercado laboral, por otro lado, queda un amplio campo de acción que incluye la regulación de horarios y remuneraciones del trabajo domiciliario, por cuenta propia o subcontratado, y la valoración necesaria de la mano de obra femenina por los empleadores. La sociedad tiene aún como tarea pendiente el reconocimiento del trabajo doméstico y especialmente de crianza que ejecutan las mujeres como trabajo socialmente necesario y factible de ser realizado por ambos sexos.

Bibliografía

- Abramo, Lais (1993): Reconversión productiva, cambio tecnológico y empleo femenino en América Latina, documento presentado al Seminario latinoamericano sobre las repercusiones de la reconversión productiva y el cambio tecnológico sobre el empleo y las condiciones de trabajo de la mujer en América Latina, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT)/ Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), 8 al 12 de marzo.
- Aguirre, Rosario (1990): *Los efectos de la crisis sobre la mujer en el Uruguay*, Documentos de trabajo, N° 60, Montevideo, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo (CIEDUR).
- Aranda, Ximena (1991): *Tejenderas de Putaendo. Para no mirar la cerca en redondo*, Proyecto La Edición Pepa Fonca/Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI), Santiago de Chile.
- Barbezat, Debra (1993): *Occupational Segmentation by Sex in the World*, Women/WP-13, Ginebra, OIT/IDP.
- Benería, Lourdes (1992): The Mexican debt crisis: Restructuring the economy and the household, L. Benería y S. Feldman (eds.), *Unequal Burden: Economic Crisis, Persistent Poverty, and Women's Work*, Oxford, Westview Press.
- Benería, Lourdes y Martha Roldán (1992): *Las encrucijadas de clase y género. Trabajo a domicilio, subcontratación y dinámica de la unidad doméstica en la Ciudad de México*, México, D.F., Colegio de México/Fondo de Cultura Económica/Economía Latinoamericana.
- Bonilla, Elssy (1992): La mujer colombiana en la universidad y en el mundo del trabajo, *Boletín*, N° 29, Proyecto principal de educación en América Latina, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC).
- CELADE (Centro Latinoamericano de Demografía) (1989): *Boletín demográfico*, año XXII, N° 44, LC/DEM/G.80, Santiago de Chile.
- _____ (1991): *Boletín demográfico*, año XXIV, N° 47, LC/DEM/G. 97, Santiago de Chile.
- _____ (1993): *Boletín demográfico*, año XXVI, N° 52, LC/DEM/G. 135, Santiago de Chile.
- CEPAL (1990): *Los grandes cambios y la crisis. Impacto sobre la mujer en América Latina y el Caribe*, LC/G. 1592-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S. 90.II.G.13.
- _____ (1993): *Panorama social de América Latina*, LC/G.1768, Santiago de Chile.
- _____ (1994): *La cumbre social: una visión desde América Lati-*

- na y el Caribe (Nota de la Secretaría), LC/G.1802(SES.25/5), Santiago de Chile.
- Chaney, Elsa y Mary García Castro (eds.) (1993): *Muchacha, cachifa, empleada, empregadinha, sirvienta y... más nada*, Venezuela, Editorial Nueva Sociedad.
- Darcy de Oliveira, Rosyska (1989): *Femme et travail-sens, non-sens et ambiguïté*, trabajo presentado en el coloquio L'accès des femmes au travail salarié comme source de changement social et ses effets sur la socialisation des femmes et des autres membres de la collectivité, Ankara, Turquía, UNESCO.
- Filgueira, Nea (1992): *Mujeres uruguayas: un futuro incierto*, Serie Lila, N° 28, Montevideo, Grupo de Estudios sobre la Condición de la Mujer en el Uruguay (GRECMU).
- Gallart, Antonia, Martín Moreno y Marcela Cerrutti (1990): Estrategias laborales de los trabajadores por cuenta propia del Area Metropolitana de Buenos Aires, P. Galin y M. Novick (comps.), *La precarización del empleo en la Argentina*, Buenos Aires, Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT)/Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)/Bibliotecas Universitarias/ Centro Editor de América Latina (CEAL).
- García, Brígida y Orlandina de Oliveira (1993): *Trabajo femenino y vida familiar en México*, México D.F., Colegio de México.
- García, Norberto (1993): Reestructuración económica y mercados de trabajo, Instituto Internacional de Estudios Laborales (IIEL), *Reestructuración y regulación institucional del mercado de trabajo en América Latina*, Serie de Investigación, N° 98, Ginebra.
- Garrido, Luis (1992): *Las dos biografías de la mujer en España*, Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales, Instituto de la Mujer (IM).
- Geldstein, Rosa (1992): Aumentan los hogares sostenidos por las mujeres, *Boletín del SIDEMA*, N° 5, Argentina, Servicio de Información Documental y Estadística sobre la Mujer en la Argentina (SIDEMA), diciembre.
- Gindling, T. H. (1992): La mujer y la crisis económica en Costa Rica, *Ciencias económicas*, vol. XII, N° 2, San José, Costa Rica, Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- González, Pablo (1992): *El diferencial de ingresos entre hombres y mujeres: teoría, evidencia e implicaciones de política*, Colección Estudios CIEPLAN, N° 34, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).
- Guzmán, Virginia y Patricia Portocarrero (1992): *Construyendo diferencias*, Lima, Flora Tristán Ediciones.
- Hola, Eugenia y Rosalba Todaro (1992): *Los mecanismos del poder: hombres y mujeres en la empresa moderna*, Santiago de Chile, Centro de Estudios de la Mujer (CEM).
- Montero, Cecilia (1992): Los problemas de integración social: el caso de los empleos femeninos y masculinos de fácil acceso, *Proposiciones: Género, mujer y sociedad*, N° 21, Santiago de Chile, Sur Ediciones.
- Montoya, Silvia (1993): Implicancias distributivas del trabajo femenino, *Estudios*, año XVI, N° 67, Córdoba, Argentina, Instituto de Estudios Económicos sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (IEERAL).
- Mujer/Fempress (1994): N° 148/149, Santiago de Chile, ILET, febrero-marzo.
- Naciones Unidas (1989): *Estudio mundial sobre el papel de la mujer en el desarrollo 1989*, ST/CSDHA/6, Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.89.IV.2.
- _____ (1991): *La mujer. Retos hasta el año 2000*, Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.91.I.21.
- _____ (1992): *Situación de la mujer en el mundo. Tendencias y estadísticas 1970-1990*, serie K, N° 8, ST/ESA/STAT/SER.K/8, Nueva York.
- Pérez Sáinz, Juan Pablo (1992): Empleo informal en la Ciudad de Guatemala, *Mujer y sector informal*, Ciudad de Guatemala, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/ Oficina Nacional de la Mujer (ONAM)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- Pollack, Molly (cons.) (1993): *¿Feminización del sector informal en América Latina y el Caribe?*, Serie mujer y desarrollo, N° 11, LC/L.731, Santiago de Chile, CEPAL.
- Psacharopoulos, George y Zafiris Tzannatos (1992): *Women's Employment and Pay in Latin America. Overview and Methodology*, Regional and sectoral studies, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Rangel de Paiva Abreu, Alice (1993): Mudança tecnológica e gênero no Brasil, *Novos Estudos*, N° 35, São Paulo, Brasil, Centro Brasileño de Análisis y Planeamiento.
- Rendón, Teresa (cons.) (1993): *El trabajo femenino en México en el marco de la transformación productiva con equidad*, LC/MEX/R.407, México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México.
- Rico, Nieves (cons.) (1994): *Formación y desarrollo de los recursos humanos femeninos: un desafío para la equidad*, LC/L.829, Santiago de Chile, CEPAL.
- SERNAM (Servicio Nacional de la Mujer) (1993): *Situación de las mujeres en el mercado de trabajo en 1992*, Informe de coyuntura, Santiago de Chile, Programa de Economía del Trabajo (PET)/ SERNAM, mayo.
- Vega, Luz (1992): El trabajo a domicilio: ¿Hacia una nueva regulación?, *Revista internacional del trabajo*, vol. III, N° 1, Ginebra, OIT.

La gestión del agua *y las cuencas* en América Latina

Axel Dourojeanni

*Director de la
División de Recursos
Naturales y Energía
de la CEPAL.*

La sustentabilidad o sostenibilidad del desarrollo es un concepto abstracto si no se asocia a objetivos claros que se deben alcanzar dentro de territorios definidos, y a los procesos de gestión necesarios para hacerlo. La gestión de los recursos naturales dentro del territorio de una cuenca hidrográfica es una opción valiosa para guiar y coordinar procesos de gestión para el desarrollo, considerando las variables ambientales. Para convertir las políticas ambientales en acciones es preciso disponer de entidades adecuadas de gestión, normalmente muy complejas. La creación de estas entidades significa generar un sistema público-privado autónomo en lo financiero, orientado a lo social y sensible a los aspectos ambientales, que además debe actuar en forma democrática y participativa. La creación de entidades para orientar la gestión de los recursos naturales de una cuenca, sobre todo del agua, ha despertado el interés de los países de la región, con diversos resultados. Este interés se ha convertido hoy en una necesidad imperiosa, en vista de la mayor competencia por el uso múltiple del agua, y la necesidad de controlar la contaminación y de manejar el medio ambiente. El presente artículo considera algunos de los elementos esenciales que deben tomarse en cuenta al proponer la creación de tales entidades, aporta conceptos sobre gestión a nivel de cuencas y definiciones sobre los diversos enfoques con que se aborda el tema, y ofrece algunas recomendaciones para mejorar la formulación de las políticas y el funcionamiento de los sistemas de gestión integral del agua y de las cuencas.

I

El desarrollo sustentable y las cuencas hidrográficas

Una de las mayores preocupaciones actuales, por lo menos en las declaraciones de política, es la de encontrar opciones viables de desarrollo basadas en un crecimiento económico y equitativo, y que perdure en el tiempo. Esto último se ha revalorizado últimamente, al percatarse el hombre que muchos de sus llamados avances, sobre todo en materia de transformación productiva, se encuentran descompensados por los daños que ocasionan al ambiente.

La mayor conciencia y comprensión que hay actualmente de la interacción del hombre con el medio ambiente, y de la vulnerabilidad del desarrollo que no la toma en cuenta, se han hecho explícitas al agregarse al vocablo desarrollo el término sustentable o sostenible. Dado que la sustentabilidad debe estar implícita en el concepto de desarrollo, la palabra sustentable o sostenible debería ser sólo un agregado transitorio, válido únicamente hasta que la necesidad de duración en el tiempo se internalice definitivamente en él.

Por otro lado, la sustentabilidad del desarrollo sólo es una idea o una aspiración abstracta si el concepto no se asocia tanto a objetivos claros para alcanzar dentro de un territorio definido —que contiene los elementos y recursos naturales necesarios para la subsistencia de la especie humana— como a los procesos de gestión para alcanzar dichos objetivos. Las políticas de intención (*politics*) deberán transformarse en políticas de ejecución (*policies*), y es precisamente aquí donde surgen los mayores desafíos.¹

En la región se han denunciado ampliamente los problemas ambientales, se ha teorizado sobre la temática ambiental, se han promulgado leyes y hasta se han creado algunos ministerios del medio ambiente. Lo que sin embargo no se ha construido en forma suficiente son las bases para manejar cada uno de los recursos naturales —el agua, los suelos, los bosques,

la fauna, los minerales y la energía— o algunos territorios naturales como las franjas costeras, las cuencas hidrográficas y los desiertos.

Esto indica que se han planteado metas muy amplias sin determinar los pasos necesarios para alcanzarlas. La organización de territorios para el manejo de cada recurso y luego del ambiente en general; la organización y capacitación de la población; la investigación de los ecosistemas; el establecimiento de los sistemas de gestión por territorio; el refuerzo de las instituciones públicas, sobre todo de los municipios, para apoyar la gestión ambiental; la valoración económica de recursos naturales; el mantenimiento de cuentas de patrimonio natural, y la elaboración de manuales y normas de trabajo, son aspectos necesarios para hacer avances concretos en el manejo de los recursos naturales y del entorno en general.

El manejo de los recursos naturales en el marco de la dinámica de una cuenca hidrográfica, más conocido como gestión de cuencas, surge como una de las posibles opciones para articular la participación de los usuarios de recursos naturales en materia de gestión ambiental. La cuenca hidrográfica posee un valor único como base para coordinar actores ligados a un recurso común, el agua, y para evaluar los efectos que tienen sobre este recurso las medidas de gestión ambiental. La calidad del agua refleja en gran parte la capacidad de gestión ambiental dentro de la cuenca.

Una primera aproximación a la gestión de cuencas es la de limitarla a la gestión de los recursos hídricos presentes en dicho territorio. La gestión del agua es un proceso complejo destinado a controlar el ciclo de un recurso natural cuya presencia es errática e irregular en el tiempo y en la superficie terrestre. Además, el agua es vulnerable al trato que se le dé, ya que se puede contaminar fácilmente, alterándose así todos sus usos posteriores, actuales o potenciales.

A través de este proceso se busca solucionar conflictos entre múltiples usuarios que, queriéndolo o no, dependen de un recurso compartido. Por ello,

¹ A lo largo de este trabajo se hace uso deliberado de algunas expresiones en inglés con el objetivo de afinar y precisar la tecnología sobre el tema, que suele pecar de ambigua en su relación entre español e inglés.

aunque pueden contar con concesiones o derechos de uso, no dejan de afectarse mutuamente y de ser interdependientes. La oferta proviene, usualmente, de un sistema común, y a él se vuelven a integrar los excedentes de uso y los efluentes. Las aguas superficiales, subterráneas y atmosféricas, así como las zonas de evacuación, forman de este modo una sola unidad.

Las acciones que se realicen tienen enormes repercusiones sobre la salud humana, el medio ambiente y la producción, por lo que deben ser abordadas en forma altamente técnica. El elevado costo de las obras, así como el largo tiempo de madura-

ción de los proyectos hidráulicos, hacen aún más necesario que el sistema de gestión esté a cargo de expertos cuya permanencia no dependa de los cambios políticos.

Por último, el proceso de gestión del agua requiere que muchos agentes actúen en forma coordinada, no obstante su diversidad de criterios y el hecho de que algunos de ellos desconocen los efectos de sus decisiones sobre el ciclo hidrológico. De ahí la importancia de disponer de mecanismos estables de coordinación y, por lo menos, de un centro o autoridad de cuenca permanente.

II

Las características de las aguas y las cuencas

La cuenca hidrográfica es un territorio que es delimitado por la propia naturaleza,² esencialmente por los límites de las zonas de escurrimiento de las aguas superficiales que convergen hacia un mismo cauce. La cuenca, sus recursos naturales y sus habitantes poseen condiciones físicas, biológicas, económicas, sociales y culturales que les confieren características peculiares.

Físicamente, representa una fuente natural de captación y concentración de agua superficial y subterránea y, por lo tanto, tiene una connotación esencialmente volumétrica e hidrológica. Al mismo tiempo, tanto la cuenca como, sobre todo, el agua captada por ella, es una fuente de vida para el hombre. Pero también es origen de riesgo cuando ocurren fenómenos naturales extremos o se producen alteraciones por contaminación.

En zonas de altas montañas y cordilleras las cuencas son ejes naturales de comunicación y de integración comercial, sea a lo largo de sus ríos, sea a lo largo de las cumbres que las separan. Es decir, hay estrechos mecanismos de interacción de sus habitantes que les confieren condiciones socioeconómicas particulares.

En cuencas con grandes descargas de agua y amplios valles relativamente planos, el eje de los ríos se

constituye también en una zona de articulación de sus habitantes, sobre todo por el uso del cauce del río para navegación, transporte y comunicación.

El territorio de las cuencas facilita la relación entre quienes viven en ellas, aunque se agrupen en comunas por razones político-administrativas, debido a su dependencia común de un sistema hídrico compartido y de los caminos y vías de acceso, y al hecho de que deben enfrentar peligros comunes. Cuando no existen sistemas de conciliación de intereses entre los diferentes actores que dependen de una cuenca se producen conflictos entre ellos.

Esto se observa ciertamente en cuencas habitadas que se ubican en cordilleras con altas montañas (*watersheds*), pero también se da en amplias cuencas fluviales (*river basins*) con trabajos hidráulicos que benefician a los habitantes en su conjunto y que por lo tanto les crean una dependencia común.³

En las cuencas hidrográficas es fácil percibir el efecto negativo de las acciones del hombre sobre su entorno, sobre todo por la contaminación del agua. Esto se plantea, por ejemplo, en las bases de la creación de agencias de cuencas en Francia: se dice allí que el medio acuático es una entidad que alberga y sostiene todo un mundo animal y vegetal, y que sus aguas y sus riberas conforman una construcción bio-

² Guillermo Cano y Joaquín López han dicho que "Dios estableció las líneas del divorcio de las aguas como límites naturales de las cuencas hídricas. Los hombres, para sus menesteres políticos y administrativos, han trazado otras, que generalmente se entrecruzan y no coinciden con aquéllas" (Cano y López, 1976).

³ En el idioma español no existe la distinción entre *watershed* y *river basin*. Se traducen ambos conceptos como cuenca hidrográfica, aunque se procura hacer distinciones con expresiones tales como cuenca fluvial y hoya hidrográfica para referirse a *river basin*, y cuenca de alta montaña o cuenca de captación para referirse a *watershed*.

lógica particular. La intervención impensada del hombre sobre uno solo de estos elementos rompe este equilibrio precario y empobrece el medio natural. Por lo tanto, para una gestión armónica de los recursos hídricos es necesario: i) ante todo, reconocer que una cuenca hidrológica o hidrogeológica constituye una unidad; ii) considerar y preservar esta unidad es condición esencial para dar satisfacción óptima a la demanda de agua de los diferentes usuarios; iii) definir objetivos específicos y apropiados a cada ámbito o

territorio, y ejecutar las obras y acciones requeridas para alcanzar tales objetivos; iv) aceptar que todos los usuarios tienen un legítimo derecho al agua y que, en consecuencia, cada uno de ellos tiene en forma equivalente limitaciones para su uso propio.

La cuenca es una unidad natural que se presta bien como territorio para articular los procesos de gestión que tienden eventualmente al desarrollo sostenible. A su vez, los procesos de gestión del agua tienen su propia complejidad

III

La cuenca como opción territorial para dirigir procesos de gestión ambiental

El territorio que abarca una cuenca hidrográfica no es ciertamente el único ámbito dentro del cual se pueden dirigir y coordinar acciones de desarrollo de modo de considerar la temática ambiental. Los límites de las aguas superficiales, que forman la cuenca, no necesariamente coinciden con los límites de las aguas subterráneas, obviamente no abarcan las superficies de los mares donde se genera una gran parte del ciclo hidrológico, y son menos relevantes en zonas relativamente planas y de extrema aridez.

El uso del territorio de una cuenca para fines de gestión ambiental, por lo tanto, es sólo una opción con mayor o menor validez, según las características geográficas de su entorno. Es una opción importante desde el punto de vista ambiental porque, tal como se mencionó, propicia la coordinación entre usuarios unidos a un mismo recurso, como el agua, y sobre todo facilita la verificación de los progresos en el control de la contaminación a través de sus efectos en la calidad del agua. Esto, sin embargo, no hace que el territorio de una cuenca sea el único espacio requerido para la gestión de los recursos naturales o del ambiente en general.

Esta observación es importante para desmitificar la creencia de algunas personas de que se puede dirigir todo el desarrollo de una región o el manejo ambiental exclusivamente a partir de demarcaciones dadas por límites de cuencas. Puede decirse que tener en cuenta los límites de las cuencas es una condición necesaria para considerar aspectos ambientales, sobre todo del agua y de sus recursos "asociados", pero no

es suficiente como jurisdicción para gestionar el desarrollo del hombre.

En este sentido es fundamental que toda propuesta de gestión a nivel de cuenca se haga teniendo en cuenta su relación con los sistemas de gestión que funcionan con otros límites, sobre todo con las demarcaciones político-administrativas, entre las cuales los municipios son prioritarios. Ha de quedar claro que para llevar a cabo los procesos de gestión de cuencas es preciso coordinar la acción de las variadas autoridades públicas y privadas que actúan sobre el territorio de la cuenca.

Por ejemplo, los trabajos de manejo de cuencas que toman en cuenta a los municipios, como los realizados con la participación de 74 de ellos en la cuenca del río Chicamocha en Colombia (Acero Suárez, 1993, pp. 13 a 17), tienen mucho más probabilidades de éxito si las alcaldías tienen responsabilidades en la ejecución de algunas acciones del proyecto. A la inversa, un programa municipal que pretende mejorar el ambiente o prevenir efectos negativos en el entorno debe considerar la influencia de las cuencas hidrográficas que se relacionan total o parcialmente con su jurisdicción.

A escalas de cuencas mayores, la misma relación debe darse entre las autoridades de límites político-administrativos y de límites naturales. Por ejemplo, la jefatura de un proyecto de desarrollo o de la gestión integral de una gran cuenca debe coordinarse con las autoridades de desarrollo de la región donde se encuentra ubicada la cuenca. En muchos casos ha ocurrido que, a falta de tal coordinación,

Las entidades que se encargan de cada una de las acciones de gestión de cuencas mencionadas pueden optar por llamarse corporaciones, empresas, agencias, comisiones, autoridades, programas o proyectos, direcciones, organismos, juntas o asociaciones. La le-

gislación de cada país fija en general las funciones y atribuciones legales de cada una de estas modalidades de organización, debiéndosele agregar las específicas de los procesos de gestión de cuencas y los medios adecuados para la participación pública y privada.

V

La evolución de los sistemas de gestión de cuencas

El tema de la gestión de cuencas se ha asociado históricamente con las principales culturas y civilizaciones que evolucionaron, y a veces desaparecieron, dependientes de la disponibilidad de agua. El hombre urbano, que constituye la mayoría de la población en muchos países, fue perdiendo la percepción de esa dependencia del agua, incluidos los cauces mismos, llegando al punto de ignorarla completamente a fuerza de tenerla en forma casi permanente. Se ha acostumbrado además a exigir que se aumente la oferta de agua en lugar de proponerse reducir su consumo con un uso más apropiado. Tampoco comprende a cabalidad que el agua es un recurso escaso, cuya presencia fluctúa en el tiempo y cuyo control exige grandes inversiones que deben planificarse con años de anticipación.

Cada cierto tiempo, sin embargo, alguna inundación, una sequía prolongada o la contaminación visible del agua le recuerda esa dependencia. Pero el efecto no siempre dura lo suficiente como para que se organice y actúe para equilibrar mejor la oferta y la demanda de agua, con visión de largo plazo, y sobre todo para establecer sistemas de gestión estables y con financiamiento garantizado.

Debido en parte a estas fluctuaciones en la percepción del valor del agua, en el presente siglo el tema de la gestión para la coordinación de acciones en una cuenca con propósitos múltiples, en América Latina, ha tenido una evolución que no ha sido ni uniforme ni estable. Los sistemas de gestión han venido cambiando cada vez más y en forma irregular; en varios casos, por lo menos en lo que toca al agua, la organización tendía a ser mejor en el pasado que ahora.

En sus etapas iniciales la coordinación de actividades a nivel de cuencas era limitada. Se hacían trabajos que tomaban en cuenta la cuenca hidrográ-

fica para dar respuesta a problemas coyunturales o demandas específicas o sectoriales de agua: garantizar la navegación y mejorarla, abastecer de agua a poblaciones y zonas de riego, controlar inundaciones, mitigar sequías y construir centrales hidroeléctricas.

El siguiente paso consistió en operar y mantener las obras construidas. Esta gestión se limitaba a ocuparse de los sistemas construidos, sin mayor interés por el uso múltiple del agua ni por "manejar la cuenca" (es decir, por manejar los recursos naturales de la cuenca). Así, en la región surgieron diversos sistemas de gestión del agua por cuencas, gran parte de los cuales sólo se preocuparon del uso sectorial que se daba al agua, como en el caso del riego (por ejemplo, a través de Juntas de Vigilancia, en Chile, y Administraciones Técnicas de Distritos de Riego, en el Perú).

A partir de 1940 se crearon comisiones (México) y corporaciones para el desarrollo integral de cuencas (es decir, para el desarrollo regional a nivel de cuencas). Estas corporaciones se sustentaron en la construcción de obras hidráulicas para abarcar extensos territorios bajo su jurisdicción y realizar inversiones en múltiples sectores.

En épocas mucho más recientes (1970) apareció el "manejo de cuencas", principalmente con el fin de mitigar el aporte de sedimentos a los embalses construidos y controlar deslizamientos o inundaciones. Son pocos los casos en que se manejan todos los recursos naturales de la cuenca —flora, fauna, bosques y tierras— para aprovecharlos y conservarlos. Los proyectos agrosilvopastoriles ayudaron a avanzar en este sentido, pero no suplieron la carencia de un sistema de coordinación para el manejo de los recursos naturales por cuencas.

El tema ambiental surgió más tarde en Améri-

ca Latina (unos cinco a siete años después de la reunión de Estocolmo en 1972). Primero hubo estudios de impacto ambiental y luego análisis ambientales. En gran medida, la gestión ambiental a nivel de cuencas no ha pasado de los estudios, y si no se manejan los recursos naturales en forma coordinada, ni siquiera el agua, será imposible hacer "gestión ambiental".

En resumen, la coordinación de acciones a nivel de cuencas en América Latina ha seguido el siguiente orden cronológico:

- i) se enfrenta el tema del control y aprovechamiento del agua en cuencas con la construcción de obras hidráulicas (*water resources development*);
- ii) se aborda la administración del agua en cuencas (*water resources management*);
- iii) se pasa directamente al desarrollo de cuencas (*river basin development*);
- iv) se considera el manejo de las cuencas de captación (*watershed management*), sobre todo para controlar la erosión que afecta a los embalses construidos, evitar deslizamientos y controlar torrentes;
- v) se pasa directamente a tratar el tema de la gestión ambiental.

Lo que destaca en esta evolución es que se haya pasado abruptamente a coordinar, por lo menos en el papel, la gestión ambiental a nivel de cuenca y región⁴ sin haber todavía coordinado plenamente las medidas de desarrollo y gestión de por lo menos algunos de los principales recursos naturales de una cuenca, como el agua.

Actualmente el tema de las cuencas ha recobrado vigencia. Se espera que la clasificación y la revisión

histórica de esta materia contribuya a que se propongan entidades adecuadas para realizar la gestión en cada caso, rescatando las experiencias valiosas del pasado.

En los años noventa la conjugación de una mayor preocupación ambiental con los efectos cada vez mayores de las catástrofes naturales (inundaciones, por ejemplo) en las obras construidas por el hombre, y la aparición de epidemias como el cólera, parecen haber sacudido algo las conciencias, no sólo por motivos sociales o ambientales, sino sobre todo por motivos económicos. Las inundaciones de 1993 en Norteamérica y Europa dejaron cuantiosas pérdidas, y la posible contaminación de algunos lagos del sur de Chile podría ser catastrófica no sólo desde el punto de vista ecológico o emotivo, sino también porque traería aparejadas cuantiosas pérdidas económicas. (Vemos así que el tema no es privativo de países menos desarrollados.) Las consideraciones económicas, más que las ambientales, parece que finalmente inducirán a las esferas políticas y a las ejecutivas a pasar de las ideas a la acción.

Estas preocupaciones, sin embargo, aún no se han materializado en América Latina y el Caribe en la creación de organizaciones adecuadas para la gestión del agua. En general, el tema de la gestión de este recurso, tanto a nivel nacional como a nivel de cuencas, es bien acogido por muchas personas e instituciones, pero aún no llega a plasmarse en sistemas sólidos y estables —públicos, privados o mixtos—, salvo en contados casos y respecto de algunas cuencas donde por algún motivo se han realizado grandes inversiones en obras hidráulicas.

VI

Recomendaciones para evitar fracasos en los procesos de gestión del agua y las cuencas

Para abordar los variados factores que afectan la gestión ambiental a nivel de cuencas, de recursos naturales o sólo del agua, es necesario referirse al actual

debate sobre el papel del sector público y del sector privado. Es también necesario abordar el tema de las políticas hídricas y su vinculación con las políticas económicas y de participación democrática. Sólo entonces será factible determinar cuáles serían los sistemas de gestión más adecuados para el medio ambiente en general y las cuencas como parte de él.

El establecimiento de sistemas de gestión de aguas y de cuencas suele fracasar por la relativa lige-

⁴ Así lo confirma la creación de las Corporaciones Autónomas Regionales (31) en Colombia, dependientes del Ministerio del Medio Ambiente (Ley 99 del 16 de diciembre de 1993). La función de estas corporaciones es la de ejecutar las políticas nacionales en materia de recursos naturales y medio ambiente.

reza con que se presentan las propuestas de creación de las entidades pertinentes, sean ellas empresas públicas, corporaciones, comités, agencias u otras. En general se pretende darles un enfoque holístico: que sean económicamente eficientes, autosostenidas y competitivas; que tengan orientación social, que favorezcan la equidad y que sean ambientalmente responsables; que estén compuestas por sectores públicos y privados, que permitan la participación ciudadana y que sean de índole conciliadora y no autoritaria. Bien analizado, esto representa en esencia la aspiración a una superentidad que fomente el desarrollo sustentable. Gestar tal entidad se asemeja a crear genéticamente un animal que sea capaz de proporcionar carne y leche, y además ponga huevos y dé lana, y a la vez sea simpático y tolerante para tener cabida política, y no coma mucho para que mantenerlo no sea costoso.

La experiencia demuestra que se puede tender poco a poco a la formación de alguna entidad que por lo menos cumpla con algunas de las funciones básicas, como las de evitar, reducir o solucionar conflictos entre los usuarios del agua. Para hacerlo es necesario informarse de partida por lo menos sobre lo siguiente: i) las políticas referentes a los recursos hídricos y las políticas económicas; ii) las características propias de la gestión de los recursos hídricos y de las cuencas; iii) las características de los sistemas de gestión del agua y de los actores involucrados en ellos; iv) las formas más adecuadas de funcionamiento de una entidad pública o privada a cargo de la gestión del agua y los recursos naturales en una cuenca.

Según Irving Fox (1970),⁵ no hay consenso respecto de lo que debe entenderse por política de recursos hídricos. Sin embargo, el mismo autor indica que dichas políticas pueden caracterizarse por tres elementos que determinan cómo se manejan y utilizan estos recursos dentro de una determinada sociedad, a saber: las reglas básicas, los principios de organización y los procedimientos fundamentales.

Fox no define cada una de estas características; sólo pone ejemplos. Así, considera que las reglas básicas pueden referirse a temas como la asignación de derechos de agua y de prioridades de uso, si las hubiera, y otros semejantes. En cuanto a los principios de organización, un ejemplo podría ser el de estipular

en una política sobre el uso del agua que habrá un solo organismo a nivel de cada cuenca, formado conjuntamente por los usuarios y el Estado, con amplias atribuciones y autonomía para dirigir complejos programas de recursos hídricos con propósitos múltiples, regionalmente integrados; esto quiere decir que, como parte de la formulación de políticas, hay que considerar cómo se organizará el sistema de gestión para aplicarlas. Los procedimientos fundamentales se refieren a los medios, pasos o instancias para ejecutar las acciones: por ejemplo, estipular que para otorgar derechos de agua se debe probar previamente que existe el recurso, que no hay conflictos de uso con otros usuarios y que se utilizará con un determinado fin y dentro de un plazo establecido.

Para ser completa, por lo tanto, una política en materia de agua debería ser tanto de intención como de ejecución, independientemente de si merece calificarse de una u otra manera. Así, pues, la diferencia no estaría dada por el contenido, sino por la profundidad con que se detalla.

A las tres características básicas señaladas por Fox se agrega la necesidad de acompañar las declaraciones de política con el establecimiento de prioridades y la indicación, o por lo menos el esbozo, de los instrumentos de política para llevar a cabo la aplicación de las políticas formuladas.

Las declaraciones de política también pueden analizarse en función de la secuencia metodológica destinada a guiar procedimientos de gestión para el desarrollo sustentable (elaborada por A. Dourojeanni e incluida en CEPAL, 1993). Dicha secuencia es útil para orientar la formulación de políticas hídricas en una forma bastante más rigurosa que la habitual. En ella se expresa que para materializar acciones es preciso: i) determinar quiénes son los actores involucrados en el proceso de gestión; ii) precisar cuáles son los criterios de esos actores (políticas, principios, funciones y otros); iii) identificar qué problemas manifiestan en función de dichos criterios; iv) determinar cuáles son sus objetivos; v) delimitar los ámbitos dentro de los cuales se pretende alcanzar dichos objetivos; vi) precisar qué obstáculos existen para alcanzarlos; vii) proponer soluciones para superar tales obstáculos; viii) decidir las estrategias que se seguirán con miras a lograr las soluciones; ix) diseñar programas y proyectos para llevar a cabo las estrategias seleccionadas y evaluarlas, y x) llevar a cabo los programas y proyectos.

De conformidad con esta secuencia, la formulación de las políticas se efectúa primordialmente en el

⁵ Este trabajo fue presentado por el Prof. Irving Fox, Director Asociado del Centro de Recursos Hídricos de la Universidad de Wisconsin, al panel de expertos de Naciones Unidas, Buenos Aires, 1970.

momento de tener que precisar los criterios de acción y los objetivos de los actores. Dichos criterios son en su mayoría declaraciones de intención. Las políticas de ejecución, en cambio, sólo pueden formularse al diseñar las soluciones y estrategias. Así, la formulación de políticas sobre el agua es un proceso que se ha de realizar paso a paso, en forma sistemática, a fin de no pasar por alto aspectos esenciales para aplicarlas con éxito.

En los países de la región pocas veces la formulación de políticas sobre el agua ha seguido un camino riguroso. En general se lleva a cabo a raíz de situaciones coyunturales, sin seguir un procedimiento establecido. Como se mencionó antes, las políticas de recursos hídricos de la región favorecieron en algunas oportunidades la formulación de planes, en otras la reformulación de una ley (no como culminación de un proceso de formulación de políticas en materia de agua sino como inicio de dicho proceso), en otras la creación de organizaciones y así sucesivamente. Sin embargo, preocupa que la gran mayoría de estas propuestas no se armonicen debidamente, pese a que los sistemas de organización, las leyes y los planes, por citar sólo algunos componentes de una política de ejecución, deben estar bien articulados.

En este contexto, se toman medidas parciales o cuyo objetivo es simplemente no contradecir un sistema económico, reforzar la aplicación de otras leyes (como la formulación de la ley general de aguas en el Perú, destinada a apoyar la ley de reforma agraria de 1969), paliar conflictos específicos y a veces circunstanciales entre usuarios, satisfacer a ciertos grupos electorales o conciliar algún proyecto de regionalización. En estas situaciones las políticas de aguas normalmente se formulan de manera subsidiaria e incompleta.

Aunque estas políticas deben apoyar a las políticas nacionales de desarrollo, cabe recordar que tanto los recursos hídricos como los procesos para su aprovechamiento tienen características propias que no pueden descuidarse sin caer en grandes contradicciones. Ya en 1970 Irving Fox advertía de los problemas que plantea pretender asociar la gestión del agua a una economía de libre mercado sin considerar las particularidades del caso. Las características propias del agua como recurso económico exigen forzosamente, si no la participación preponderante del Estado, como sostiene Fox, por lo menos una gestión conjunta del Estado y los usuarios para administrar su abastecimiento a nivel de una cuenca o sistema interconectado. (Véase el anexo 1).

En un sistema hídrico compartido por varios usuarios los servicios para satisfacer diferentes demandas pueden estar en manos privadas (agua potable, agricultura, hidroenergía y otros), pero la administración de la oferta de agua de la cuenca, incluidas todas las posibles formas de reaprovechamiento, debe estar a cargo de los usuarios y el Estado. Es la única manera de resolver los conflictos que pueden surgir, de aportar recursos para evitar problemas comunes como la contaminación y las inundaciones y de controlar externalidades (por ejemplo, el efecto de los aportes de ríos sobre las franjas costeras adyacentes a la desembocadura al mar). Este principio rige también en la organización de una comuna; si bien hay propiedades administradas por particulares, también debe existir una municipalidad que reglamente los ámbitos compartidos y evite que las propiedades privadas produzcan externalidades que afecten al resto de los habitantes.

La regionalización de algunos países ha originado profundas contradicciones entre las políticas de desarrollo y las políticas hídricas. Por ejemplo, en el Perú, en diversas oportunidades, debido a la regionalización aplicada por varios gobiernos, algunas autoridades de cuencas que dependían del gobierno central de pronto se encontraron supeditadas a dos y hasta tres autoridades regionales, porque la cuenca que administraban estaba dividida por los límites de varias regiones.

No es fácil precisar la forma y el grado en que las políticas de un país condicionan los procesos de gestión del agua. Dado que a menudo se desconocen las repercusiones que tienen las políticas vigentes en la gestión de los recursos hídricos, resulta difícil proponer fórmulas para mejorarlas. En otras palabras, si no se conoce cómo funciona la aplicación de las políticas que actualmente orientan el aprovechamiento del agua (causas y efectos), no es factible proponer mejoras con el fundamento necesario.

En muchos países no se cuenta con un catálogo de las leyes relativas a la gestión de los recursos hídricos y de las cuencas de captación. A veces tampoco hay registro de los usuarios por cuenca o sistema hídrico, ni un inventario de los estudios realizados en cada uno (Gómez y Dourojeanni, 1991). Es sencillo averiguar el contenido de las declaraciones de política, los organigramas y los reglamentos oficiales de funciones, pero es muy difícil saber en qué medida se llevan a la práctica. Gran cantidad de dependencias públicas no disponen de los recursos suficientes para cumplir con sus tareas.

Por ahora, la mayoría de las políticas hídricas derivadas de los cambios en las políticas económicas no son más que declaraciones, es decir, políticas de intención. Sin embargo, cabe recordar que en muchas ocasiones, sin mayor profundidad de análisis, las políticas de intención se han transformado en leyes también de intención, lo que señala graves vacíos, sobre todo de instrumentos para llevarlas a la práctica. En varios casos no hay correlación entre el espíritu de la política, lo que aparece en la ley y lo que finalmente se logra con su aplicación.

El propósito de una entidad de gestión de cuencas se inscribe dentro de la función que poseen los Estados de tutelar el patrimonio natural de las naciones. Una entidad de este tipo puede ser de carácter público, privado o mixto, y puede adoptar diferentes formas jurídicas, pero es indispensable que opere de forma eficiente y eficaz, que sirva a sus usuarios al mismo tiempo que vele por el cumplimiento de las leyes nacionales sobre medio ambiente, y que realice su gestión con la participación de los actores involucrados, incluidos los municipios presentes en la cuenca.

Por el lado de las políticas económicas, la entidad de gestión de cuencas, para su financiamiento, usualmente se apropia de parte de la renta económica generada por el aprovechamiento de los recursos naturales de la región. Esta rentabilidad depende en parte de las características biológicas y fisicoquímicas que poseen los recursos naturales de aumentar su biomasa y mantenerse en la naturaleza a través de sus ciclos. Por ejemplo, la captación de hidroenergía es una apropiación de una riqueza natural.

La economía de los recursos naturales es todavía un tema incipiente que con el tiempo ayudará a tomar decisiones más acertadas en la definición de las fuentes de financiamiento para administrarlos. Por ejemplo, como señala el Banco Mundial (1993), el agua como bien adquiere diversas connotaciones según la capacidad de consumirla o no (*subtractability*) y de negar o no el acceso a más de un usuario (*excludability*): puede ser un bien público si es de libre acceso y no se consume si el uso de uno no impide el uso de otro, pero también puede ser un bien privado (por ejemplo, si está en la piscina de una casa). Es un bien de usufructo o de peaje (*toll good*), como el agua para la navegación; un bien de libre acceso (*open access good*) o un bien básico o de mérito (*merit good*), como el agua para beber.

Estas variaciones en las características del agua pueden servir para originar ingresos diferentes a una entidad encargada de coordinar sus utilización con fines múltiples. Para que así sea, la entidad debe disponer de registros que permitan medir los variados usos del agua, y evaluar su rentabilidad y los instrumentos para captar ingresos.

Desde el punto de vista teórico, el pago por el uso del recurso no debería alterar la racionalidad del cálculo capitalista de producción, ni distorsionar la formación de los precios de los bienes producidos en la cuenca. Considerando que el agua es un factor de producción, su uso debe verse reflejado en forma real en los costos de producción. En caso contrario se hace imposible su aprovechamiento a largo plazo, puesto que se tiende a su agotamiento y destrucción.

VII

Recomendaciones para mejorar la formulación de políticas

Hay algunas consideraciones básicas que se deben respetar si se desea formular políticas de gestión ambiental, de recursos naturales o sólo del agua que tengan un mínimo de coherencia. Si las políticas mismas son incoherentes también lo serán las entidades de gestión encargadas de llevarlas a la práctica.

En principio está claro que no cualquier declaración de principios califica necesariamente como una

política, ni de intención (*politics*) ni de ejecución (*policy*). Para que lo sea debe contener reglas básicas, principios de organización y procedimientos fundamentales.

También es necesario que la declaración de cambios o la promulgación de nuevas políticas se haga considerando claramente las ventajas y desventajas de la aplicación de las políticas vigentes. De ninguna manera debe una nueva política empeorar la

situación o socavar la eficacia de otra política recién promulgada.

Es importante además que las pruebas de las hipótesis implícitas en una política de intención se hagan aplicando métodos rigurosos, como el señalado en la secuencia de procedimientos de gestión para el desarrollo sustentable (CEPAL, 1993). Este requisito es esencial para pasar de políticas de intención a políticas de ejecución.

En materia ambiental, incluyendo el agua y otros recursos naturales, es necesario comprender e internalizar en la declaración de políticas hídricas las restricciones impuestas por el comportamiento y las necesidades del medio ambiente en general y del agua en particular. El sistema natural no modifica su comportamiento porque la sociedad humana decide cambiar de régimen o modalidad de gobierno y de sistema económico o comercial.

Sin lugar a dudas la declaración de políticas ambientales, y de políticas hídricas en particular, requiere que se consideren las políticas económicas vigentes y las funciones del sector privado y público. Ello es clave para determinar los instrumentos de política que se emplearán, así como el tipo de organización necesaria para aplicarlos.

En declaraciones de política ambiental, de gestión de recursos naturales o sólo del agua, es necesario precisar cuál será el sistema de organización que se aplicará y sobre todo cuáles serán los instrumentos económicos que se utilizarán para que funcione ese sistema, ya sea de carácter público, privado o mixto.

Una de las condiciones que exige el medio ambiente es la continuidad en las acciones: los sistemas de gestión ambiental deben perdurar más allá de la duración de un gobierno. Por ello es necesario que, como parte de la declaración de políticas, se acompañe un anteproyecto de ley y reglamentos que propicien la continuidad necesaria en el sistema de gestión, a fin de garantizar su financiamiento, efectividad, adaptación y legitimidad.

Para que una política ambiental tenga éxito debe ser comprendida por la población. En ese sentido, es importante que se indique quiénes participaron en la elaboración de la política y quiénes intervendrán en su posterior aplicación, así como la forma en que se tomaron las decisiones. Se deberá señalar el papel de cada actor y su participación relativa en el proceso de aplicación y acatamiento de instrumentos de política.

Es esencial que los objetivos económicos y am-

bientales se compatibilicen, en momentos en que se tiende a aplicar una economía social y de mercado. Ambos tipos de objetivos pueden alcanzarse en la medida en que se establezca claramente el comportamiento de los sistemas económicos y ecológicos y se diseñen mecanismos de compatibilización.

Para ampliar este último punto con relación a un solo elemento, por ejemplo el agua, se exponen a continuación algunas ideas, sustentadas en un trabajo de Erhard-Cassegrain y Margat (1979).

Ante todo, en materia de recursos hídricos el razonamiento que se aplica para el rendimiento económico óptimo difiere del correspondiente al uso del agua: el rendimiento económico óptimo en un mercado se obtiene con la apertura a la competencia y la rivalidad; el rendimiento económico óptimo en el uso múltiple de los recursos hídricos se obtiene con un proceso objetivo, calculado y pensado, que cuente con la participación y el acuerdo de los actores que intervienen en él, incluido el Estado.

Lo anterior no significa que la aplicación de instrumentos económicos no sea útil y prioritaria para alcanzar los objetivos de uso óptimo del agua, sobre todo a nivel sectorial. Dichos instrumentos sirven para corregir y promover los esfuerzos del conjunto de usuarios, y sobre todo para obtener recursos destinados a combatir el efecto de fenómenos naturales adversos a todos ellos, como las inundaciones y las sequías, y a evaluar el agua de lluvia en los centros urbanos, disminuir la contaminación y evitar el uso inadecuado del territorio y sus recursos.

La demanda de un recurso natural como el agua tiene un doble efecto en el suministro. Por una parte, se extrae agua del medio (río, pozo) y se utiliza en diferentes formas; por otra, se la restituye al medio, en mayor o menor cantidad y calidad (al mismo río u otro, o a la napa del subsuelo). Esta doble interacción no es común a todos los recursos que se comercializan en el mercado; así, pues, en la economía del agua no basta con considerar la eficiencia de extracción y uso, sino que también se debe considerar la eficiencia de la devolución.

La gestión del agua, como se destacó más atrás, es una gestión de conflictos entre usuarios que compiten por el mismo recurso, muchos de los cuales ni siquiera tienen una idea de cómo interactúan, perjudicándose o beneficiándose recíprocamente. La gestión del ambiente, y del agua en particular, debe ayudar a prevenir y evitar en lo posible dichos conflictos, estudiando las interrelaciones de los actores y sugiriendo negociaciones o transacciones ambientales entre ellos.

En la formulación de políticas ambientales, sobre todo respecto del agua, muchas veces se separa arbitrariamente un sistema natural (ecosistema, cuenca) o un recurso como el agua, para su gestión por grupos de usuarios; por sectores responsables de su control; por usos de tipo consuntivo o no; por la fuente donde se capta el agua, sea ésta superficial o subterránea; por secciones o tramos de río, y otros criterios.

Se atomiza así arbitrariamente el sistema natural y, en consecuencia, se realiza también en forma parcelada la gestión de un sistema naturalmente integrado. Según Erhard-Cassegrain y Margat (1979), no basta con racionalizar la entrega de la cantidad y calidad de agua a cada usuario si no se considera la forma en que ésta se va a restituir al medio (cantidad, calidad, lugar y tiempo). La restitución del recurso puede tener efectos tanto negativos como positivos: por ejemplo, una gran cantidad de agua de residuo doméstico reduce la concentración de elementos químicos procedentes de empresas que vierten residuos industriales líquidos, y sirve para su transporte.

El concepto de "economía del agua" no da resultado en el sentido material, es decir, de reducir al mínimo la cantidad de agua que se extrae del sistema o la que se usa en un proceso. Si ésta se reaprovecha en otros procesos, puede ser más rentable usar más agua en el primero. Por ejemplo, el uso de poca agua para riego en algunas partes redundaría en un mayor costo y aumenta la concentración de sales en los suelos; sin embargo, si se puede captar, tratar y reaprovechar el agua posteriormente, podría ser más rentable utilizar más agua en el primer proceso.

No basta con asignar usos del agua por sectores (doméstico, agrícola, industrial) si no se consideran sus interacciones, ya que se produce un enfrentamiento entre cada tipo de demanda y el sistema de abastecimiento (agua subterránea para riego, agua de río para la industria, sección de río para las asociaciones de regantes, extracción de material del cauce para los municipios). Se separan así arbitrariamente las unidades físicas del sistema de abastecimiento en función de los diferentes usos, tal como se hace al dividir un río en secciones asignadas a diferentes grupos de usuarios, haciendo caso omiso de los efectos que tiene su interdependencia a lo largo del cauce. Con este enfoque las demandas de agua a veces se proyectan sólo por tipologías de oferta de recursos (demanda de aguas subterráneas para la ciudad, demanda de agua de río para la industria).

Las demandas se evalúan casi siempre según la

cantidad y no la calidad, como si ambas fueran separables. Se olvida la acción recíproca de ambos factores en cada uno de los puntos de restitución de agua al sistema principal, y se olvida también que sacar agua o restituirla entraña cambios en su calidad y en la capacidad del medio de absorber ciertos contaminantes.

El valor del agua como insumo en un proceso productivo suele asignarse con independencia de la acción recíproca que existe entre la extracción, el uso y la restitución. Por ejemplo, cuando se fija un valor al agua no se asigna en forma preventiva un costo por los contaminantes que ésta va a verter a un cauce al restituir una cierta cantidad; tampoco se cobra por el uso del agua como medio de transporte y a veces como diluyente de residuos, además de su uso en algún proceso productivo.

Los costos de los efectos externos o externalidades negativas, como la contaminación producida por el uso del agua como medio de transporte de desechos, en definitiva son internalizados de acuerdo con el principio de que el contaminador paga. Sin embargo, habitualmente esta regla se aplica cuando han pasado varios años en que la industria ha dañado el medio, y los usuarios comienzan a quejarse. Para evitarlo se precisan acciones preventivas tanto en el cobro como en la aplicación de medidas de descontaminación. Entre el momento en que se contamina el agua y el momento en que se inicia su limpieza hay un período de inacción. Lo que sucede es que no se considera desde un principio que el usuario no sólo utilizará el agua en su proceso de producción, sino también como medio de transporte de sus residuos. Este uso podría calcularse y cobrarse al comienzo, inclusive estimando, por ejemplo, el costo alternativo para la fábrica de usar camiones para el transporte de sus desechos en lugar de usar el agua y los cauces.

El problema señalado se agrava exponencialmente porque los sistemas de gestión del abastecimiento de agua, que están igualmente fragmentados, no tienen mecanismos de coordinación. Unos se ocupan de la calidad del agua (como los ministerios de salud), otros de la extracción de áridos (como los municipios o los ministerios de minería), otros de las defensas fluviales, otros del agua subterránea, otros de otorgar derechos de uso, y así sucesivamente. La falta de coordinación deja muchos espacios vacíos en la gestión. Así se explica también por qué en muchos planes elaborados por estas entidades no se hace más que extrapolar las fragmentaciones expuestas. Por ejemplo, cada sector proyecta su demanda, pero no

considera los efectos que tendrá en la cuenca ni cómo afectará al abastecimiento ni a las diversas demandas. De ahí que sean escasas las propuestas para reducir la demanda por iniciativa del propio sector que hace su plan en forma independiente. Todos reclaman el máximo, y si pueden se apropian preventivamente de la mayor cantidad posible de derechos de agua. Se entra en pugna por lo que se necesita hoy y por lo que acaso se necesitará mañana.

Así, pues, casi ninguna política sectorial busca modificar las tendencias de la demanda, por ejemplo, reasignando las industrias a lugares más apropiados; sólo se intenta satisfacerlas. No se contempla la opción de actuar a la vez sobre la oferta y la demanda, porque no existe un sistema de gestión integrado que dependa primordialmente de los propios usuarios y en virtud del cual se propongan medidas de beneficio tanto individual como colectivo para lograr economías de escala.

Cuando se carece de políticas de gestión integral se confunde el razonamiento técnico con el económico y éste, a su vez, con el financiero. En lugar de optar por un criterio de selección de objetivos que sirva para resolver las situaciones competitivas (recuérdese que la gestión del agua es una gestión de conflictos), se acaba por adoptar criterios útiles y sensatos para cada sector, pero insensatos para el conjunto, al punto de ocasionar mayores pérdidas a cada uno de ellos (mayores costos de regulación y captación de las aguas, de control de los fenómenos extremos y de descontaminación).

La maximización independiente del beneficio económico e hídrico de cada sector destruye el punto óptimo del conjunto. El resultado final es una pérdida social, económica y ambiental para todos. Se confunden las cosas si se entiende la economía del agua como una "economía material" del recurso. Parece racional economizar agua y, por lo tanto, reducir el consumo; es también racional escoger la solución de abastecimiento de agua menos cara (en el sentido financiero); sin embargo, estos dos conceptos son contradictorios y a veces incompatibles si se toman como parte de un mismo objetivo.

Cuando no hay un sistema integrado de gestión también ocurre que los beneficios generados por un actor para otros usuarios del agua (como la reducción del efecto de las inundaciones o sequías gracias a la construcción de un embalse para una planta hidroeléctrica) no le son ni reconocidos ni pagados. En cambio los afectados reclaman y a veces sí cobran por los efectos negativos que puedan resultar. En consecuencia, la gestión del agua y la gestión económica deben considerarse desde arriba, en forma integral y no por partes. Si se analizan fragmentos se puede llegar a la errónea conclusión de que al optimizar materialmente cada uso del agua se optimiza la economía. En la práctica, la economía se encontrará en su mejor nivel cuando se analice el conjunto del sistema.

La selección de los instrumentos económicos de gestión más adecuados sólo puede hacerse teniendo en cuenta este carácter integral.

VIII

Recomendaciones para mejorar las propuestas de creación de entidades de gestión de cuencas

En principio, es posible corregir la forma inorgánica y poco fundamentada en que suelen plantearse las soluciones de tipo gerencial para mejorar el aprovechamiento de los recursos naturales. Dado que este artículo se refiere a las entidades a nivel de cuencas, se han listado los aspectos más relevantes con relación a estos sistemas de gestión.

Los principales factores que condicionan la estructura de una entidad de gestión de recursos naturales a nivel de cuenca son: i) la dimensión y las características ecológicas, climáticas, geomorfológicas y

fisiográficas de la cuenca; ii) la organización y nivel de desarrollo de los municipios, el tipo de usuarios que predominan y sus poderes políticos y representatividad, así como su forma de participación en los gobiernos locales; iii) el grado de conocimiento de los elementos y recursos naturales de la cuenca, el tiempo de registros sobre el agua, el conocimiento del funcionamiento de los ecosistemas; iv) la organización vigente de la gestión en la cuenca por niveles de gestión (científico-ambiental, económico-productivo, técnico-normativo y político-social); v) los actores

endógenos y exógenos que funcionan en la cuenca (número y características socioeconómicas); vi) la legalidad de la posesión o usufructo de los recursos naturales, propiedades y otros, así como la forma en que se agrupan actualmente los usuarios de la cuenca; vii) el grado de habilitación de la cuenca en materia de infraestructura vial, comunicaciones, transporte y otra infraestructura de servicios; viii) la posibilidad de participación de otras entidades en la gestión y los grados de coordinación y capacidad operativa (con el sistema judicial, policial, de investigación y capacitación, de laboratorios, de construcción y otros); ix) el nivel de actividad pública y privada en la cuenca (entidades existentes y funciones tanto de actores endógenos como exógenos), y x) la valorización económica de los recursos naturales presentes en la cuenca, así como la variedad de elementos naturales aún no valorizados económicamente (biodiversidad, paisajes, exclusividad).

Los aspectos en los que influyen los factores enumerados y que a la vez tipifican una entidad de cuencas son, entre otros:

i) las funciones de la entidad (coordinadora, fiscalizadora, planificadora, ejecutiva, administradora, concertadora, consultiva, controladora) y otras atribuciones vinculadas a su facultad de imponer o no decisiones para la solución de conflictos entre los usuarios de la cuenca; ii) las fuentes de financiamiento a las cuales tiene acceso la entidad de gestión de cuencas: impuestos territoriales, tarifas del agua, multas por contaminación, tesoro público, cuotas, fondos de proyectos, donaciones, venta de servicios, y otros; iii) la ubicación, dimensión y equipamiento de la entidad (oficinas, equipo de transporte, soporte computacional, sistemas de información); iv) el tipo y cantidad de personal y el organigrama interno de funcionamiento, que refleja la complejidad y tipo de conflictos de gestión presentes en la cuenca; v) el reglamento de operación y funciones, así como el presupuesto anual requerido para el funcionamiento de la entidad y para la inversión en proyectos; vi) el rango de autonomía frente al Estado y al comité directivo de la entidad (*board*) ante el cual el jefe de la entidad debe responder por el resultado de la gestión; vii) el grado y forma de participación de los actores involucrados en la gestión de la cuenca o afectados por dicha gestión (parlamento del agua, comité de cuenca u otro, de los cuales interesa conocer su composición y el peso relativo de su participación), y viii) la jerarquía de la entidad frente a la de otras entidades que actúan en la cuenca: su capa-

cidad de coordinación y control, así como su poder de convocatoria.

La entidad a cargo de dirigir acciones integradas en una cuenca debe dimensionarse en función de los factores enunciados. Este listado no exhaustivo de aspectos que deben ser considerados pretende evitar que la formulación de propuestas para mejorar la labor de entidades públicas o mixtas encargadas de la gestión ambiental, los recursos naturales o el agua se base, como ha sido usual hasta ahora, en intuiciones, improvisaciones, emociones o acomodos políticos, más que en un trabajo riguroso de análisis.

Fórmulas usuales son, por ejemplo, proponer que se cree una comisión que estudie la situación y emita un diagnóstico; proponer un plan, de preferencia un "plan maestro"; modificar el nombre de las dependencias públicas competentes; unir o separar instituciones o partes de ellas; trasladar oficinas; cambiar el personal a cargo de las dependencias con cada cambio de autoridad superior; crear nuevos puestos o autoridades de confianza; encargar a una comisión de confianza que modifique la legislación vigente; entregar toda la responsabilidad de la gestión a los propios usuarios y renunciar al papel que le compete al Estado, o a la inversa; solicitar apoyo de algún organismo internacional, o ayuda bilateral por medio de un proyecto; solicitar alguna línea de crédito blando o donaciones bilaterales; convocar a grupos de expertos a talleres o seminarios para discutir el tema y cabildear; modificar los ámbitos de gestión ambiental, y descentralizar o centralizar el poder de gestión.

Cualquiera de estas medidas puede ser, en potencia, excelente; sin embargo, para que esto se concrete es necesario que se cumpla con una serie de requisitos, lo que pocas veces sucede. Entre esos requisitos figuran los siguientes:

i) que las recomendaciones estén debidamente basadas en estudios analíticos que tomen en cuenta la situación existente y todos los aspectos involucrados en un cambio de sistema de gestión; ii) que el momento en que se haga la propuesta sea políticamente adecuado y se determine de acuerdo con los intereses del país; iii) que los actores que participan en los sistemas de gestión del agua estén conscientes de la importancia y la necesidad de cooperar para que el manejo de este recurso sea integral; iv) que los propios usuarios sean capaces de financiar el proceso de gestión con sus aportes; v) que se asignen tareas específicas y que los acuerdos entre todos los que intervienen en los diversos niveles de la gestión del agua sean claros.

Con el fin de contribuir a elaborar correctamente las propuestas de creación de entidades para la gestión de cuencas, se sugiere responder primero a las preguntas que se formulan en el anexo 2, ya que este es el tipo de interrogantes que deben ser esclarecidas antes de proponer la creación de alguna entidad para la gestión de cuencas o de proponer soluciones para

aquellas entidades que han sido creadas pero son aún inoperantes. En América Latina y el Caribe hay muchas leyes estancadas por no haberse elaborado en forma completa y adecuada. La falta de claridad ha originado reacciones negativas antes de que nazca el sistema, sobre todo si las funciones y atribuciones no se han establecido con propiedad.

IX

Tareas futuras

La estrategia más obvia frente a la falta de interés colectivo —sea por desconocimiento o por temor a sufrir las consecuencias de un sistema burocrático más— y a la carencia de recursos en la etapa inicial, es poner en marcha las autoridades de cuencas en forma escalonada.

Así, se puede partir por la creación de autoridades de aguas de la cuenca en lugar de autoridades de cuencas. Las autoridades de cuencas tienen funciones más amplias y difíciles de conciliar con las funciones de las autoridades de desarrollo regional. Las autoridades de aguas sólo se limitan a la administración del agua y al manejo de los recursos naturales asociados al agua de la cuenca y, por lo tanto, tienen menores conflictos de competencia con las autoridades nacionales y locales.

Las autoridades de agua de la cuenca deben tener, por lo tanto, a su cargo sólo la administración del uso múltiple del agua y el manejo de los recursos naturales de la cuenca con fines de protección y conservación de la calidad del agua y de prevención y control de fenómenos extremos. En la práctica, deben manejar la oferta de los recursos hídricos de la cuenca. La creación específica de cada autoridad de aguas de las cuencas debe hacerse en forma progresiva, amparada por una ley general, de manera que los esfuerzos y recursos escasos se concentren para ayudar a la organización de los usuarios en algunas cuencas prioritarias, al tiempo que se adquiere experiencia en el tema.

Los usuarios del agua deben participar desde el inicio en la conformación de la autoridad de aguas de la cuenca a la que pertenecen. Esta autoridad debe estar conformada por los propios usuarios y los representantes del gobierno local y del Estado, y apoyada por un equipo técnico de planta permanente que le sirva de secretaría. El Estado puede

comenzar las actividades organizando para las cuencas prioritarias una entidad de gestión del agua relativamente pequeña, con las características anteriores, pero que al iniciar sus trabajos disponga de una fuente fija de ingresos, basada tal vez en un impuesto territorial (por ejemplo, 50 centavos de dólar por año por cada 1 000 dólares de valor de la propiedad).

Esta entidad, que puede llamarse agencia o corporación, debe solicitar que sean los propios usuarios quienes se organicen por cauces y canales, para registrarlos como usuarios y miembros potenciales del directorio o comité de aguas de la cuenca, así como para hacerse acreedores de beneficios de apoyo técnico y préstamos. La regularización de los usuarios, con indicación de volúmenes de agua, calidad, lugar, régimen y otros, puede ser hecha por consultores privados, técnicos y abogados, debidamente capacitados y reconocidos por el Estado. La regularización de los usos vigentes del agua, así como el conocimiento de los balances hídricos, deben ser condiciones previas para otorgar derechos de uso de agua.

Las decisiones de cobros especiales e inversiones las tomarán los representantes de los usuarios y los demás miembros del directorio de la cuenca. A medida que las mediciones de cantidad y calidad de agua sean más completas se podrá determinar mejor la forma de cobranza, el pago de costos por contaminación y la asignación de costos y beneficios de cada obra. Con los fondos que vaya recaudando, la autoridad de aguas de la cuenca, en coordinación con los sectores público y privado, debe ir equipando la cuenca con sistemas de medición de cantidad, calidad y frecuencia del agua, además de realizar estudios y asistir a los usuarios en asuntos técnicos y financieros.

ANEXO 1

Economías de empresa privada y gestión del agua

En los países que confían en gran medida en la empresa privada para la producción y distribución de mercaderías y servicios se da por sentado, generalmente, que el mercado competitivo asigna los recursos y distribuye los servicios y mercaderías de acuerdo con el interés público general. Si esto es así, ¿por qué tienen estos países necesidad de que el gobierno establezca una política de recursos hídricos? La respuesta es que, aun en los casos en que el mercado privado funciona razonablemente bien como mecanismo de asignación de recursos, hay una cantidad de razones que hacen necesaria la acción del gobierno para asegurar una inversión apropiada en recursos hídricos y para conseguir una adecuada producción y distribución de los suministros y servicios hídricos.

Esto se debe a que *es más difícil determinar los derechos de propiedad sobre el agua que sobre la mayoría de los otros recursos*. La determinación precisa de los derechos de propiedad es esencial para el buen funcionamiento de las instituciones económicas dentro de una empresa privada. Como el agua fluye de un lugar a otro (los abogados se refieren a ella como a un recurso "fugitivo"), y como este flujo varía de acuerdo con las diferentes condiciones hidrológicas, la determinación de los derechos de propiedad sobre el agua ha planteado problemas difíciles. En aquellos lugares donde el agua y su utilización están intensamente desarrolladas, ha sido necesario establecer una legislación precisa que determine los derechos al uso del agua. Para que esta legislación esté al servicio del interés público se habrá de tomar en cuenta los objetivos nacionales y escalas de valores y la legislación tendrá que elaborarse para servir a estos principios y valores. En resumen: la legislación relativa a la distribución hídrica debe estar al servicio de los objetivos de la política nacional.

Otra razón por la cual la economía privada no llega a resultados óptimos en el libre juego de las fuerzas de mercado en el campo de la administración de los recursos hídricos es *la existencia de importantes economías de escala en el aprovechamiento hídrico*, que hacen que sea antieconómica la competencia entre varias unidades dedicadas a la producción y distribución de agua.

Por ejemplo, no puede haber medios que compitan en el suministro de agua para uso familiar o para propósitos agrícolas. Es antieconómico que haya canales de navegación, o aun sistemas de energía eléctrica, que sean competitivos en una misma región. Sin embargo, la competencia es esencial en una economía de empresa privada

no regulada si se desea obtener resultados razonablemente buenos.

Un tercer factor que inhibe el funcionamiento de un sistema no regulado de empresa privada en el campo de los recursos hídricos es *la importancia de lo que podría llamarse efectos "externos" del uso del agua*. Un depósito situado en un punto de la cuenca de un río tiene influencia sobre los caudales y, por lo tanto, afecta los beneficios y costos de las localidades ubicadas corriente abajo. Para alcanzar los beneficios máximos de la energía hidroeléctrica, los depósitos de reserva que se encuentran en la cuenca de un río deben proyectarse y administrarse de manera tal que se tengan en cuenta estas interrelaciones. Cuando se usa una corriente de agua para deshacerse de la basura, estos efectos "externos" (contaminación) pueden ser de carácter perjudicial. En los casos en que varias unidades de empresa privada estén comprometidas en el aprovechamiento y la administración de un sistema fluvial, estos efectos "externos", a la vez positivos y negativos, pueden no ser tomados en cuenta, a menos que la acción gubernamental así lo requiera; si no lo son, no se alcanzarán resultados eficientes.

Hay aún otra razón por la cual un sistema de empresa privada no está en condiciones de obtener resultados óptimos en ausencia de una acción gubernamental y *es que algunos de los servicios derivados del aprovechamiento hidráulico no pueden ser divididos en unidades, a los efectos de la compra y venta en un mercado competitivo*. Por ejemplo, cuando se levanta una construcción para controlar los efectos de las crecientes, esta obra protegerá a todos los dueños de propiedades a lo largo de un trecho del río en forma tal que no se dará a los propietarios la opción para decidir si cada uno compra o no esta protección. Del mismo modo, si se trata de valores de recreación, estos valores beneficiarán al público en general y no se pueden comprar y vender en el mercado.

El resultado neto de las múltiples características físicas y económicas de los recursos hídricos es que, aun en una economía de empresa privada, se requiere en gran medida la intervención pública, si se desea que el aprovechamiento y manejo hídricos estén al servicio de los objetivos y escalas de valores de la sociedad. La intervención del gobierno, por su parte, debe estar regida por una serie de políticas y reglas relacionadas, por un lado, con los objetivos sociales y, por el otro, con las características físicas y económicas de los recursos hídricos.

Fuente: Irving K. Fox, Problemas de política hídrica, *Recursos hídricos*, vol. 1, N° 3, Buenos Aires, 1970.

ANEXO 2

Preguntas para diseñar las propuestas de creación de entidades para la gestión de cuencas hidrográficas

- ¿Qué tipo de entidad se está proponiendo según la clasificación presentada en el cuadro 1? ¿Quién propone la creación de esta entidad y por qué?
 - ¿Qué evolución han tenido otras entidades a nivel de cuencas dentro del país? ¿Cuáles han sido esas entidades y qué experiencias han tenido?
 - ¿Qué pasaría si no se estableciera ningún sistema de coordinación de acciones en la cuenca?
 - ¿Es o no es necesario llevar a cabo algún tipo de coordinación de las acciones que se realizan en una cuenca? ¿Cuáles acciones deberían ser coordinadas? ¿Qué actores están interesados?
 - ¿Quiénes están a cargo actualmente de ejecutar en la cuenca acciones que deberían ser coordinadas?
 - ¿Qué ganarían los actores participantes si coordinaran algunas acciones relevantes en la cuenca, como por ejemplo el uso múltiple del agua? ¿Cambiaría la situación actual? ¿Cómo?
 - ¿Qué perderían los actores en el caso de que se montara un sistema para coordinar acciones relevantes en la cuenca?
 - ¿Cuáles son los principales obstáculos que impiden actualmente hacer operativo un sistema de gestión coordinada de las acciones en la cuenca?
 - ¿Qué tipo de argumentos a favor y en contra sostie-
- nen los diferentes actores para crear o no crear un sistema de coordinación de acciones en la cuenca?
 - ¿Qué tipo de sistema es necesario crear para coordinar las acciones? ¿Una autoridad (corporación, agencia), una oficina o secretaría técnica? ¿Una simple comisión de coordinación?
 - ¿Qué funciones y atribuciones tendría tal sistema o entidad? ¿A qué se dedicaría? ¿Cómo estarían representados los usuarios de la cuenca? ¿Qué fuerza legal tendrían en las decisiones los diferentes actores?
 - ¿Qué entidades existen actualmente, dentro o fuera de la cuenca, que puedan apoyar las tareas de la entidad que se propone (por ejemplo, el sistema judicial, el sistema policial y los servicios de extensión y capacitación rural)?
 - ¿Qué sistema de financiamiento existiría para la entidad que se proponga? ¿Quiénes van a aportar los recursos para la coordinación, cuándo, cuánto y cómo? ¿Qué sistema de cobranza se va a tener? ¿A qué se destinarían los fondos captados?
 - ¿Cómo se organizaría esta entidad? ¿Con qué sistema de información podría operar?
 - ¿Qué tipo de atribuciones legales tendría para poner en vigencia los acuerdos que se tomen para intervenir coordinadamente en la cuenca? ¿Podría proponer planes para la ejecución de acciones coordinadas? ¿Cómo garantizaría su aplicación?

Bibliografía

- Acero Suárez, José (1993): Proyecto para la recuperación y manejo de la cuenca hidrográfica del río Chicamocha, *Colombia hídrica*, año 6, N° 8, Bogotá, Asociación Colombiana de Ciencias Hídricas, mayo.
- Banco Mundial (1993): *Water Resources Management*, World Bank Policy Paper, Appendix A, "Market failures and public policy in water management", Banco Mundial.
- Cano, Guillermo y Joaquín López (1976): *Las cuencas hídricas como unidades óptimas para la clasificación y administración de los recursos hídricos: participación de los usuarios en tales actividades*, trabajo preparado para el cincuentenario de la creación de las confederaciones de cuencas en España, Zaragoza, España.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1993): *Procedimientos de gestión para el desarrollo sustentable (Aplicables a municipios, microrregiones y cuencas)*, LC/G. 1769, Santiago de Chile, 31 de agosto.
- Erhard-Cassegrain, A. y J.F. Margat (cons.) (1979): *Schizophrenic Rationality and Water Resources Utilization*, Water/Serm. 6/R. 20, Ginebra, Naciones Unidas, Comisión Económica para Europa (CEPE).
- Fox, Irving K. (1970): Problemas de política hídrica, *Recursos hídricos*, vol. 1, N° 3, Buenos Aires.
- Gómez, Juan y Axel Dourojeanni (1991): Sistema de gestión del agua en la cuenca del río Mapocho, *Anales del seminario sobre gestión de los recursos naturales renovables en la cuenca del Itata*, Chillán, Chile, Universidad de Concepción/Gobernación Provincial de Ñuble.

Políticas públicas y *competitividad de las* exportaciones agrícolas

Milton Von Hesse

*Economista y
Consultor de la
Unidad de Desarrollo
Agrícola de la CEPAL.*

Este artículo evalúa el comportamiento de las exportaciones agrícolas de la región en el período posterior al desencadenamiento de la crisis de la deuda y hace algunas recomendaciones respecto a la acción del sector público con miras a mejorar su competitividad. En la sección I se describen las principales tendencias que han ido configurando los mercados agrícolas internacionales en las últimas décadas, y que han marcado sus tendencias futuras. En la sección II se muestra cómo ha reaccionado la oferta agrícola regional ante dichos cambios. En la sección III, a partir de una estilización del comportamiento de los productos agrícolas en los mercados internacionales, se establecen ciertos criterios para el diseño de políticas que tiendan a favorecer el desarrollo de estrategias competitivas de mediano y largo plazo para la oferta agrícola exportable, sobre todo para facilitar la incorporación de los sectores agrícolas menos capitalizados (pequeños y medianos productores) a los beneficios de la estrategia de desarrollo orientada hacia la integración con el mundo. La tesis implícita en el análisis en lo que se refiere a la intervención pública es que si bien el ajuste y la apertura han logrado avances hacia la estabilidad macroeconómica y algún dinamismo exportador, aún subsisten imperfecciones en los mercados internos —debidas más bien a factores microeconómicos— que dificultan la incorporación de los productores de menores ingresos a los beneficios de la agricultura de exportación.

I

La configuración de los mercados agrícolas internacionales

Entender el funcionamiento de los mercados agrícolas internacionales a partir de las tendencias de los principales factores que lo han ido configurando será de mucha utilidad para evaluar, en las secciones posteriores, el comportamiento competitivo de la oferta de exportación agrícola latinoamericana (especialmente en el período posterior a las reformas) y examinar la participación del sector público en el diseño de una estrategia competitiva de mediano y largo plazo que permita enfrentar los mercados internacionales de manera más eficiente.

1. El impacto del desarrollo económico y de las transformaciones de los hogares en los hábitos de consumo alimenticio

Desde que finalizó la segunda guerra mundial, los países de altos ingresos han experimentado un crecimiento económico que ha ido acompañado de importantes transformaciones en la composición de los hogares y que, por lo tanto, ha incidido en las formas de vida de éstos. En los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), que representan alrededor del 75% de los mercados de destino de las exportaciones agrícolas latinoamericanas, en el período de posguerra se ha incrementado sostenidamente el ingreso per cápita,¹ ha disminuido el número de personas en los hogares² y ha

habido una creciente incorporación de la mujer al mercado laboral.³

Estas tres características asociadas al desarrollo económico han tenido repercusiones directas o indirectas sobre los hábitos de consumo alimenticios y, por lo tanto, han influido también en la demanda de productos agrícolas. Un primer efecto que se desea resaltar es la observación empírica de que a medida que el ingreso de los individuos aumenta, la proporción de los alimentos en la composición del gasto va perdiendo importancia relativa, aunque en términos absolutos el gasto pueda estar aumentando (fenómeno conocido como Ley de Engel en la literatura económica). Asociada a esta disminución de la proporción del gasto en alimentos, se da una mejora cualitativa de la dieta del poblador con mayores ingresos, ya que, en general, conforme aumenta el ingreso, aumentan también las preocupaciones por una adecuada nutrición y una buena salud.

El incremento de las remuneraciones reales permite utilizar el tiempo libre en actividades que no tienen que ver con el trabajo diario. Los viajes que se realizan durante los períodos de vacaciones llevan a tomar contacto con nuevas variedades de alimentos (principalmente frutas y hortalizas consideradas exóticas por los habitantes del hemisferio norte), las que al retorno son demandadas por los vacacionistas en sus lugares de origen. Los deportes que se practican en los momentos libres también han contribuido a mejorar la dieta de las personas de altos ingresos, al asociarse a su práctica el consumo de productos saludables y de bajo contenido graso (generalmente frutas y hortalizas).

Las mejorías de los ingresos aunadas a la tendencia a formar hogares con bajo número de personas y a la mayor incorporación de las mujeres a labores económicas fuera del hogar, han conferido al consumo de alimentos en las naciones industrializadas dos

□ El autor está en deuda con Emiliano Ortega y Geraldo Müller, con quienes mantuvo discusiones en distintas etapas de la realización del presente artículo. También agradece los comentarios y sugerencias de Martine Dirven y Rinske Warner, de la Unidad de Desarrollo Agrícola de la CEPAL y de los editores de la Revista. Los errores, omisiones y/o malas interpretaciones son de la exclusiva responsabilidad del autor.

¹ Según cifras del Banco Mundial, el producto nacional bruto per cápita en los países de altos ingresos —expresado en dólares constantes de 1990— aumentó de 10 828 a 19 590 dólares entre 1965 y 1990; es decir, casi se duplicó en el período. En la actualidad, la cifra per cápita de esos países equivale a 9 veces la de los países de América Latina y el Caribe (Banco Mundial, 1992).

² Entre principios de los años sesenta y principios de los ochenta el porcentaje de hogares grandes dentro del total de hogares se redujo en países como Alemania (del 14 al 8%), Suecia (del 13 al 6%), Francia (del 20 al 15%) y Holanda (del 27 al 13%), mientras que aumentó la proporción de hogares constituidos por una sola persona (Schwartz, 1988).

³ Así, por ejemplo, en los Estados Unidos la participación de las mujeres en la fuerza laboral ha venido aumentando desde un 32% en 1947, a un 39% en 1965 y al 51% a principios de los años ochenta (Bustillo y Barret, 1993).

características adicionales. La primera es la mayor importancia del gasto en alimentos fuera de casa, y la segunda el deseo de consumir alimentos de alta calidad, pero que a la vez sean de fácil y rápida preparación.

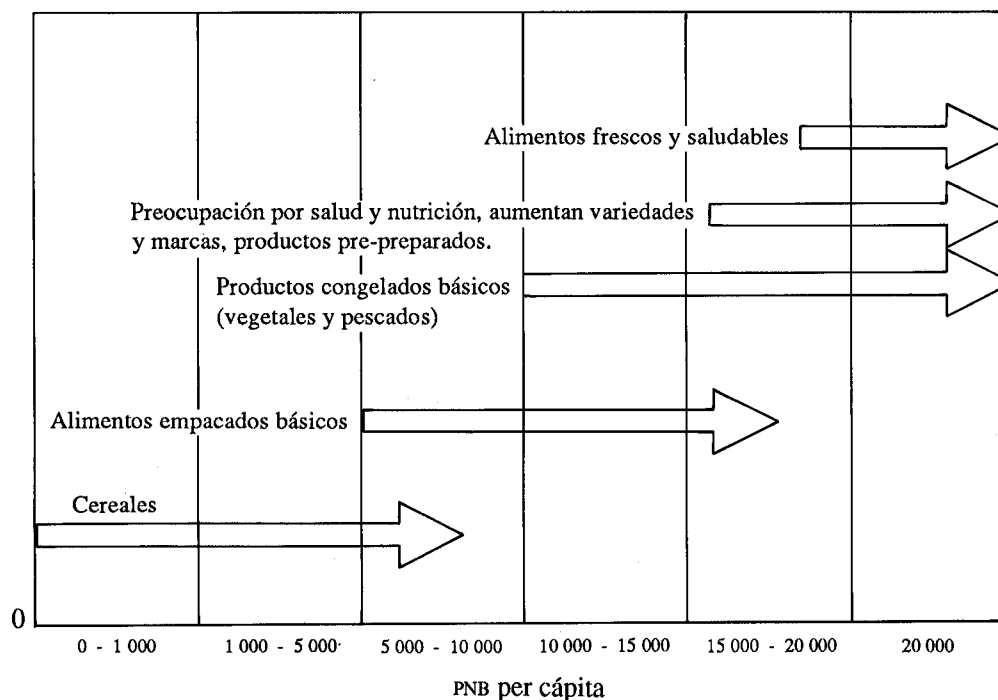
Estos cambios de conducta observados en los consumidores de los países más industrializados han derivado en que el consumo de alimentos en los principales mercados de destino de las exportaciones agrícolas de América Latina presente las siguientes tendencias:⁴ i) Sustitución de productos frescos por productos preparados (sopas deshidratadas, puré instantáneo, platos congelados, platos precocidos, jugos y zumos de fruta, etc.); ii) aumento del consumo de frutas tropicales y hortalizas de contraépoca en estado fresco; iii) incremento de la demanda de productos alimenticios que corresponden a una porción (entre 250 y 300 gr). De ahí que en el caso específico de las

frutas, las de alto peso unitario -como las piñas- se consuman preferentemente en períodos festivos, cuando se reciben invitados en casa; iv) reducción del consumo de azúcar; v) reducción del consumo de carne de vacuno, aumento del de carnes blancas, especialmente de pollo, y recuperación de la demanda de pescado; vi) disminución de la demanda de leche líquida (excepto la de bajo contenido graso), aumento de la demanda de derivados lácteos (yogures, quesos, postres) y sustitución del consumo de mantequilla por margarina; vii) aumento de las comidas fuera de casa, especialmente en establecimientos de comida rápida;⁵ tendencia al aumento de restaurantes de tipo naturista, e incorporación de mesones de ensaladas en los restaurantes.

En general, estas tendencias tienden a generalizarse a medida que los países elevan su ingreso per cápita (gráfico 1).

GRAFICO 1

Mundo: El desarrollo y las tendencias del consumo de alimentos



Fuente: *The Economist*, Londres, 4 de diciembre de 1993.

⁴ Estas tendencias han sido destacadas por la Comisión de las Comunidades Europeas (1991), Jones Putnam (1991), Reig (1992) y Lutz, Blaylock y Smallwood (1993).

⁵ En 1954, sólo el 4% del gasto en alimentos fuera de casa del estadounidense medio se realizaba en establecimientos de comida rápida. En la actualidad, dicho porcentaje es del 34% (*Food Review*, vol 14, N° 3, julio-septiembre de 1991).

A niveles de ingreso per cápita bajos (inferiores a los 5 000 dólares anuales), el consumo alimenticio abarca típicamente alimentos básicos —como los cereales—, en estado de procesamiento mínimo y que no se hallan sujetos a una estrategia comercial de diferenciación por marcas y calidades. Cuando el ingreso per cápita del país excede los 5 000 dólares, la presencia de alimentos empacados —aunque de manera elemental— se hace notoria. A niveles de ingreso per cápita más altos, la demanda de alimentos comienza a converger hacia los patrones de consumo que se resumieron más atrás. Es importante destacar, sin embargo, que estos patrones de consumo característicos de las economías industrializadas tienden a imitarse en los segmentos de mayores ingresos de los países menos desarrollados.

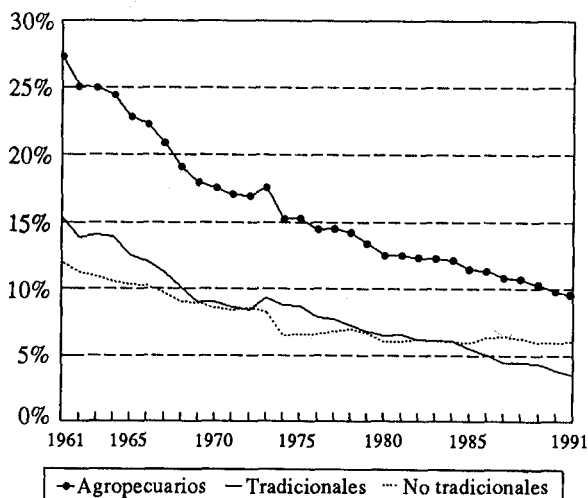
2. La evolución del mercado mundial de productos agrícolas

Al examinar la evolución de las importaciones mundiales de productos agropecuarios en relación con las importaciones totales de mercancías en los últimos treinta años (gráfico 2), salta a la vista la constante pérdida de importancia relativa de las importaciones agropecuarias dentro del comercio mundial de mercancías. Así, mientras que al iniciarse los años sesenta las importaciones agropecuarias mundiales representaban más del 25% de las compras mundiales de mercancías, en la actualidad esa participación es de casi 10%. Cabe señalar que la pérdida de importancia relativa de la agricultura en el comercio mundial debería ser normal en un mundo que avanza hacia el desarrollo económico: si la proporción de los alimentos en la composición del gasto de las personas disminuye a medida que el ingreso aumenta, y si se importa un porcentaje del gasto en alimentos (que para simplificar se puede asumir constante), cabe esperar que a medida que los países se desarrollan, sus importaciones agropecuarias (que reflejan su gasto en alimentos) disminuyan su participación relativa en las importaciones totales (las que, a su vez, estarían reflejando el comportamiento del gasto agregado de los países).⁶

⁶ A pesar de lo anterior, la literatura especializada tiende a considerar que esta tendencia a la baja ha sido exagerada en las últimas décadas debido a la alta intervención de los gobiernos en el comercio agrícola internacional. Véase, por ejemplo, Banco Mundial, 1986 y CEPAL, 1993a.

GRAFICO 2

Mundo: Participación de las importaciones de productos agropecuarios en las importaciones totales de mercancías



Fuente: Base de datos Agrost, de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Elaboración de la Unidad de Desarrollo Agrícola de la CEPAL.

La segunda característica que interesa resaltar es el cambio en la estructura de las importaciones agropecuarias mundiales. Del gráfico 2 se deduce que los productos agropecuarios que en América Latina se consideran tradicionales han ido perdiendo importancia relativa en la composición de las importaciones agropecuarias mundiales en favor de las que se consideran no tradicionales.⁷ En efecto, mientras que en los años sesenta los productos tradicionales representaban, en promedio, el 54% de las compras agropecuarias mundiales, en la actualidad esa participación ha disminuido al 37%. Los cambios en los patrones de consumo en los mercados mundiales y la intervención de los gobiernos en los mercados agrícolas han desempeñado un papel preponderante en esta evolución de las compras agrícolas mundiales, desincentivando la demanda de productos tradicionales y potenciando el desarrollo de los mercados no tradicionales.

⁷ Los productos agrícolas tradicionales son aquellos que entre las dos grandes crisis económicas del siglo XX integraron —en distintos subperíodos— la lista de los productos que representaron más de las tres cuartas partes de las exportaciones latinoamericanas. Los no tradicionales se definen por complemento. Véase un análisis más a fondo de estos conceptos en CEPAL, 1993a, cap. II.

II

La respuesta de América Latina a los cambios en los mercados agrícolas internacionales

El comportamiento competitivo de un producto en determinado mercado suele medirse a través de la evolución de la proporción que en él representa. Según cálculos realizados a partir de la base de datos Agrostat de la FAO, la participación de los productos agropecuarios latinoamericanos⁸ en el comercio mundial bajó de 9.6% en la década de 1960 a poco más de 7% en la actualidad.

Si se distingue entre productos tradicionales y no tradicionales, se puede observar que la participación de América Latina en el mercado de los primeros, luego de bajar entre los años sesenta y los setenta de 14.2% a 12.8%, ha tendido a mantenerse durante los últimos años en alrededor del 12.1%. Sin embargo, dentro de los productos agropecuarios no tradicionales, América Latina ha venido ganando importancia mundial en la exportación de frutas y le-

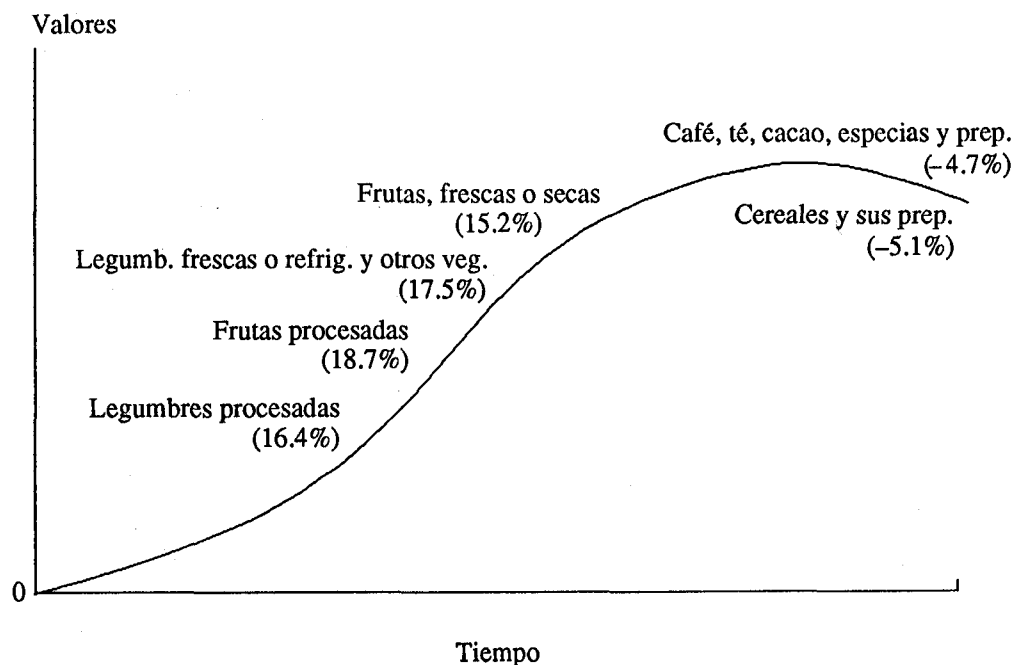
gumbres (que excluye las bananas, consideradas tradicionales). Así, las frutas y legumbres de América Latina, entre el decenio de 1960 y la actualidad, casi duplicaron su participación en el mercado mundial de estos productos.

Otra manera de medir el comportamiento competitivo de la oferta agrícola de exportación latinoamericana es la de analizar si —luego del inicio de los procesos de ajuste y apertura— ha habido cambios en su composición que respondan a las tendencias presentes en los mercados mundiales. Una forma simple de realizar dicha evaluación es la de graficar las tasas de crecimiento de distintas categorías de productos agrícolas durante el período posterior al desencadenamiento de la crisis y contrastarlas con las tendencias de consumo de los mercados.

El gráfico 3 (elaborado a partir del anexo 1)

GRAFICO 3

América Latina: Dinamismo de las exportaciones agrícolas, 1983-1992



⁸ América Latina está representada por los 11 países miembros de la ALADI.

presenta las tasas de crecimiento de algunas categorías importantes de productos agrícolas de exportación de la región⁹ durante el período 1983-1992. Lo que se observa allí es que un grupo de productos, los más dinámicos, se encontrarían en una fase de expansión en los mercados internacionales. Los menos dinámicos, en cambio, registrarían tasas de crecimiento negativas en el período, aunque sus valores de exportación son bastante significativos para la región. Ello, debido a que estos últimos productos pertenecerían a mercados internacionales consolidados y la etapa en la que se encontrarían dentro de su ciclo de vida sería, más bien, de estancamiento y declive.

Según el gráfico 3, las exportaciones agrícolas de América Latina habrían respondido positivamente a las tendencias de consumo que se han venido registrando en los mercados mundiales. Así, las mayores tasas de crecimiento anual medio de los valores exportados durante el período 1983-1992 se observaron en las frutas procesadas, en las legumbres frescas o refrigeradas y otros vegetales, en las legumbres procesadas y, finalmente, en las frutas frescas o secas. Por el contrario, los que mostraron el desempeño más negativo fueron los cereales y sus preparados y otros productos tradicionales, como el café y el algodón.

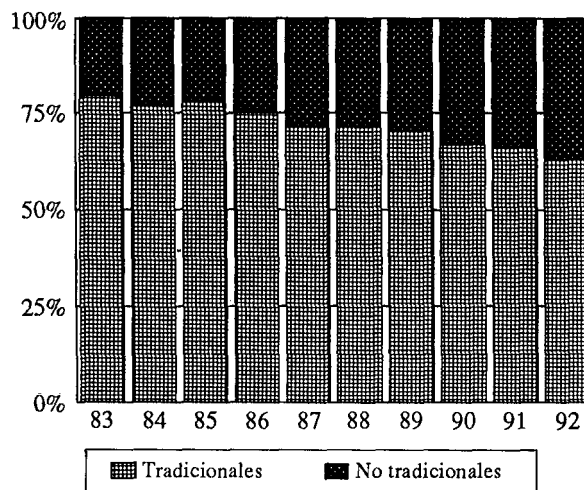
Del mismo modo, entre los productos pecuarios, la tasa anual media de crecimiento de las exportaciones de aves de corral y sus derivados (8.3%) fue superior a la que registró la exportación de carne de bovino (0.6%). Las exportaciones pesqueras también crecieron a un ritmo bastante superior que el promedio de las exportaciones agrícolas. El mayor dinamismo de los productos que aquí se han resaltado —que en su mayor parte responden a la categoría de no tradicionales— indica que la oferta exportadora de América Latina se ha ido adaptando a los cambiantes patrones de consumo en los mercados internacionales.

Sin embargo, a pesar de que los indicadores anteriores sugieren que el comportamiento de la oferta agrícola de exportación de América Latina durante el período posterior a la crisis ha tendido a adaptarse a los cambios que experimentan las condiciones de los mercados internacionales y que se ha posicionado bien dentro de los sectores más dinámicos, todavía el grueso de las exportaciones agrícolas regionales se debe a productos que responden a la estructura productiva

predominante en la región en el período anterior a los programas de ajuste y apertura.

En el gráfico 4 se muestra la evolución de la estructura de las exportaciones agrícolas latinoamericanas entre 1983 y 1992. De él se desprende que si bien los productos no tradicionales aumentaron sostenidamente su participación en la oferta agrícola exportable de la región (desde un quinto del total en 1983, hasta más de un tercio en la actualidad), la mayor parte de las exportaciones está constituida aún por productos tradicionales, cuyos mercados son los que menor dinamismo y mayores distorsiones presentan. (Véase el anexo 2.)

GRAFICO 4
América Latina^a: Exportaciones agrícolas, 1983-1992



Fuente: Unidad de Desarrollo Agrícola, sobre la base del Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (BADECEL), de la CEPAL.

^a Diez países: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

Además, si se realiza un examen detallado de la composición de las exportaciones no tradicionales se aprecia que éstas —a pesar de que crecieron y se diversificaron en el período— abarcan todavía un número limitado de productos, concentrados en determinados países. Así, por ejemplo, dentro de la muestra de 10 países considerados en el gráfico 4, en 1992 el 75% de las exportaciones de jugos de fruta y de legumbres perteneció a Brasil (básicamente jugo de naranja), el 95% de las exportaciones de tomates de la región tuvo por origen México, el 86% de los embarques regionales de uvas salió desde Chile y el 82% de las exportaciones de flores y follaje cortado

⁹ Diez países: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

se generó en Colombia. También se observa que no existe una diversificación suficiente de los mercados

receptores, lo que podría implicar cierta vulnerabilidad en el tiempo.¹⁰

III

La intervención pública en la formulación de una estrategia de exportación agrícola competitiva

En esta sección se analiza —en el contexto de la teoría económica— la intervención pública en el diseño de una estrategia competitiva orientada tanto a mejorar el desempeño de las exportaciones agrícolas regionales en los mercados internacionales, como a promover una diversificación de la oferta agrícola regional. Ello con la intención de facilitar la incorporación de los sectores agrícolas menos capitalizados (básicamente pequeños y medianos productores) a los beneficios de la agroexportación, especialmente de productos no tradicionales.

En lo que sigue se entiende por estrategia competitiva el diseño de un conjunto de medidas que busquen mantener en el largo plazo los beneficios económicos que derivan de la actividad exportadora en mercados internacionales. Estos beneficios deben estar en concordancia con los niveles de riesgo que

—en una situación óptima— estaría dispuesta a asumir la empresa, país o región que exporta.

Sin embargo, antes de empezar a discutir la intervención pública en una estrategia de este tipo, conviene realizar una estilización de la dinámica de los productos agrícolas en los mercados internacionales.

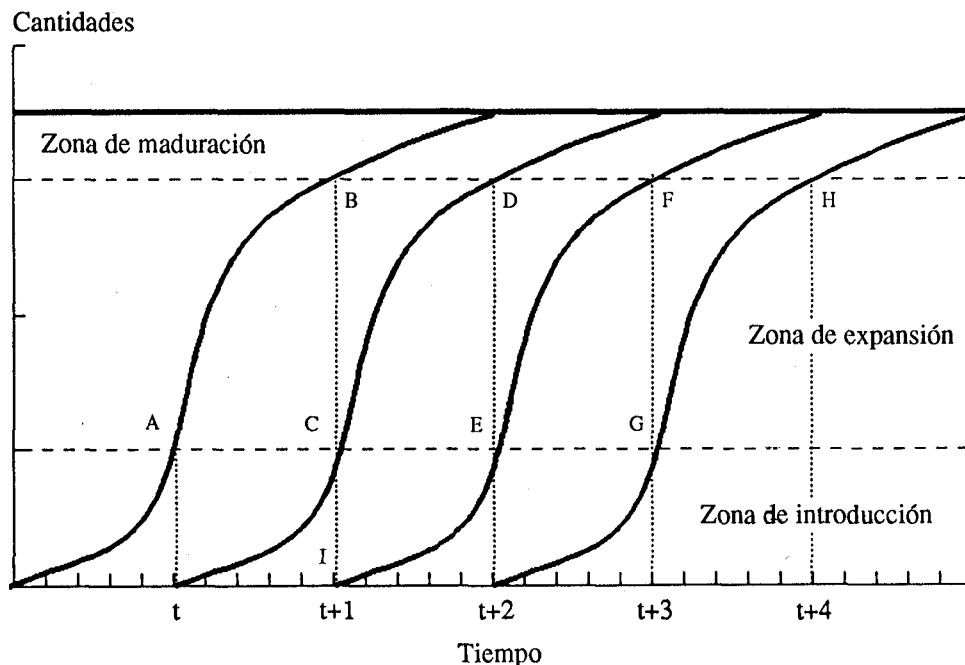
1. Lineamientos para una estrategia competitiva dinámica

El gráfico 5 muestra los ciclos de vida de cuatro productos agrícolas que aparecen en el mercado in-

¹⁰ Véase un análisis detallado de las características de la oferta agrícola no tradicional de la región en CEPAL, 1993a, cap. III.

GRAFICO 5

Diseño de una estrategia para la comercialización de productos agrícolas



ternacional en cuatro momentos distintos. En general, cada ciclo de vida puede caracterizarse —de manera simplificada— por tres etapas: en la primera, se va desde la experimentación hasta la introducción de un producto nuevo en un mercado determinado; en la segunda, la demanda por el producto introducido en el mercado empieza a crecer hasta llegar a una etapa de maduración; por último, en la tercera la demanda del producto ya ha madurado y, por lo tanto, se estabiliza y hasta puede descender en el tiempo.

Estas tres etapas en los ciclos de vida de los productos agrícolas definen en el gráfico 5 tres zonas que han sido denominadas: de introducción, de expansión y de maduración. Cada una de ellas tiene niveles de rentabilidad y riesgo diferentes. La zona de introducción incorpora generalmente un alto nivel de riesgo asociado a la inversión inicial, pero también, si el producto tiene buena acogida en el mercado, puede significar una alta tasa de retorno por unidad de producto.¹¹

La zona de maduración, en cambio, al estar caracterizada por mercados consolidados y estables (y en determinadas circunstancias, en declive), no implica generalmente mayor nivel de riesgo. La rentabilidad de la actividad exportadora en dicho caso está definida por los volúmenes exportados, dado que la tasa de retorno por unidad de producto es baja. Esta zona es característica de los productos de exportación “tradicionales”.

Finalmente, la zona de expansión se halla en una situación intermedia, en la cual con un nivel de riesgo aceptable se obtiene buena rentabilidad por unidad de producto. Esta zona corresponde a mercados de productos aceptados por los consumidores pero cuya demanda, por alguna razón, excede a la oferta tradicional existente; por lo tanto, los costos de acceder a

dicho mercado son menores que los de introducir un producto nuevo o exótico.¹²

Las tres zonas, por lo tanto, representan distintas combinaciones de riesgo y rentabilidad. Se supone, entonces, que en determinado momento (por ejemplo, en un punto cualquiera entre $t+1$ y $t+2$ en el gráfico 5), la estructura de las exportaciones agrícolas de un país está compuesta por tres tipos de productos. Uno que se encuentra en la zona de introducción, otro que se halla en la zona de expansión y otro que se ubica en la zona de maduración.

La ponderación de cada uno de los tipos de productos dentro de la estructura de las exportaciones agrícolas dependerá del grado de aversión al riesgo agregado que tiene el sector agrícola exportador del país. Sin embargo, si se considera que dicho nivel debiera ser “normal”, sería de esperar que la mayor parte de las exportaciones se ubicara dentro de la zona de expansión y una menor parte se distribuyera entre las zonas de introducción y de maduración. En ese sentido, desde una perspectiva intertemporal, lo óptimo desde el punto de vista del país sería mantener su estructura de riesgo estable a lo largo del tiempo, con el correspondiente nivel de rentabilidad.

Tal estrategia implicaría, por ejemplo, que si determinados agentes exportadores quisieran mantenerse a lo largo del tiempo con un nivel de riesgo y rentabilidad media característico de la zona de expansión, deberían poder trasladarse de un producto a otro. Es decir, supóngase que en el período t cierto sector exportador (que puede ser caracterizado como una empresa individual) ingresa al mercado agrícola mundial y ofrece, por ejemplo, mangos. Como en ese momento dicha demanda está creciendo, a la empresa exportadora le convendrá mantenerse en el mercado por un tiempo (definido por el período entre t y $t+1$) mientras prevalezcan las condiciones de riesgo y rentabilidad que optimizan su propia función de utilidad. Es decir, la estrategia óptima para dicha empresa entre el período t y $t+1$ está determinada por el segmento AB.

A partir del período $t+1$, sin embargo, las condiciones de riesgo y rentabilidad que caracterizaban al mercado del mango cambian, dado que este producto ingresa a la zona de maduración (con la concurrencia de muchas nuevas empresas este mercado). Cuando

¹¹ Según datos del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, tan sólo en 1991 se introdujeron al mercado de ese país 12 398 productos alimenticios nuevos. La mayoría de ellos son extensiones de otros que ya están en los mercados, mediante nuevos tamaños, sabores, diseños de empaque, etc. Muchos de estos productos alimenticios nuevos responden a las preocupaciones ecológicas y de salud de los consumidores. Introducir un nuevo producto en el mercado puede implicar gastos por más de 100 millones de dólares, los que se distribuyen en investigación y desarrollo, comercialización experimental, publicidad, manejo de inventarios y costos financieros. Aunque no existen datos precisos, según estimaciones de algunos analistas, de los productos nuevos que se introducen en el mercado estadounidense fracasa entre el 80% y el 95%. Los que pasan la prueba, sin embargo, obtienen altas tasas de rentabilidad. Para mayores detalles, véase Gallo, 1992.

¹² Una de las características de esta etapa es que en ella, por ejemplo, ya existen circuitos de comercialización para el producto.

la empresa se halla en un punto como el B se le abren las siguientes alternativas: a) Seguir produciendo mangos, pero dentro de la zona de maduración (con bajo riesgo y baja rentabilidad); b) cambiar de actividad productiva. Y aquí nuevamente tiene dos opciones: i) invertir en un producto nuevo (desconocido en el mercado), ubicándose en la zona de introducción —de alto riesgo y alta rentabilidad—, es decir, pasar del punto B al punto I; ii) invertir en un producto no tan nuevo (ya aceptado en el mercado) y mantenerse en la zona de expansión; es decir, pasar del punto B al punto C.

Para la empresa exportadora que se ubica en un punto como B y decide cambiar de actividad productiva, este cambio no significa necesariamente que se desligue totalmente del producto anterior. El paso de B a C o I puede significar, efectivamente, un cambio de producto (por ejemplo, pasar de mangos a piñas), pero también puede implicar su diferenciación o transformación (por ejemplo, pasar de mangos a jugo de mango). El desafío principal para quienes formulan la política económica en la actualidad es el de cómo elaborar —dentro del modelo económico vigente— una estrategia de desarrollo de las exportaciones agrícolas que facilite a la empresa que se ubica en el punto B seguir una trayectoria —que puede ser B, C, D, E, F, G, H— de forma tal que la acción del sector público favorezca la toma de decisiones del sector privado derivadas de una conducta optimizadora, en función de sus preferencias de riesgo y rentabilidad.

2. La intervención pública en el diseño de una estrategia competitiva de exportaciones agrícolas

El diagnóstico de la crisis que afectó a América Latina en los años ochenta señalaba como una de sus causas determinantes el excesivo papel del Estado en la economía, en detrimento de la actividad privada (Balassa, Bueno, Kuczynski y Simonsen, 1986). Las medidas que acompañaron a los programas de ajuste y apertura en la región, por lo tanto, fueron concebidas con la intención de favorecer la competitividad de las empresas a través del establecimiento de un marco macroeconómico estable, la readecuación del tamaño y las funciones del Estado y un ordenamiento jurídico.

La participación específica del Estado en la promoción de la agricultura de exportación se limita, en ese contexto, a la provisión de infraestructura básica

(camino, puertos, cierto tipo de obras de riego); al registro, ordenación y difusión de estadísticas nacionales de producción y comercio exterior; a la generación y difusión de información sobre las condiciones climáticas presentes y futuras, y a la labor de velar por el mantenimiento de ciertas exigencias fitosanitarias y zoonosanitarias, principalmente.

El propósito de las líneas que siguen, sin embargo, es analizar si la participación pública en el desarrollo de la agricultura de exportación en América Latina (haciendo hincapié en los productos no tradicionales) debería limitarse exclusivamente a los puntos antes mencionados, o si debería ampliarse. Esto es útil, sobre todo, si se tiene en cuenta que los sectores rurales de países como Ecuador, México, Perú o Venezuela reclaman una mayor participación en los beneficios de la estrategia de desarrollo emprendida.

Un estudio reciente publicado por el Banco Mundial (Jaffe, 1993), que analiza 15 experiencias exitosas con productos agrícolas de alto valor en nueve países en desarrollo,¹³ muestra que si bien en la mayoría de los casos el despegue exportador se dio paralelamente a la introducción de reformas macroeconómicas y comerciales, o después de ellas, en casi todos los casos los gobiernos desempeñaron un papel preponderante, al adoptar medidas de apoyo que facilitaron el éxito de las experiencias. La participación del sector público fue más allá de la provisión de infraestructura básica y abarcó programas de investigación y transferencia tecnológica, inspección y certificación del producto y, en más de la mitad de los casos, mejoramiento de la información pública. Otros elementos de la intervención pública que destaca dicho estudio son la negociación a nivel de gobiernos para acceder a ciertos mercados y la asistencia para promover el producto en los mercados internacionales.¹⁴

¹³ Los casos que se citan son el de los tomates frescos de México; las hortalizas fuera de temporada de Kenya; los cítricos frescos de Israel; la fruta de zonas templadas, los tomates procesados y los productos pesqueros de Chile; el jugo concentrado congelado de naranja y los productos de la soya, de Brasil; la carne y los productos de la soya de Argentina; los productos avícolas, la tuna y los camarones de Tailandia, y, finalmente, los alimentos procesados de alto valor taiwaneses.

¹⁴ La exitosa experiencia de la fruticultura de exportación chilena en los últimos 15 años (ejemplo frecuentemente citado sobre los beneficios potenciales de la agricultura de exportación) fue resultado de un esfuerzo conjunto entre el sector público y el sector privado a lo largo de varias décadas. El papel del Estado en la inversión en tecnología y capital humano, en la identificación de variedades idóneas, en la disponibilidad de crédito, etc., fue funda-

El análisis que sigue respecto a la participación del sector público en el diseño de una estrategia competitiva para la exportación agrícola se hace en el contexto de la teoría económica, en especial de los avances recientes de la teoría del desarrollo económico. A diferencia del enfoque más tradicional del modelo Arrow-Debreu, en el que el equilibrio competitivo no acepta la presencia de otras instituciones que no sean el mercado y los derechos de propiedad, la visión del desarrollo agrícola que se impone actualmente en los centros académicos más importantes a nivel internacional —denominada “teoría de las instituciones agrarias” (De Janvry, 1994) o “economía de las organizaciones rurales” (Hoff, Braverman y Stiglitz, 1993)— señala que la existencia de otras instituciones económicas en el sector agrícola o rural refleja respuestas racionales de los agentes económicos a problemas en los mercados.

Si bien ambos enfoques postulan la racionalidad económica —entendida como un proceso en el que, dadas diferentes restricciones de recursos, los agentes económicos adoptan las mejores decisiones posibles respecto a su propio bienestar— la diferencia entre ellos radica en la optimalidad social del equilibrio obtenido. Según el modelo Arrow-Debreu, la suma de decisiones privadas llevan a un equilibrio que es socialmente eficiente.¹⁵ La teoría de las organizaciones rurales, en cambio, sostiene que el equilibrio que deriva de procesos optimizadores individuales no es necesariamente eficiente desde una perspectiva social, puesto que los mercados no son perfectos. Las fallas de mercado en las cuales se centra este último enfoque provienen, básicamente, de la ausencia de ciertos mercados (por ejemplo, el de riesgo), de la existencia de información imperfecta y de los costos de transacción en la economía. Así, la intervención pública en un contexto de mercados que no son perfectos puede generar mejoras de eficiencia para la sociedad en su conjunto si ella se focaliza en acciones que son rentables desde una perspectiva social, pero que no lo son desde un punto de vista privado (Hoff, Braverman y Stiglitz, 1993).

En el presente artículo se sostiene que en el contexto latinoamericano actual —en el que la mayoría

de las economías se encuentran relativamente abiertas al exterior y desreguladas— subsisten imperfecciones en los mercados, fundamentalmente de orden microeconómico, que dificultan la incorporación de los sectores agrícolas menos capitalizados a la estrategia de desarrollo basada en las exportaciones. De conformidad con el modelo descrito en el apartado 1 de esta sección, tales imperfecciones dificultarían, por ejemplo, el paso del punto B al punto C a aquella empresa que —como consecuencia de un proceso optimizador— decidió seguir una estrategia dinámica definida por la trayectoria A, B, C, D, E, F, G, H.

Para trasladarse del punto B al C el productor agrícola necesita disponer de información suficiente sobre los mercados que le permita minimizar los riesgos asociados a su decisión de cambiar de rubro (por ejemplo, condiciones de oferta y demanda en los mercados internos y externos, tendencias del consumo, barreras proteccionistas, evolución de los precios, etc.). Una vez que, con esa información y de acuerdo a sus preferencias, identifica el producto característico del punto C, el productor necesita tener la capacidad técnica y financiera para elaborarlo. Además, debiera sentir la tranquilidad de que su posición competitiva en los mercados internacionales es respaldada por la calidad del producto que entrega. Y finalmente, sobre todo si su escala de producción es pequeña o mediana, debiera poseer cierta capacidad negociadora —tanto interna como externa— que le permita, de un lado, compartir riesgos en el proceso de comercialización de productos y, de otro, lograr la apertura de mercados que se mantenían cerrados.

a) *El desarrollo de los mercados de información*

La apertura al exterior de las economías latinoamericanas ha hecho que las necesidades de información de las empresas exportadoras para competir eficientemente en los mercados internacionales vayan más allá de la información que generalmente proporciona el sector público como parte de sus actividades corrientes (estadísticas nacionales, condiciones climáticas, etc.). Se sabe por experiencia que si los agentes económicos no cuentan con la información necesaria, sus decisiones de producción y exportación pueden ser subóptimas y afectar el bienestar de la sociedad en su conjunto.¹⁶ Por lo tanto, es esencial para las empresas y los países poder dispo-

mental para que luego del ajuste y la posterior apertura al exterior se registraran resultados espectaculares. Esta experiencia se detalla, entre otros, en los trabajos de CEPAL, 1990; Jarvis, 1992 y Legarraga, 1993.

¹⁵ La eficiencia se entiende en el sentido que le da Pareto, según el cual ninguno de los individuos de la sociedad puede estar mejor sin que al menos uno esté peor.

¹⁶ Ello se ilustra claramente en el conocido “dilema de los prisioneros” cuando se llega a un equilibrio competitivo o de Nash.

ner oportunamente de información (estadística y coyuntural) respecto a la situación de los mercados internacionales, al menos en lo que toca a la evolución de los precios, el comportamiento de la demanda, las restricciones de acceso a los mercados y la situación de los potenciales competidores.

A esta información acceden generalmente las empresas grandes que cuentan con un sistema operativo para tal efecto, o que poseen los recursos suficientes para contratar los servicios de una o más empresas especializadas en este tipo de información. Para las empresas de menor tamaño, sin embargo, el alto costo de obtener la información básica para tomar la decisión de integrarse a los mercados de exportación puede hacerlas desistir de tal esfuerzo. De ahí que, dado el carácter de bien público de la información para las empresas de menor escala, convendría que el sector público proveyera la información básica, sobre todo si sus costos de generación —dado que cuenta con representaciones diplomáticas en el mundo— son marginales.

Un ejemplo que ilustra la necesidad de información sobre los mercados internacionales para maximizar los beneficios de la agricultura de exportación surge de un sondeo realizado por la Unidad de Desarrollo Agrícola de la CEPAL sobre la situación de los cultivos de exportación no tradicionales en 14 países de América Latina: Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, la República Dominicana y Uruguay. Varios de estos países están realizando esfuerzos de promoción (públicos o privados) en un rango bastante reducido de productos.

Así, por ejemplo, ocho países de la región planean expandir su participación en los mercados de los *berries* y de los cítricos. Siete países tienen altas expectativas de aumentar sus exportaciones de mangos, melones, y flores y follaje cortados. Al menos seis distintos grupos de países ven con especial interés la posibilidad de incrementar sus ofertas en los mercados mundiales de espárragos y piñas. Los resultados de estas estrategias de los distintos países, elaboradas a partir de la situación pasada en los mercados mundiales de dichos productos, pueden llegar a saturar algunos de ellos si se excede su capacidad de demanda. Esto mermaría los avances en materia de bienestar esperados de estos esfuerzos de promoción.

b) *La investigación y la transferencia tecnológica*

Una de las características de las políticas de ajuste estructural aplicadas en América Latina ha sido la

reducción del gasto fiscal. Con tal disminución, las instituciones públicas y semipúblicas dedicadas a la investigación agrícola vieron recortados sus presupuestos y perdieron espacio y presencia (CEPAL, 1991, p. 45). Esta reducción del financiamiento público habría originado un nivel de inversión en investigación y desarrollo tecnológico inferior al que se consideraría socialmente deseable.

En un estudio reciente (Jarvis, 1992) se argumenta que, siendo el cambio tecnológico el principal factor de crecimiento agrícola sostenido y dado el carácter de bien público que tiene el conocimiento obtenido de la investigación agrícola, si los mercados tienden a ser competitivos los inversionistas privados sólo pueden apropiarse de una porción de los beneficios de la investigación. De ahí que en entornos macroeconómicos desregulados y que favorecen la competencia empresarial, los gastos en investigación y desarrollo agrícola emprendidos por el sector privado pueden situarse por debajo de lo que —desde una perspectiva social— puede considerarse óptimo. En ese sentido, Jarvis sugiere que la intervención pública en la investigación agrícola debiera ser necesaria, ya sea que se efectúe directamente o a través de subsidios para la investigación privada. Sin embargo, la participación pública no debiera limitarse solamente al desarrollo de tecnología, sino abarcar también el estudio de nuevos productos exportables y la identificación de nichos en los mercados internacionales.¹⁷ Si las estrategias de desarrollo seguidas por los países de la región consideran la incorporación de sectores poco capitalizados a los beneficios que otorga la agricultura de exportación, no es conveniente que las empresas asuman individualmente los costos de investigación y desarrollo tecnológico. Sería más eficiente tratar de aprovechar las economías de escala que emanarían de la realización conjunta de ese esfuerzo.

c) *La capacidad de financiamiento de proyectos por parte de los productores agrícolas*

En el pasado, tanto América Latina como otras regiones encararon la falta de financiamiento mediante la creación de bancos especiales para la agricultura. En general, la propiedad y la gestión de estas instituciones especializadas en América Latina correspon-

¹⁷ Cabe destacar que, en la actualidad, campos tan diversos como la medicina, la cosmética y la agroindustria pueden constituirse en interesantes alternativas de destino para los productos agrícolas de exportación no tradicional.

dieron al Estado. Sin embargo, dado que su funcionamiento se dio en un entorno macroeconómico altamente distorsionado y estuvo acompañado de medidas poco aconsejables para resolver los problemas del financiamiento agrícola, estas instituciones públicas generaron crecientes déficit y altas ineficiencias en la asignación del crédito.

Por esta razón, al iniciarse los programas de desregulación y apertura en la región, los bancos agrícolas —en muchos casos— fueron desarticulados. Hoy, cuando la banca comercial privada de la mayoría de los países de la región se encuentra desregulada, los productores agrícolas —sobre todo los pequeños y medianos— tienen acceso muy limitado al crédito comercial.¹⁸

Este racionamiento del crédito¹⁹ no se debe a la existencia de controles o techos a las tasas de interés, a tasas de encaje excesivamente altas o a la obligatoriedad de mantener ciertas líneas de crédito subsidiadas —que son las razones clásicas esgrimidas en estudios como los de Mc Kinnon (1974) y Shaw (1973)—, sino a factores como la ausencia de capital de respaldo del crédito y problemas de asimetría en la información.

Los problemas de asimetría en la información surgen cuando la empresa que pide el crédito posee más información que el banco respecto a la probabilidad de éxito de su proyecto.²⁰ Para los bancos es difícil y costoso obtener esa información porque, en general, la rentabilidad de los proyectos agrícolas depende de muchos aspectos: la calidad del suelo, las condiciones del clima, la tecnología aplicada, la variedad del producto, la localización de su demanda (mercado interno o externo), la variabilidad de los precios (que tiene que ver con la estacionalidad de la producción y la intervención en los mercados), la disponibilidad de agua, el acceso a infraestructura de almacenamiento y transporte (camino, puertos), su

interacción con la agroindustria, la estructura del sistema de comercialización, y otros.

La incapacidad del sistema financiero para monitorear cada proyecto individualmente, debido a lo complejo de la información requerida, hace que la banca comercial privada —aun en situación de mercados financieros libres— no satisfaga las necesidades de financiamiento de los productores agrícolas, puesto que la expansión del crédito a este sector —en un contexto de información incompleta— aumentaría el nivel de riesgo y llevaría a reducir la rentabilidad esperada de los bancos.

Si ante un exceso de demanda de crédito y en presencia de asimetrías en la información, la banca comercial decide aumentar las tasas de interés para llegar a más proyectos, es posible que los proyectos más seguros (de menor riesgo) se retiren del mercado financiero, quedando en él los más riesgosos. Con esto se alteraría la composición de la cartera de los bancos, disminuyendo su rentabilidad esperada (Stiglitz y Weiss, 1981).

La falta de financiamiento obliga a los productores —especialmente a los pequeños y medianos— a buscar recursos en el sector informal, en las agroindustrias o en los proveedores de insumos, o bien a autofinanciarse, o —en el peor de los casos— a postergar sus proyectos.

Lo expuesto ha hecho que en la agricultura se registren niveles de inversión inferiores al que se consideraría óptimo desde el punto de vista social. De ahí que sea necesario formular políticas públicas que tiendan a eliminar o contrarrestar los factores que originan el racionamiento de crédito en el sector.

d) *La calidad de los productos exportables*

Después del ajuste y la apertura, la posición competitiva de América Latina en los mercados agrícolas internacionales, tanto de bienes tradicionales como no tradicionales, se basa en general en productos de bajo costo y baja calidad. Las ventajas comparativas en la producción de los bienes agrícolas regionales de exportación que se destinan a los países industrializados radican fundamentalmente en el bajo costo de la mano de obra, la estacionalidad de las cosechas y la relativa exclusividad de la producción, sobre todo en productos de clima tropical.

Estas ventajas, sin embargo, no son suficientes para sostener una estrategia de desarrollo sectorial de mediano y largo plazo. La experiencia ha demostrado que a medida que las zonas deprimidas van saliendo de su estancamiento, el costo de oportunidad de la

¹⁸ En *Debate Agrario*, 1993, se analizan los problemas del crédito agrario en Bolivia, Colombia, México, Perú y Venezuela, luego de los programas de ajuste y apertura.

¹⁹ Se entiende por racionamiento de crédito aquella situación en la que el mercado financiero no otorga crédito a todos los agentes que lo solicitan, aun cuando éstos estén dispuestos a pagar el costo de oportunidad de los recursos.

²⁰ Si el banco tuviera la certeza de que la empresa solicitante del crédito no tiene la posibilidad de engaño cuando se le solicita información relacionada con el proyecto que desea ejecutar, entonces no existiría problema de asimetría en la información. Sin embargo, la posibilidad de mentir existe y los costos en los que debería incurrir el banco para verificar si el productor mintió o no son bastante altos.

mano de obra tiende a aumentar, reflejándose en mayores salarios. Por lo tanto, si no se realiza un esfuerzo por avanzar desde una posición competitiva de bajo costo y baja calidad, hacia una de alto valor y alta calidad, la oferta agrícola exportadora de la región tenderá a perder importancia relativa en los mercados internacionales. Los otros dos factores en los que radican las ventajas comparativas actuales de América Latina —la estacionalidad de las cosechas y la relativa exclusividad en la generación de ciertos productos— podrían debilitarse a mediano y largo plazo, a medida que más países en desarrollo se embarquen en estrategias agrícolas exportadoras y continúen los avances de la biogenética y la biotecnología. Además, la tendencia de los consumidores en los países más desarrollados apunta a privilegiar productos de alta calidad en lugar de los de bajo costo. Por lo tanto, es necesario hacer todo lo posible por exportar calidad y no sólo bajos precios, para que esta estrategia exportadora pueda mantenerse más allá del corto plazo.

La participación pública en este contexto estaría encaminada a proteger a aquellos exportadores que inviertan en mejorar la calidad de sus productos a costos que sean competitivos en el mercado internacional, ya que, tal como lo resaltaba Akerlof a principios de los años setenta, uno de los principales problemas de la comercialización de los productos agrícolas en las economías en desarrollo es el hecho de que los productos de baja calidad comercializados por los agentes “deshonestos” tienden a desplazar del mercado a los de buena calidad (Akerlof, 1970). La respuesta de los agentes privados a este problema en las economías de mercado es la introducción de “marcas” que identifiquen el producto y garanticen su calidad. Ello, sin embargo, se observa, básicamente, en economías que han pasado cierto nivel de ingreso per cápita o en aquellas —como Sudáfrica o Nueva Zelanda— en las que el Estado asume el monopolio de la comercialización del producto. En América Latina, la participación pública orientada a resguardar la calidad de los productos agrícolas de exportación podría efectuarse, por ejemplo, otorgando

un sello que asegure la calidad del producto de las empresas que satisfacen ciertos estándares establecidos por alguna institución especializada (pública o privada) reconocida en los mercados importadores. Este sello sería diferenciado y se otorgaría tomando en cuenta tanto las exigencias fitosanitarias y zoonómicas de los mercados de destino de los embarques, como la calidad exigida por los consumidores según el segmento en que se encuentran, para no perjudicar a aquellos productores que opten por orientar su producción a segmentos de consumo que privilegian un menor precio por sobre la calidad.

e) *La capacidad de negociación*

Hoy la mayoría de los países de la región procuran integrarse de manera creciente a los mercados internacionales, por lo cual es preciso que la oferta exportadora local cuente con cierta capacidad de negociación en los mercados de destino.

Esta capacidad de negociación debe orientarse, en primer lugar, a la defensa del espacio ganado en los mercados internacionales ante medidas proteccionistas en contra de los productos de exportación que excedan los límites establecidos por el GATT (GATT, 1993). En segundo lugar, a la conquista de mercados específicos —como el japonés—, en los cuales las negociaciones bilaterales a nivel de gobiernos (por ejemplo, acerca del tratamiento fitosanitario y zoonómico aplicable a los productos exportables) desempeñan un papel decisivo. Y en tercer lugar, a la comercialización de los productos en los mercados internacionales. La falta de agrupación y coordinación entre los productores hace que muchas veces los riesgos inherentes al comercio de bienes perecibles sean asumidos casi en su totalidad por ellos mismos, sobre todo en la medida en que la organización de la producción es competitiva, mientras que la estructura de la comercialización es oligopólica. En este caso, la actividad pública debiera fomentar, por ejemplo, el desarrollo de asociaciones dedicadas al comercio de productos, o favorecer la competencia en los sectores relacionados con la comercialización de los productos (Hill y Bender, 1993).

Bibliografía

Akerlof, G. (1970): The market for lemons: Qualitative uncertainty and the market mechanism, *Quarterly Journal of Economics*, N° 84.

Balassa, B., G. Bueno, P.P. Kuczynski y M.E. Simonsen (1986): *Hacia una renovación del crecimiento económico en América Latina*, Washington, D.C., Institute for International Economics.

- Banco Mundial (1986): *Informe sobre el desarrollo mundial 1986*, Washington, D.C.
- _____ (1992): *Informe sobre el desarrollo mundial 1992*, Washington, D.C.
- Basu, K. (1984): *The Less Developed Economy: A Critique of Contemporary Theory*, Oxford, Reino Unido, Basil Blackwell.
- Blanchard, O.J. y S. Fischer (1989): *Lectures on Macroeconomics*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- Braverman, A. y J.L. Guasch (1989): *Rural Credit in Developing Countries*, Policy, Planning and Research Working Papers, N° 219, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Bustillo, I. y N. Barret (1993): Productividad y trabajo de la mujer en los Estados Unidos, *Revista de la CEPAL*, N° 51 LC/G. 1792-P, Santiago de Chile, Naciones Unidas, diciembre.
- Carter, M.R. (1988): Equilibrium credit rationing of small farm agriculture, *Journal of Development Economics*, vol. 28, Amsterdam, Elsevier Science Publishers B.V. (North-Holland).
- CEPAL (1978): 25 años en la agricultura de América Latina: Rasgos principales 1950-1975, *Cuadernos de la CEPAL*, N° 21, Santiago de Chile.
- _____ (1990): *La cadena de distribución y la competitividad de las exportaciones Latinoamericanas: La fruta de Chile*, LC/G. 1939, Santiago de Chile.
- _____ (1991): *Los nuevos escenarios agrícolas en formación LC/R*, 111, Santiago de Chile.
- _____ (1993a): *La apertura y los procesos agroexportadores recientes LC/R*, 1299, Santiago de Chile.
- _____ (1993b): *América Latina: Comercio exterior según la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las Actividades Económicas (CIIU)*. Cuadernos Estadísticos de la CEPAL, N° 19, Santiago de Chile, septiembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.93 II.G.10.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1991): *Estudio del mercado de la CEE para frutas, cítricos y hortalizas*, EC Ref. N° CC/ALA/930/A2/91/273 (Request N° 2230), tomo II.
- Debate agrario* (1993): N° 16, Lima, Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES), enero-abril 1993.
- De Janvry, A. (1994): Social and economic reforms: The challenge of equitable growth in Latin America Agriculture, E. Muchnik y A. Niño de Zepeda (eds.), *Apertura económica, modernización y sostenibilidad de la agricultura*, IV Congreso Latinoamericano y del Caribe de Economía Agrícola, enero.
- Figueroa, A. (1991): Desarrollo agrícola en la América Latina, Osvaldo Sunkel (comp.), *El desarrollo económico desde dentro: Un enfoque neo-estructuralista para la América Latina*, Lecturas, N° 71, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V.
- Food Review* (varios números): Washington, D.C., Departamento de Agricultura (Estados Unidos).
- _____ (1991): vol. 14, issue 3, Washington, D.C., Departamento de Agricultura (Estados Unidos), julio-septiembre.
- Friedman, J. y C. Revoredo (1993): Relevancia del desarrollo económico, *Persona y Sociedad*, vol. VII, N° 2-3, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano de Doctrina y Estudios Sociales (ILADES).
- Gallo, A. (1992): Record number of new products in 1991, *Food Review*, vol. 15, issue 2, Washington D.C., Departamento de Agricultura (Estados Unidos), julio-septiembre.
- GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) (1993): *Acta final en que se incorporan los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales*. MTN/FA (UR-93-0246), distribución especial, 15 de diciembre.
- Hill, L. y K. Bender (1993): *Developing the Regulatory Environment for Competitive Commodity Markets*, trabajo presentado al FAO/World Bank Seminar in Agricultural Price Stabilization. Santiago de Chile.
- Hoff, K., A. Braverman, y J. Stiglitz (eds.) (1993): *The Economics of Rural Organization: Theory, Practice and Policy*, Washington D.C., Banco Mundial.
- Jaffe, S. (1993): *Exporting High-Value Food Commodities: Success Stories from Developing Countries*, World Bank Discussion Papers, N° 198, Washington D.C., Banco Mundial.
- Jarillo, J. C. y J. Martínez (1991): *Estrategia internacional: Más allá de la exportación*, Madrid, Mc Graw-Hill.
- Jarvis, L. (1992): Cambios en los roles de los sectores público y privado en el desarrollo tecnológico: Lecciones a partir del sector frutícola chileno, *Colección Estudios CIEPLAN*, N° 36, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN), diciembre.
- Jones Putnam, J. (1991): Food consumption, 1970-1990, *Food Review*, vol. 14, issue 3. Washington, D.C., Departamento de Agricultura (Estados Unidos), julio-septiembre.
- Legarraga, M. (1993): *Desarrollo frutícola en Chile*, LC/R. 1312 (Sem.74/2), Seminario sobre la transformación de la producción agrícola en Paraguay (Asunción, 2 al 4 de noviembre), Santiago de Chile, CEPAL.
- Lutz, S., J. Blaylock, y D. Smallwood (1993): Household characteristics affect food choices, *Food Review*, vol. 16, issue 2, Washington, D.C., Departamento de Agricultura (Estados Unidos), mayo-agosto.
- Manchester, A. (1991): Food Spending, *Food Review*, vol. 14, issue 3, Washington D.C., Departamento de Agricultura (Estados Unidos), julio-septiembre.
- Mc Kinnon, R.I. (1973): *Dinero y capital en el desarrollo económico*, México, D.F., Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos.
- Méndez, J. (1991): *The Development of the Colombian Cut Flower Industry*, Policy, Research and External Affairs Working Papers, N° 660, Washington, D.C., Banco Mundial, mayo.
- Muchnik, E. y A. Niño de Zepeda, (eds.) (1994): *Apertura económica, modernización y sostenibilidad de la agricultura*, IV Congreso Latinoamericano y del Caribe de Economía Agrícola, Santiago de Chile, Ministerio de Agricultura, enero.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1993): *Informe sobre el desarrollo humano, 1993*, Madrid, Centro de Comunicación, Investigación y Documentación entre Europa, España y América Latina (CIDEAL).
- Primo Braga, C. A. y S. Davi Silber (1991): *Brazilian Frozen Concentrated Orange Juice: The Folly of Unfair Trade Cases*. Policy, Research and External Affairs Working Papers, N° 687, Washington, D.C., Banco Mundial, mayo.
- Reig, E. (1992): Estructura del consumo alimentario y desarrollo económico, *Investigación agraria: Economía*, vol. 7, N° 2, Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria, diciembre.
- Schwartz, K. (1988): Household trends in Europe after World War II, Keilman, Kuijsten y Vossen (eds.), *Modelling Household Formation and Dissolution*, Oxford, Reino Unido, Clarendon Press.
- Shaw, E.S. (1973): *Financial Deepening in Economic Development*, Nueva York, Oxford University Press.
- Stiglitz, J.E. y A. Weiss (1981): Credit rationing in markets with imperfect information, *American Economic Review*, vol. 71, N° 3, Los Angeles, California, American Economic Association.
- The Economist* (1993): Londres, 4 de diciembre.
- Vargas, G. (1993): Oportunidades y potencialidades de la fruticultura de exportación, *Panorama económico de la agricultura*, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Varian, H. (1992): *Análisis microeconómico*, Barcelona, España, Antoni Bosch, 3ª edición.
- Von Hesse, M. (1993a): *Las exportaciones agrícolas no tradicionales: Un análisis de su relevancia en el actual proceso de desarrollo de Latinoamérica*, ILADES/Georgetown University.
- _____ (1993b): El desarrollo agrícola en una economía de mercado, *Temas del desarrollo rural*. Santiago de Chile, La voz del campo.

ANEXO 1

América Latina (10 países):^a Exportaciones agrícolas, 1983-1992

A. Exportaciones agrícolas totales, en millones de dólares										
	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
<i>Exportaciones de cultivos</i>	13 749	16 205	15 552	15 356	13 335	15 218	15 256	17 274	17 200	18 283
Frutas frescas o secas	766	834	1 073	1 195	1 333	1 505	1 641	2 013	2 712	2 745
Nueces comestibles, frescas o secas	114	107	160	167	143	169	165	205	194	259
Legumbres frescas o refrigeradas	419	575	525	846	602	683	628	1 207	1 097	1 791
Cereales y preparados de cereales.	3 156	2 492	2 468	1 408	897	1 156	1 384	1 786	1 490	1 964
Café, té, cacao, especias y sus preparados	5 302	6 507	6 568	7 721	5 688	5 571	4 881	4 051	4 097	3 445
Azúcar, preparados de azúcar y miel	957	893	596	700	664	847	773	1 064	911	1 067
Algodón	433	508	457	229	400	564	724	781	839	412
Semillas y frutos oleaginosos.	790	1 567	1 650	992	1 066	1 561	1 820	2 082	1 773	1 818
Productos vegetales en bruto	208	224	231	252	266	344	400	441	530	636
Legumbres y frutas procesadas	847	1 718	1 016	1 014	1 311	1 692	1 680	2 284	1 755	2 055
Legumbres procesadas	85	105	100	117	149	177	285	309	306	334
Frutas procesadas	54	69	55	76	104	114	138	185	204	253
Otras frutas y legumbres procesadas	708	1 545	860	821	1 058	1 401	1 258	1 791	1 245	1 468
Bebidas y tabaco.	700	727	763	757	876	1 013	1 077	1 267	1 676	1 918
Productos y preparados comestibles diversos	57	52	48	76	89	113	84	93	125	172
<i>Exportaciones pecuarias</i>	2 380	1 924	1 892	2 081	2 164	2 575	2 627	3 029	3 041	3 121
Animales vivos, principalmente para alimentación	217	127	192	294	217	232	277	440	442	407
Carnes y preparados de carne	1 747	1 446	1 370	1 408	1 543	1 794	1 786	2 003	2 188	2 323
Productos lácteos y huevos de ave.	88	40	49	70	59	105	200	199	151	122
Lana y otros pelos de animales (excepto tops)	293	282	246	261	302	380	294	317	194	181
Productos animales en bruto	35	30	37	47	44	64	70	69	66	88
<i>Exportaciones aceites, grasas, harinas y ceras, animal y vegetal</i>	4 159	4 527	4 084	3 566	3 937	5 643	5 749	5 162	5 020	5 542
Aceites y grasas de origen animal	31	45	48	33	28	41	36	29	41	28
Aceites y grasas fijos de origen vegetal	1 121	1 779	1 809	897	964	1 340	1 375	1 613	1 549	1 525
Aceites y grasas de origen animal y vegetal, elaborados y ceras	25	26	32	32	33	43	80	77	70	74
Alimentos para animales	2 983	2 676	2 195	2 604	2 911	4 218	4 258	3 443	3 360	3 915
<i>Exportaciones forestales</i>	1 042	1 199	989	1 181	1 526	2 073	2 267	2 087	2 087	2 653
Primarias (corcho y madera)	304	300	258	303	451	591	677	761	817	887
Secundarias	738	899	731	878	1 075	1 482	1 590	1 327	1 270	1 766
<i>Exportaciones pesqueras</i>	1 103	1 185	1 318	1 504	1 861	1 866	1 900	1 963	2 495	2 688
Pescado fresco, refrigerado o congelado	235	212	364	413	531	554	648	828	1 051	1 088
Pescado seco, salado o en salmuera; pescado ahumado	11	10	15	14	15	23	29	28	40	65
Crustáceos frescos, refrigerados, congelados, salados, etc.	798	892	847	954	1 132	1 117	1 027	891	1 137	1 214
Pescados, crustáceos y moluscos, preparados o en conserva	59	71	93	122	182	173	196	216	266	321
<i>Exportaciones agrícolas totales</i>	22 433	25 040	23 836	23 688	22 822	27 375	27 800	29 516	29 844	32 286
<i>Exportaciones totales</i>	78 110	87 039	84 892	70 237	77 842	89 859	100 802	104 196	107 619	112 336

B. Participación en las exportaciones agrícolas totales, por categoría de productos (%)

<i>Exportaciones de cultivos</i>	61.3	64.7	65.2	64.8	58.4	55.6	54.9	58.5	57.6	56.6
Frutas frescas o secas	3.4	3.3	4.5	5.0	5.8	5.5	5.9	6.8	9.1	8.5
Nueces comestibles, frescas o secas	0.5	0.4	0.7	0.7	0.6	0.6	0.6	0.7	0.6	0.8
Legumbres frescas o refrigeradas	1.9	2.3	2.2	3.6	2.6	2.5	2.3	4.1	3.7	5.5
Cereales y preparados de cereales	14.1	10.0	10.4	5.9	3.9	4.2	5.0	6.0	5.0	6.1
Café, té, cacao, especias y sus preparados	23.6	26.0	27.6	32.6	24.9	20.3	17.6	13.7	13.7	10.7

(Continúa en la página siguiente)

Anexo 1 (continuación)

B. Participación en las exportaciones agrícolas totales, por categoría de productos (%)										
	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Azúcar, preparados de azúcar y miel	4.3	3.6	2.5	3.0	2.9	3.1	2.8	3.6	3.1	3.3
Algodón	1.9	2.0	1.9	1.0	1.8	2.1	2.6	2.6	2.8	1.3
Semillas y frutos oleaginosos	3.5	6.3	6.9	4.2	4.7	5.7	6.5	7.1	5.9	5.6
Productos vegetales en bruto	0.9	0.9	1.0	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.8	2.0
Legumbres y frutas procesadas	3.8	6.9	4.3	4.3	5.7	6.2	6.0	7.7	5.9	6.4
Legumbres procesadas	0.4	0.4	0.4	0.5	0.7	0.6	1.0	1.0	1.0	1.0
Frutas procesadas	0.2	0.3	0.2	0.3	0.5	0.4	0.5	0.6	0.7	0.8
Otras frutas y legumbres procesadas	3.2	6.2	3.6	3.5	4.6	5.1	4.5	6.1	4.2	4.5
Bebidas y tabaco	3.1	2.9	3.2	3.2	3.8	3.7	3.9	4.3	5.6	5.9
Productos y preparados comestibles diversos	0.3	0.2	0.2	0.3	0.4	0.4	0.3	0.3	0.4	0.5
<i>Exportaciones pecuarias</i>	10.6	7.7	7.9	8.8	9.5	9.4	9.5	10.3	10.2	9.7
Animales vivos, principalmente para alimentación	1.0	0.5	0.8	1.2	0.9	0.8	1.0	1.5	1.5	1.3
Carnes y preparados de carne	7.8	5.8	5.7	5.9	6.8	6.6	6.4	6.8	7.3	7.2
Productos lácteos y huevos de ave	0.4	0.2	0.2	0.3	0.3	0.4	0.7	0.7	0.5	0.4
Lana y otros pelos de animales (excepto tops)	1.3	1.1	1.0	1.1	1.3	1.4	1.1	1.1	0.6	0.6
Productos animales en bruto	0.2	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.2	0.2	0.3
<i>Exportaciones de aceites, grasas, harinas y ceras, animal y vegetal</i>	18.5	18.1	17.1	15.1	17.2	20.6	20.7	17.5	16.8	17.2
Aceites y grasas de origen animal	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1
Aceites y grasas fijos de origen vegetal	5.0	7.1	7.6	3.8	4.2	4.9	4.9	5.5	5.2	4.7
Aceites y grasas de origen animal y vegetal, elaborados y ceras	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.3	0.3	0.2	0.2
Alimentos para animales	13.3	10.7	9.2	11.0	12.8	15.4	15.3	11.7	11.3	12.1
<i>Exportaciones forestales</i>	4.6	4.8	4.1	5.0	6.7	7.6	8.2	7.1	7.0	8.2
Primarias (corcho y madera)	1.4	1.2	1.1	1.3	2.0	2.2	2.4	2.6	2.7	2.7
Secundarias	3.3	3.6	3.1	3.7	4.7	5.4	5.7	4.5	4.3	5.5
<i>Exportaciones pesqueras</i>	4.9	4.7	5.5	6.3	8.2	6.8	6.8	6.7	8.4	8.3
Pescado fresco, refrigerado o congelado	1.0	0.8	1.5	1.7	2.3	2.0	2.3	2.8	3.5	3.4
Pescado seco, salado o en salmuera; pescado ahumado	-	-	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2
Crustáceos frescos, refrigerados, congelados, salados, etc.	3.6	3.6	3.6	4.0	5.0	4.1	3.7	3.0	3.8	3.8
Pescados, crustáceos y moluscos, preparados o en conserva	0.3	0.3	0.4	0.5	0.8	0.6	0.7	0.7	0.9	1.0
<i>Exportaciones agrícolas totales</i>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: CEPAL, Unidad de Desarrollo Agrícola, a partir de datos del Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (BADECEL), de la CEPAL.

^a Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

ANEXO 2

América Latina (10 países): ^a Exportaciones agrícolas tradicionales, 1983-1992

A. Exportaciones agrícolas tradicionales, en millones de dólares										
	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
<i>Cultivos</i>	11 301	12 523	12 410	11 757	9 417	10 622	10 621	11 036	11 068	10 808
Bananos, frescos o secos	311	332	427	498	504	574	671	845	1 237	1 208
Café y sucedáneos del café	4 503	5 401	5 270	6 685	4 655	4 631	4 208	3 326	3 458	2 850
Trigo, arroz, cebada, maíz, sin moler	3 083	2 385	2 383	1 344	820	1 060	1 228	1 574	1 255	1 717
Cacao	632	838	1 021	771	770	708	479	523	420	376
Azúcar y sus preparados y miel	957	893	596	700	664	847	773	1 064	911	1 067
Algodón	433	508	457	229	400	564	724	781	839	412
Semillas y frutos oleaginosos	790	1 567	1 650	992	1 066	1 561	1 820	2 082	1 773	1 818
Tabaco y sus manufacturas	593	599	607	539	538	677	718	840	1 175	1 359
<i>Pecuarías</i>	1 079	813	770	841	946	1 221	1 109	1 252	998	1 009
Carne de bovino, fresca, refrigerada y congelada	787	532	525	579	644	840	815	934	804	828
Lana y otros pelos de animales (excepto tops)	293	282	246	261	302	380	294	317	194	181
<i>Aceites, grasas, harinas y ceras, de origen animal y vegetal</i>	4 104	4 455	4 005	3 502	3 875	5 558	5 633	5 056	4 909	5 440
Aceites y grasas fijos de origen vegetal	1 121	1 779	1 809	897	964	1 340	1 375	1 613	1 549	1 525
Alimentos para animales	2 983	2 676	2 195	2 604	2 911	4 218	4 258	3 443	3 360	3 915
<i>Forestales</i>	302	296	253	292	425	511	580	604	631	687
Otras maderas en bruto o simplemente escuadradas	40	40	52	47	67	92	59	97	107	131
Madera trabajada simplemente y traviesas para vías férreas	262	256	200	246	358	419	522	506	523	556
<i>Pesqueras</i>	1 033	1 104	1 211	1 367	1 663	1 671	1 675	1 718	2 189	2 302
Pescado, fresco, refrigerado o congelado	235	212	364	413	531	554	648	828	1 051	1 088
Crustáceos frescos, refrigerados, congelados, salados, etc.	798	892	847	954	1 132	1 117	1 027	891	1 137	1 214
<i>Exportaciones tradicionales agrícolas totales</i>	17 819	19 192	18 649	17 759	16 327	19 582	19 620	19 665	19 794	20 246
<i>Exportaciones no tradicionales agrícolas totales</i>	4 614	5 848	5 188	5 929	6 495	7 793	8 180	9 851	10 050	12 041
<i>Exportaciones agrícolas totales</i>	22 433	25 040	23 836	23 688	22 822	27 375	27 800	29 516	29 844	32 286

B. Participación de las exportaciones agrícolas tradicionales en las exportaciones agrícolas totales de la región, 1983-1992 (Porcentajes)

<i>Cultivos</i>	50.4	50.0	52.1	49.6	41.3	38.8	38.2	37.4	37.1	33.5
Bananos, frescos o secos	1.4	1.3	1.8	2.1	2.2	2.1	2.4	2.9	4.1	3.7
Café y sucedáneos del café	20.1	21.6	22.1	28.2	20.4	16.9	15.1	11.3	11.6	8.8
Trigo, arroz, cebada, maíz, sin moler	13.7	9.5	10.0	5.7	3.6	3.9	4.4	5.3	4.2	5.3
Cacao	2.8	3.3	4.3	3.3	3.4	2.6	1.7	1.8	1.4	1.2
Azúcar y sus preparados y miel	4.3	3.6	2.5	3.0	2.9	3.1	2.8	3.6	3.1	3.3
Algodón	1.9	2.0	1.9	1.0	1.8	2.1	2.6	2.6	2.8	1.3
Semillas y frutos oleaginosos	3.5	6.3	6.9	4.2	4.7	5.7	6.5	7.1	5.9	5.6
Tabaco y sus manufacturas	2.6	2.4	2.5	2.3	2.4	2.5	2.6	2.8	3.9	4.2
<i>Pecuarías</i>	4.8	3.2	3.2	3.5	4.1	4.5	4.0	4.2	3.3	3.1
Carne de bovino, fresca, refrigerada y congelada	3.5	2.1	2.2	2.4	2.8	3.1	2.9	3.2	2.7	2.6
Lana y otros pelos de animales (excepto tops)	1.3	1.1	1.0	1.1	1.3	1.4	1.1	1.1	0.6	0.6

(Continúa en la página siguiente)

ANEXO 2 (continuación)

B. Participación de las exportaciones agrícolas tradicionales en las exportaciones agrícolas totales de la región, 1983-1992 (Porcentajes)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
<i>Aceites, grasas, harinas y ceras, de origen animal y vegetal</i>	18.3	17.8	16.8	14.8	17.0	20.3	20.3	17.1	16.4	16.8
Aceites y grasas fijos de origen vegetal	5.0	7.1	7.6	3.8	4.2	4.9	4.9	5.5	5.2	4.7
Alimentos para animales	13.3	10.7	9.2	11.0	12.8	15.4	15.3	11.7	11.3	12.1
<i>Forestales</i>	1.3	1.2	1.1	1.2	1.9	1.9	2.1	2.0	2.1	2.1
Otras maderas en bruto o simplemente escuadradas	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.2	0.3	0.4	0.4
Madera trabajada simplemente y traviesas para vías férreas	1.2	1.0	0.8	1.0	1.6	1.5	1.9	1.7	1.8	1.7
<i>Pesqueras</i>	4.6	4.4	5.1	5.8	7.3	6.1	6.0	5.8	7.3	7.1
Pescado, fresco, refrigerado o congelado	1.0	0.8	1.5	1.7	2.3	2.0	2.3	2.8	3.5	3.4
Crustáceos frescos, refrigerados, congelados, salados, etc.	3.6	3.6	3.6	4.0	5.0	4.1	3.7	3.0	3.8	3.8
<i>Exportaciones tradicionales agrícolas totales</i>	79.4	76.6	78.2	75.0	71.5	71.5	70.6	66.6	66.3	62.7
<i>Exportaciones no tradicionales agrícolas totales</i>	20.6	23.4	21.8	25.0	28.5	28.5	29.4	33.4	33.7	37.3
<i>Exportaciones agrícolas totales</i>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: CEPAL, Unidad de Desarrollo Agrícola a partir del Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (BADECEL), de la CEPAL.

^a Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Uruguay y Venezuela

Agroindustria y *transformación productiva* de la pequeña agricultura

Alexander Schejtman

Economista Agrario, FAO.

La extensión del progreso tecnológico a los pequeños productores agrícolas es uno de los temas ineludibles de toda estrategia de transformación productiva con equidad en el ámbito rural. Con algunas excepciones, el balance de las políticas públicas en esta materia indica que éstas han distado mucho de cumplir con sus objetivos aun en períodos en que la restricción del gasto público no era la que hoy enfrentan las economías de la región. Una opción insuficientemente explorada ha sido la de involucrar a la agroindustria en la tarea de incorporar al progreso tecnológico a los pequeños productores susceptibles de convertirse en proveedores de materia prima, pese a que a juzgar por ciertas experiencias espontáneas existirían algunas formas de articulación capaces de elevar los niveles de producción y productividad de la pequeña agricultura. En este artículo se intenta fundamentar la necesidad de establecer una política de estímulo a la agroindustria para que cumpla el papel de difusora del progreso técnico en el sector de los pequeños productores y se formulan algunos lineamientos rectores para el diseño de dicha política.

I

Introducción

En el presente artículo se intenta ampliar el alcance de los planteamientos formulados tanto por la CEPAL¹ como por la FAO² en relación con la necesidad de promover un proceso de transformación en el sector de la agricultura familiar.

Cabe advertir, sin embargo, que el artículo se limita a explorar los vínculos entre la agroindustria y aquel segmento de la agricultura familiar que, por la magnitud o calidad de los recursos de que dispone o puede llegar a disponer, tiene un potencial de desarrollo que podría materializarse a partir del establecimiento de esos nexos.

La articulación entre las unidades familiares con potencial de desarrollo y la agroindustria es sólo una de las formas que deberían adquirir los vínculos sectoriales en un proceso de revalorización del espacio rural. Otras formas complementarias de articulación, sobre todo para los campesinos sin tierra o con poca tierra, serían la creación de opciones de empleo en las industrias rurales no agrícolas, basadas en la difusión de tecnologías de especialización flexible y la organización de unidades productoras de infraestructura local (caminos, escuelas, centros de salud, viviendas, y otros).

II

Crecimiento con equidad: un objetivo consensual

El crecimiento económico y la equidad constituyen objetivos consensuales de toda estrategia económica, cualesquiera sean las preferencias ideológicas de quienes la postulan y las características del país en desarrollo para el cual se formula. Cabe preguntarse, entonces, en qué medida se han alcanzado dichos objetivos en los países de América Latina.

En el estudio realizado por F. Fajnzylber (1989) que sirvió de inspiración a la propuesta de la CEPAL (CEPAL, 1990), se establece que en la región, en el período 1965-1985, algunos países habrían logrado un grado razonable de equidad, pero con ritmos de crecimiento económico reducidos (Argentina y Uruguay); otros, lograron grados aceptables de dinamismo pero con alta inequidad en la distribución del ingreso (Brasil, México, Colombia, Ecuador), y finalmente, otros no lograron ni crecimiento ni equidad (Bolivia, Chile, Perú, Haití y los países de Centroamérica).

El hecho de que no existan en la región ejemplos de países que hayan alcanzado crecimiento con equidad no significa que ello sea consustancial a su condición de países de industrialización tardía, pues un número importante de países de otros continentes, que exhiben la misma condición, como Taiwán, Corea, Portugal, Tailandia, Indonesia, China, Sri Lanka, lograron ambos resultados en el período considerado. Por otra parte, se trata de países que muestran la mayor diversidad en cuanto a tamaño, instituciones y cultura, lo que de plano elimina como factores explicativos únicos a algunos de los derivados de dichas características.

En el estudio citado, Fajnzylber presenta en detalle las diferencias más relevantes en el funcionamiento de la economía que existen entre los países que lograron crecimiento con equidad y los países de la región. En síntesis, allí se señala que el primer grupo de países se habría caracterizado por: i) la adopción de patrones de consumo más austeros; ii) una mayor contribución del ahorro interno; iii) el uso de dicho ahorro para la formación de capital; iv) un menor peso de la inversión extranjera; v) un mayor énfasis en la formación de capital humano; vi) un mayor esfuerzo en investigación y desarrollo con alta participación del sector privado y vii) el desarrollo de

¹ Véase CEPAL, 1990, en particular las páginas 134 a 138, documento presentado al Vigésimotercer Período de Sesiones de la CEPAL, Caracas, Venezuela, 3 al 11 mayo, 1990.

² Véase FAO, 1988, documento presentado en la 19ª Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, Barbados, 5 al 13 agosto 1986.

líneas de producción caracterizadas por un progresivo mayor contenido tecnológico de los productos generados, que permitieron una inserción más dinámica en el comercio exterior.

Nuestra hipótesis es que, más allá de las diferencias señaladas, existe otra que, a nuestro juicio, está en el origen mismo de la gestación de los círculos virtuosos que facilitaron la difusión del progreso tecnológico y permitieron un crecimiento equitativo. Se trata de *la existencia de estructuras agrarias relativamente homogéneas en las fases iniciales de la industrialización*, como lo muestra la experiencia histórica de los países que alcanzaron dicha condición.

En efecto, las estructuras agrarias formadas por una masa relativamente homogénea de pequeños y medianos productores constituyeron un mercado para la producción masiva de bienes simples de consumo y de producción que, en las fases iniciales de la industrialización, dio lugar al surgimiento interno de empresas destinadas a satisfacerlo; el desarrollo de estas últimas, a su vez, generó una demanda cada vez mayor de alimentos e insumos agrícolas configurando, de este modo, una verdadera espiral de demanda

recíproca que permitió una creciente sofisticación de los patrones de consumo y de las técnicas de producción. Las técnicas así desarrolladas, por tratarse de estructuras agrarias homogéneas, resultaron válidas para la gran mayoría de los productores.

Esta dinámica contrasta con la experimentada por las economías cuyas estructuras agrarias se consolidaron en torno a la hacienda o la plantación. En ellas, la demanda tanto de bienes de consumo como de inversión mostró tempranamente una marcada polarización, en que los componentes del consumo de las elites y los medios de producción que caracterizaron el proceso de transición del latifundio hacia la gran empresa agrícola moderna se volcaron hacia el exterior.

Como resultado de este proceso de transición, las estructuras agrarias de la mayoría de los países de la región responden hoy a un patrón que, simplificando, puede calificarse como *bimodal*³ pues presenta un segmento de empresas capitalistas con distinto grado de modernización y otro de unidades campesinas diferenciadas. Esta situación se da incluso en aquellos países que experimentaron reformas agrarias de cualquier intensidad.

III

La bimodalidad agraria y sus implicaciones

La existencia de estructuras bimodales (gráfico 1) plantea problemas complejos que entorpecen la amplia difusión del progreso tecnológico —definida aquí como una de las condiciones más importantes para alcanzar un crecimiento con equidad— pues mientras en las estructuras homogéneas una opción tecnológica válida (es decir, coherente con la dotación relativa de recursos de la economía) lo es para la gran mayoría de las unidades productivas, en las estructuras bimodales, una opción válida para la gran empresa agrícola moderna es improbable que lo sea también para el sector de la agricultura familiar, para un conjunto dado de precios relativos.

En un contexto como el señalado, de acuerdo con los datos empíricos disponibles y un cierto fundamento teórico, existirían notables diferencias en uno y otro tipo de agricultura en los criterios que

orientan las decisiones respecto a qué producir, cuánto, cómo y para qué, decisiones que son de gran importancia para el diseño de la estrategia de desarrollo del sector. Sintetizando, esas diferencias derivan, fundamentalmente, del hecho de que la unidad familiar es a la vez una unidad de producción, consumo y reproducción, en que la actividad doméstica es inseparable de la actividad productiva y en que esta última se realiza sin recurrir a fuerza de trabajo asalariada, salvo de modo ocasional o en magnitudes poco significativas respecto al peso de la mano de obra familiar. Estas características determinan las diferencias que existen en una serie de atributos, importantes desde el punto de vista de su comportamiento, entre la agricultura campesina y la empresarial (cuadro 1)⁴.

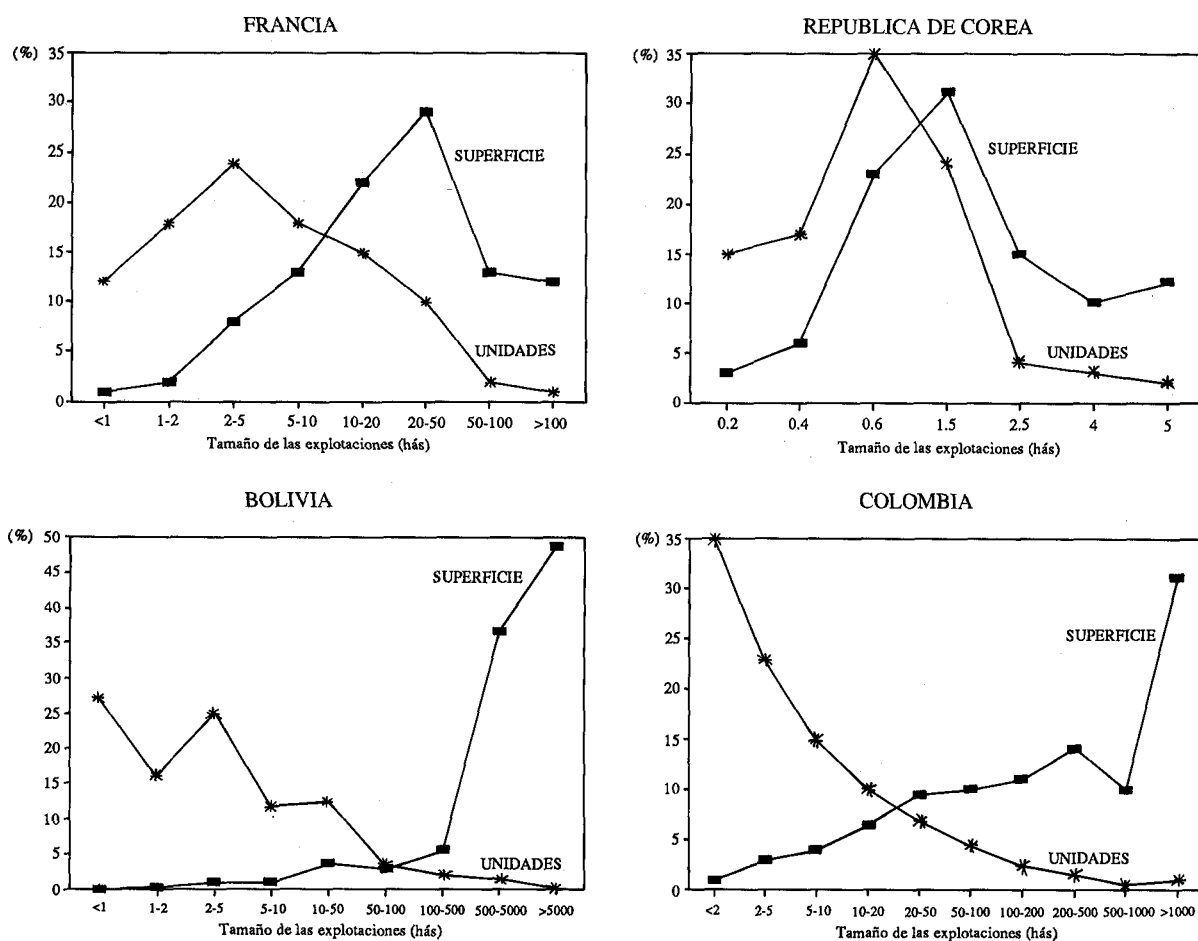
Si las consideraciones anteriores son válidas, un

³ Para una mejor comprensión de este concepto véase Johnston y Kilby, 1975.

⁴ Para un análisis detallado de cada uno de los atributos considerados véase Schejtman, 1980, pp. 123 a 133.

GRAFICO 1

Estructuras agrarias comparadas



conjunto dado de señales de mercado, en un marco de equilibrios macroeconómicos razonables, que resulta relativamente válido para orientar el comportamiento del sector empresarial moderno, será a todas luces insuficiente para inducir un proceso de transformación en el sector de los pequeños productores.

La necesidad de formular políticas o estrategias diferenciadas por tipo de productor ha sido explícita o implícitamente reconocida en las propuestas de los organismos internacionales de financiamiento y asistencia técnica, así como también por los centros o institutos nacionales de desarrollo rural y por los organismos no gubernamentales orientados al sector de la pequeña producción; sin embargo, el número de experiencias frustradas ha sido mayor que el de los ejemplos exitosos. Entre los factores que explican esta

falta de éxito se pueden mencionar, entre otros, un entorno económico y socio-institucional adverso; la incomprensión de la lógica interna de manejo de las unidades familiares; la heterogeneidad de las unidades que se incluyen en los proyectos de desarrollo; la opción de rescatar tecnologías tradicionales de baja productividad, en una peculiar interpretación de lo "adecuado"; una concepción asistencialista de la política respecto a este sector de productores, y una *sectorialización estrecha de las medidas de política, lo que inhibe el aprovechamiento del potencial implícito en el fortalecimiento de los vínculos sectoriales.*

Precisamente este último aspecto servirá de punto de partida a las observaciones sobre el papel potencial de la agroindustria que se formulan en los párrafos siguientes.

CUADRO 1

Características diferenciales de la agricultura campesina y de la empresarial

Atributos	Agricultura campesina	Agricultura empresarial
Objetivo de la producción	Reproducción de la familia y de la unidad de producción	Maximizar la tasa de ganancia y la acumulación de capital
Origen de la fuerza de trabajo	Fundamentalmente familiar y, en ocasiones, intercambio recíproco con otras unidades; excepcionalmente asalariada en cantidades marginales	Asalariada
Compromiso laboral del jefe con la mano de obra	Absoluto	Inexistente, salvo por obligación legal
Tecnología	Alta intensidad de mano de obra, baja densidad de "capital" y de insumos comprados por jornada de trabajo	Mayor densidad de capital por activo y mayor proporción de insumos comprados en el valor del producto final.
Destino del producto y origen de los insumos	Parcialmente mercantil	Mercantil
Criterio de intensificación de trabajo	Máximo producto total, aun a costa del descenso del producto medio. Límite: producto marginal cero	Productividad marginal > que el salario
Riesgo e incertidumbre	Evasión no probabilística: "algoritmo de sobrevivencia"	Internalización probabilística buscando tasas de ganancia proporcionales al riesgo
Carácter de la fuerza de trabajo	Fuerza valorizada de trabajo intranferible o marginal	Sólo emplea fuerza de trabajo transferible en función de calificación
Componentes del ingreso o producto neto	Producto o ingreso familiar indivisibles y realizados parcialmente en especie	Salario, renta y ganancias exclusivamente pecuniarias

IV

Agroindustria y agricultura familiar

Una primera característica general de la agroindustria es su mayor capacidad comparativa de "arrastré" respecto a otros sectores, es decir, su mayor capacidad de generar efectos directos e indirectos por unidad de demanda final agroindustrial (cuadro 2). En efecto, sin perjuicio de las diferencias que presenta la estructura productiva de los países considerados, en todos ellos, el incremento de la demanda final de productos agroalimentarios genera un mayor nivel de producción derivada, en el conjunto de los sectores productores de bienes, que la que caracterizaría al resto de dichos sectores. Además, al comparar los efectos de dicha

demanda derivada en los componentes del valor agregado se advierte que tienen un significativo mayor impacto en el empleo, y una importante menor incidencia en el uso de insumos importados, aunque sus efectos en las remuneraciones sean menores que los de otros sectores (cuadro 3).

A su capacidad inductora, la producción agroalimentaria agrega otros atributos frecuentemente reconocidos, como por ejemplo, su capacidad de: reducir la perecibilidad de los productos y las pérdidas poscosecha; reducir la estacionalidad de la oferta; elevar el valor agregado del producto primario; satisfacer

los patrones urbanos de demanda; enriquecer el valor nutritivo de los insumos agrícolas y cambiar sus características organolépticas.

Sin embargo, la agroindustria presenta algunas características, no suficientemente reconocidas, que la hacen especialmente valiosa para fortalecer la agricultura familiar. Estas son: i) mayor flexibilidad relativa en materia de escalas eficientes que muchas otras industrias; esto permite que su dimensionamiento mantenga cierta proporcionalidad con el tamaño y los recursos de las localidades de desarrollo rural con las cuales se plantea su articulación;⁵ ii) permite la integración de procesos de alta densidad de capital (por unidad de empleo generado) con procesos absorbido-

CUADRO 2

América Latina (cinco países): Índices de eslabonamiento "hacia atrás" por unidad de demanda final al sector agroalimentario^a

	Agricultura	Industria alimentaria	Sector alimentario	Resto de sectores ^b
Brasil	0.9063	1.2865	1.1947	1.0981
Chile	0.9702	1.2230	1.1555	0.9897
Guatemala	0.9263	1.3429	1.1039	1.0013
Haití	0.8372	1.2833	1.0393	0.9891
México	0.8654	1.2642	1.1237	0.9730

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO sobre la base de CEPAL, 1983.

^a El promedio para el conjunto de los sectores es igual a 1.

^b Excluye combustibles y lubricantes y comercio.

CUADRO 3

América Latina (cuatro países): Relación entre los efectos directos e indirectos por unidad de demanda final entre el sector alimentario y el resto de los sectores (Porcentajes)^a

	Brasil		Guatemala		México		Chile	
	Agricultura	Industria alimentaria	Agricultura	Industria alimentaria	Agricultura	Industria alimentaria	Agricultura	Industria alimentaria
Remuneraciones	52.7	68.9	61.2	77.5	74.9	74.7	51.0	59.3
Excedente bruto	136.8	122.4	136.1	91.8	130.7	123.3	170.1	130.9
Insumos importados	22.6	62.5	55.6	216.5	22.2	65.1	55.2	119.1
Empleo	309.8	127.1	460.0	180.0	648.3	319.0	207.5	102.5
Valor agregado	104.7	102.3	105.4	85.9	104.3	101.9	108.2	96.5
Producción bruta	82.5	117.2	92.5	134.1	88.9	129.9	98.0	122.4

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO sobre la base de CEPAL, 1983.

^a El cuadro registra el cociente entre los efectos directos e indirectos por unidad de demanda final sobre la agricultura y la industria alimentaria respecto de los del resto de la economía; así por ejemplo, el coeficiente para las remuneraciones en Brasil fue de 0.1945 para la agricultura; de 0.2545 para la industria alimentaria y de 0.3691 para el resto: $(0.1945/0.3691) = (0.527 * 100) = 52.7$; $(0.2545/0.3691) = (0.689 * 100) = 68.9$ y así sucesivamente para las demás categorías.

res de fuerza de trabajo, tanto en la actividad agroindustrial propiamente tal como, sobre todo, a partir de la combinación de actividades agrícolas que, por estar integradas a un proceso de transformación industrial, permitirían el uso más intensivo de mano de obra por hectárea; y iii) la agroindustria puede convertirse en un elemento integrador u ordenador de la actividad primaria, facilitando su organización en las áreas que son su fuente de alimentación directa e indirecta, incluso en los casos en que ella esté reducida, por ejemplo, a plantas de desgrane y molienda. A este respec-

to, el núcleo agroindustrial impone ritmos de trabajo, volúmenes de producción y niveles de calidad en sus fuentes de abastecimiento.

De particular relevancia es el potencial competitivo de la articulación entre la agricultura familiar y la agroindustria, tanto en la producción de alimentos como de productos de agroexportación, sobre todo en los casos en que la materia prima agrícola supone el empleo muy intensivo de mano de obra por hectárea, que no puede ser reemplazada eficientemente por la mecanización. El sustento teórico de dicho potencial competitivo radica en que, por las razones expuestas esquemáticamente (cuadro 1), el costo de inducir la producción de un determinado bien es inferior en las unidades familiares que en una unidad de tipo empresarial; la diferencia equivaldría, *grosso modo*, a la que hay entre la ganancia esperada por esta última para

⁵ Muchos de los productos agrícolas pueden procesarse eficientemente en plantas cuyo costo oscilaba entre 1 y 3 millones de dólares de 1980, con la excepción de las destilerías y las plantas cerveceras, cuyo costo puede superar los 20 millones (CET, 1981, pp. 149-50, 158).

emprender dicha actividad y el excedente que requeriría la unidad familiar, por encima de lo necesario para sostener la familia y la unidad de producción. Esta consideración es particularmente importante en un contexto en que los generosos márgenes de utilidad de las primeras fases de desarrollo de determinados rubros empiezan a declinar y en que la competencia de costos se va agudizando en los mercados nacionales e internacionales.

La asociación entre la agroindustria y la pequeña producción resulta al parecer más prometedora en los casos de productos que suponen el uso intensivo de mano de obra; que son de alta perecibilidad, más que los granos y tubérculos que pueden obtenerse fácilmente en el mercado abierto; que tienen alto valor por unidad de volumen o de peso, de modo que los costos de transporte y de transacción tengan menor importancia relativa, y que pueden experimentar incrementos importantes de valor agregado en las fases posteriores a la cosecha, entre otros (Goldsmith, 1985 pp. 11-32).

Para que las potencialidades de la articulación puedan materializarse, la producción agrícola generada debe cumplir con los requisitos de calidad, homogeneidad y regularidad que la producción agroindustrial exige, sobre todo cuando se trata de productos para la exportación. Estas características no se dan espontáneamente en el sector de la agricultura familiar sino que suponen —como lo muestran los ejemplos exitosos al respecto— un proceso de organización y de capacitación de dichos productores, así como términos de relación que neutralicen el riesgo que invo-

lucran las actividades distintas de la producción de autoconsumo y que aseguren cierta simetría en la distribución de los beneficios derivados de los incrementos de productividad.

Si las consideraciones sobre el potencial competitivo de la articulación entre la agricultura familiar y la agroindustria son válidas y si los atributos genéricos de los productos donde ésta aparece como más viable son los indicados, habrá que explorar el tipo de cadenas agroindustriales en que dicho potencial resulta más manifiesto, dadas las tendencias del desarrollo tecnológico y de la evolución de la demanda mundial de productos de base agrícola.

Entre los factores que han de considerarse para responder al interrogante anterior se mencionan los siguientes: i) la presencia o ausencia de economías de escala en la base agrícola proveedora de insumos; ii) el dinamismo de la demanda nacional e internacional de productos de la agroindustria considerada; iii) la importancia del insumo agrícola en el valor del producto final; y iv) la flexibilidad de la agroindustria en materia de escala y de localización.

La capacidad de la agroindustria de promover el progreso técnico en su entorno agrícola dependerá de la presencia de determinadas combinaciones de los factores indicados. Por otra parte, si a los objetivos del desarrollo de la agricultura competitiva se añaden los de la seguridad alimentaria, pueden hacerse también algunas consideraciones relativas a la importancia de los productos en la dieta (en función del porcentaje de calorías que aportan) o en el gasto alimentario de los sectores de menores ingresos.

V

Tipos de agroindustrias

Como una primera aproximación a la elaboración de una tipología, empleando los criterios mencionados y teniendo como eje la capacidad de la agroindustria de promover el progreso técnico en sus articulaciones con su base agrícola, podemos distinguir cinco tipos de agroindustrias (cuadro 4).

1. *Las agroindustrias básicas tradicionales*, que corresponden a las cadenas centradas en los granos básicos o los tubérculos para consumo humano, se caracterizan por la baja elasticidad de la demanda; su gran heterogeneidad en la fase industrial; la presencia

creciente de economías de escala en la producción primaria; y un comercio internacional dominado por un número reducido de grandes transnacionales, con escasa transparencia en sus operaciones.

Con excepción de algunas líneas de la cadena dominadas por agroindustrias concentradas (pastas) su capacidad de generar progreso técnico en la agricultura familiar es muy reducida.

2. *Las agroindustrias básicas modernas* se caracterizan por el gran dinamismo de su demanda; por un grado relativamente alto de concentración en el

núcleo principal de la cadena; por la presencia de economías de escala en algunos de los insumos agrícolas (granos para alimentación animal y oleaginosos) y su relativa ausencia en otros (engorda de aves, remolacha azucarera, producción de lácteos, semillas). Su capacidad de impulsar el progreso técnico es relativamente alta, sobre todo en los casos en que no hay economías de escala significativas en la base primaria.

3. *Las agroindustrias de productos diferenciados o de marca* se caracterizan especialmente por el papel decisivo que tiene la propaganda en el dinamismo de la demanda; el peso de los insumos agrícolas en el producto final es generalmente muy bajo (papas fritas, bocadillos, derivados de cereales, gaseosas, y otros); el núcleo agroindustrial muestra, en general, un alto grado de concentración y su capacidad de generar progreso técnico en la base agrícola es muy baja, o quizá nula, dada la escasa importancia del insumo agrícola en el valor final del producto.

4. *Las agroindustrias de agroexportación tradicionales.* Cuando estas agroindustrias se basan en granos básicos (trigo, harina, arroz, maíz) se asemejan a las agroindustrias básicas tradicionales en cuanto a su capacidad de promover el progreso técnico; sin embargo, las exigencias de calidad y regularidad pueden redundar en una mayor capacidad potencial a ese respecto que la que poseen las agroindustrias de consumo interno. Por otra parte, muestran un grado ma-

yor de concentración en el núcleo agroindustrial o agrocomercial y una homogeneidad mucho mayor en las unidades que componen dicho núcleo.

5. *Las agroindustrias de agroexportación nuevas o modernas* Se concentran, entre otros, en productos hortofrutícolas, flores y esencias y, en general, en productos de alto valor agregado por unidad de peso. Se caracterizan por su alto dinamismo en la demanda internacional; por no presentar economías de escala significativas en la producción primaria, permitiendo una alta rentabilidad en unidades pequeñas, y por un alto grado de concentración, con algunas excepciones, en el núcleo agrocomercial o agroindustrial. Tienen una gran capacidad potencial de generar progreso técnico con elevación de los niveles de vida en las áreas de pequeña producción.

De la tipología anterior (cuadro 4) —cuyo carácter meramente tentativo reiteramos— se desprende el siguiente ordenamiento de los rubros considerados, atendiendo a la importancia de su potencial generador de progreso técnico en la agricultura familiar:

- 1° Los rubros de agroexportación moderna
- 2° Los rubros básicos modernos
- 3° Los rubros de agroexportación tradicional
- 4° Los rubros básicos tradicionales
- 5° Los productos diferenciados o de marca.

Sin perjuicio de esta jerarquización, por consideraciones de seguridad alimentaria puede ser conveniente combinar rubros de agroexportación nuevos con rubros básicos tradicionales y/o de agroexporta-

CUADRO 4

Tipología de agroindustrias

Tipo de agroindustrias	Dinamismo	Grado de concentración	Escala en base agrícola	Peso en la dieta	Peso de la propaganda	Capacidad de inducción
1. Básicas tradicionales	-- ↓	- ↑	+++ ↑	+++ ↓	---	--
2. Básicas modernas	+++ ↑	++ ↑	+ ?	++ ↑	--	--
3. Diferenciadas	+++	+++ ↑	++	↑	+++	--
4. De agroexportación tradicional	-- ↓	++	+++ ↑		---	- ?
5. De agroexportación moderna	+++ ↑	++ ↑	--		- ?	+++

Notas:

---	nulo	+++ decisivo	↑ creciente	? depende del caso
--	muy bajo	++ muy alto	↓ decreciente	
-	bajo	+ alto		

ción tradicional: el esfuerzo por promover el progreso técnico en los primeros puede, por la vía del efecto

demostración, traducirse en mejoras tecnológicas en los rubros de consumo básico.

VI

Ventajas y riesgos para los participantes

La agricultura de contrato, en sus diversas variantes, así como los acuerdos más informales entre pequeños productores y agroindustrias de distinto tamaño y forma de organización, no son un fenómeno nuevo, aunque en general han surgido sin que haya una política destinada a estimular su desarrollo y regular las relaciones entre los agentes. De dicha experiencia se derivan ventajas y problemas para ambas partes, las que se enumeran a continuación.

a) *Ventajas para la agroindustria*

Las siguientes serían las ventajas principales:

- i) Traspasar a terceros los riesgos inherentes a la producción agrícola;
- ii) eludir los problemas derivados de las relaciones salariales;
- iii) evitar la caída en causales de expropiación contempladas en las leyes de la Reforma Agraria;
- iv) evitar la inmovilización del capital en tierras;
- v) acceder a tierras aptas para el cultivo de los insumos que requiere la agroindustria en áreas a las que únicamente es posible acceder mediante acuerdo con los productores en general o con los pequeños productores, si ésta es la forma de tenencia en dichas áreas;
- vi) reducir los costos cuando la producción propia resulta más onerosa, optando por los pequeños productores cuando las empresas agrícolas demandan precios mayores, aun si se considera el incremento de los costos de transacción derivados de su abastecimiento por estos últimos;
- vii) estímulos públicos o legislación que induzcan o imponga, respectivamente, la compra a pequeños productores.

b) *Riesgos para la agroindustria*

Entre los riesgos los más importantes son:

- i) El incremento de los costos de transacción a medida que aumenta el número de proveedores (transporte, asistencia técnica, control de calidad, administración y otros);
- ii) la complejidad de los contratos que incluyen, (para asegurar eficiencia) múltiples variables (cali-

dad, oportunidad, precio) que son difíciles de regular y que se prestan a continuas controversias;

- iii) la venta a terceros cuando el precio acordado es menor que el del mercado en el momento de la entrega;
- iv) el desvío de los insumos entregados por la agroindustria a otros usos distintos de los acordados.

c) *Ventajas para el pequeño productor:*

Entre las ventajas figuran:

- i) Mercado seguro y, si el contrato lo estipula, a precio preestablecido;
- ii) asistencia técnica que le permite elevar la productividad por hectárea;
- iii) incorporación de productos de mayor valor;
- iv) mayor aprovechamiento de la mano de obra familiar, pues generalmente se trata de productos que suponen el empleo más intensivo de mano de obra por hectárea;
- v) posibilidad de aplicar los nuevos conocimientos a productos tradicionales o a otros no incluidos en el convenio;
- vi) en algunos casos, acceso a medios de producción (maquinarias o equipos) de propiedad de la agroindustria.

d) *Riesgos para el pequeño productor*

En general, la mayoría de los riesgos derivan de las posibilidades que pueda tener la agroindustria de manipular los términos de los acuerdos, sea porque los proveedores no dominan sus términos o porque éstos son lo suficientemente ambiguos como para permitir interpretaciones que, dependiendo del poder de regateo, se usan en favor de la agroindustria.

Los más corrientes son:

- i) Manipulación de los estándares de calidad para regular los precios y las entregas;
- ii) recepción tardía para reducir el precio;
- iii) amarrar un contrato a otro menos conveniente para el productor cuando la empresa adquiere más de un producto;
- iv) inducir al monocultivo con la dependencia y vulnerabilidad que de ello se deriva;

v) deficiencias en la asistencia técnica cuyos efectos pasan a ser responsabilidad del productor y no de la empresa que la proporcionó;

vi) pagos atrasados o falta de claridad en las liquidaciones;

vii) favoritismos en la asignación de las fechas más favorables para plantar.

La capacidad de manipulación de la empresa es mayor cuando tiene una posición monopólica, cuando se autoabastece de una proporción importante del insumo agrícola, cuando los productores son monocultivadores de dicho insumo y éste no es de ciclo corto o cuando están endeudados con la empresa.

VII

Consideraciones finales

De lo señalado hasta aquí deriva una serie de consideraciones que pueden servir de base para diseñar una estrategia de modernización de la agricultura familiar que se apoye en el potencial generador de desarrollo tecnológico de la agroindustria. En términos resumidos éstas serían las siguientes.

□ Una política de *laissez faire*, aun en un marco de equilibrios macroeconómicos razonables, es insuficiente para promover un proceso de modernización en la agricultura familiar y, por lo tanto, para insertarla en una dinámica de crecimiento con equidad.

□ Algunos núcleos agroindustriales o agrocomerciales poseen gran capacidad para impulsar el progreso técnico en su entorno agrícola, en general, y entre los pequeños agricultores, en particular.

□ La capacidad del aparato público de asumir la tarea de promover el progreso técnico en la agricultura familiar no ha sido, en el pasado, muy exitosa; en las condiciones impuestas por la crisis del endeudamiento, ésta se ha visto aún más limitada, por lo que es necesario buscar fórmulas que eleven la eficiencia de la acción pública en las nuevas condiciones.

□ La concertación entre el sector público y las agroindustrias o agrocomercios que tengan mayor capacidad de inducción de progreso técnico, sería el camino adecuado para materializar dicho potencial, con mucho mayor eficacia que la lograda por las iniciativas espontáneas.

Para aprovechar las potencialidades que encierra el fortalecimiento de los vínculos entre la agroindustria y la agricultura se requiere, entre otras cosas:

□ Crear un marco institucional que garantice la transparencia y simetría en las relaciones entre los productores agrícolas y la agroindustria.

□ Establecer un conjunto de estímulos para que las agroindustrias seleccionadas en función de su potencialidad asuman las tareas de capacitar y transferir

tecnología a los pequeños productores capaces de transformarse en proveedores estables de dichas agroindustrias. Esos estímulos deberán contemplar, entre otras cosas, la subvención a los mayores costos de transacción y de capacitación que significa la creación de dicha base de proveedores.

□ Estimular la organización de los pequeños productores, buscando un grado razonable de homogeneidad entre los miembros y contemplando, además, la constitución de agroindustrias cooperativas o de sociedades mixtas con empresarios privados.

Para concluir, cabe destacar, a modo de advertencia, que el desarrollo agroindustrial *no reemplaza* al esfuerzo que es necesario hacer en el ámbito del desarrollo rural. Si bien la agroindustria coadyuva al desarrollo rural, para que su articulación con la actividad primaria manifieste sus reales potencialidades debe alcanzarse, como condición necesaria, un desarrollo rural efectivo. Es importante también destacar que parte importante de la agroindustria de la región opera con niveles de capacidad ociosa que en algunos casos son bastante elevados, constituyéndose en este sentido una especie de "barra a la entrada" de nuevas iniciativas que pretendan desarrollarse en las áreas en que dicha capacidad ociosa está presente. Por último, la capacidad de absorción de empleo directa por parte de la agroindustria no es todo lo alta que se supone. En muchos casos, determinadas actividades agroindustriales suponen niveles de inversión por empleo generado, de magnitud igual y muchas veces superior a la de otras ramas industriales.

Hechas las observaciones anteriores, conviene reiterar que, si bien las articulaciones más evidentes se dan entre la agroindustria y la agricultura, la desconcentración de la industria en general y su "ruralización" como parte de una política más general de

valorización del espacio rural, serían factores de gran potencialidad en la tarea de frenar el éxodo rural y elevar el empleo y el ingreso campesinos como lo

muestra la experiencia de varios países europeos y de algunos países asiáticos de industrialización reciente (Ho, 1979).

Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1983): *Tablas de insumo-producto en América Latina*, Cuadernos estadísticos de la CEPAL, N° 7 (E/CEPAL/G. 1227), Santiago de Chile.
- _____ (1990): *Transformación productiva con equidad*, (LC/G.1601(SES.23/4)), Santiago de Chile.
- CET (Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales) (1981): *Transnational Corporations in Food and Beverage Processing*, Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E.81.II.A.12.
- Fajnzylber, Fernando (1989): *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío"*, Cuadernos de la CEPAL, N° 60 (LC/G.1534/Rev. 1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.89.II.G.5.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (1988): *Potencialidades del desarrollo agrícola y rural en América Latina y el Caribe* (LARC 88), Roma.
- Goldsmith, Arthur (1985): The private sector and rural development: Can agribusiness help the small farmer?, *World Development*, vol. 13, N° 10/11, Oxford, Reino Unido, Pergamon Press.
- Ho, Samuel P.S. (1979): Decentralized industrialization and rural development: Evidence from Taiwan *Economic Development and Cultural Change*, vol. 28, N° 1., Chicago, Illinois, University of Chicago Press.
- Johnston, Bruce F. y Peter Kilby (1975): *Agriculture and Structural Transformation, Economic Strategies in Late-Developing Countries*, Nueva York, Oxford University Press.
- Schejtman, Alexander (1980): Economía campesina: lógica interna, articulación y persistencia, *Revista de la CEPAL*, N° 11, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.80.II.G.3.

Grupos privados *nacionales en* México, 1987-1993

Celso Garrido

*Universidad Autónoma
Metropolitana - Azcapotzales,
México, D.F.*

Según el autor, un resultado relevante de la reforma económica iniciada en México en 1983, particularmente en la etapa posterior a 1987, es que los grupos privados nacionales alcanzaron liderazgo dentro del nuevo modelo económico. Se trata no sólo de grupos tradicionales reestructurados durante aquella reforma, sino también de nuevos grupos que se formaron o desarrollaron en esos mismos años hasta alcanzar un peso determinante en la economía nacional. El nuevo liderazgo de grupos privados nacionales mexicanos es producto de las estrategias que adoptaron los propios grupos para adecuarse a las condiciones de competencia que les crearía una economía abierta y desregulada, y también de la estrategia gubernamental de privatización de empresas públicas, que cubrió el objetivo de transferir al capital privado nacional el poder económico que tenía el complejo empresarial público. Esto, al tiempo que se intentaba hacer una asignación equilibrada de dicho poder entre esos grupos privados nacionales, y promover el desarrollo de nuevos grupos. En la sección I del artículo se considera el desempeño de los grupos privados nacionales en el período analizado, para mostrar su liderazgo económico. En la sección II se analizan los rasgos generales de las privatizaciones de empresas públicas financieras y no financieras, así como sus diversos efectos en dichos grupos, destacando los aspectos de reingeniería de ellos que subyacen la estrategia de privatización. Por último, en la sección III se esboza un perfil de los principales grupos privados nacionales en 1993, que es necesariamente provisorio debido a los cambios que se producen tanto en la economía nacional como en los propios grupos.

I

El liderazgo económico de los grupos privados nacionales en 1987-1992

En México, como en otras partes de América Latina, los grupos privados nacionales (GPN) se forman por la conglomeración de empresas que desarrollan actividades en uno o varios sectores económicos. Esas empresas son de distinto tamaño, aunque normalmente cada grupo incluye por lo menos una de las grandes empresas que operan en el país. Identificar con precisión el liderazgo económico de los GPN supondría conocer todas las empresas que los integran, así como la importancia de las actividades de cada una de ellas y los resultados conjuntos que logran. En el caso de México eso es difícil, tanto por limitaciones de las fuentes de información disponibles como por problemas metodológicos en la definición de grupo que ellas utilizan. Para evitar conclusiones sesgadas, por lo tanto, hemos considerado de manera conjunta la información disponible sobre los grupos y las grandes empresas que los integran. En esta sección se presentan primero los elementos que muestran el liderazgo de las empresas privadas nacionales dentro del conjunto de las grandes empresas en la economía nacional, luego se examina el liderazgo económico de los

GPN en el universo de los grupos líderes y, por último, se exploran algunas relaciones entre el liderazgo de empresas privadas nacionales y el de los GPN, para aportar elementos adicionales al conocimiento del liderazgo de estos últimos. Tanto al considerar las grandes empresas como los grupos económicos, se describe primero el liderazgo que ejercen en conjunto y luego se identifica la importancia relativa que tienen los grupos privados nacionales frente a los públicos y transnacionales. Estos ejercicios se realizan sobre la base de las encuestas anuales de la revista *Expansión* en 500 grandes empresas y 100 grupos económicos que operan en el país.¹

1. El liderazgo privado nacional en las grandes empresas

Desde 1987 las grandes empresas que actúan en México han aumentado su gravitación en la economía nacional, como puede observarse en los indicadores que corresponden a la mencionada muestra de las 500 mayores empresas (cuadro 1).

CUADRO 1

México: Indicadores de la importancia económica de las 500 mayores empresas de México, ^a 1987-1992

	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Ventas/PIB (%)	20.01	20.27	18.51	18.16	21.60	24.67
Margen de utilidad neta (%)	...	...	...	5.11	5.32	6.20
Pasivo en mayores empresas /Pasivo total (%)	...	...	...	27.06	34.21	29.35
Saldo en la balanza comercial (millones de pesos) ^b	...	...	...	31 300 000	34 400 000	2 500 000
Personal ocupado (número)	625 016	622 908	698 443	807 616	621 464	878 052

Fuente: Elaboración propia con datos de la revista *Expansión*, México, D.F., Expansión S.A., e indicadores económicos del Banco de México (Banxico).

^a Se excluye Pemex del total de las 500 mayores empresas de México; se trabaja con datos para las mayores empresas.

^b Saldo en la balanza comercial para 1990, 1991 y 1992 incluye Pemex.

□ La elaboración de las bases de datos para este trabajo estuvo a cargo de Anabel Correa y Aurea Angélica Pérez. Para el análisis de las encuestas de la revista *Expansión* se contó con la asesoría de Carmen Aguilar, Jefa de proyectos especiales de dicha publicación. Las conclusiones son de responsabilidad exclusiva del autor.

¹ La revista *Expansión* se publica en México, D.F. Una limitación importante de estas muestras es que año a año varían las empresas y grupos que las componen, lo que restringe el alcance de las comparaciones intertemporales.

Para nuestros fines, el más útil de dichos indicadores es la proporción que guardan las ventas con respecto al PIB, la que se incrementó en más de cuatro puntos porcentuales entre 1987 y 1992. Este aumento es de por sí significativo, pero se hace aún más relevante si se considera que se dio sobre la base de un crecimiento acumulado del PIB, entre 1989 y 1992, del orden de los catorce puntos porcentuales, medido en términos reales.

Otros indicadores valiosos de la importancia que tiene ese conjunto de empresas son el empleo que ellas generan, que habría aumentado 40% en esos años, y su balanza comercial. Esta presenta superávit —aunque decrecientes al final del período— debido al incremento de las importaciones de bienes de capital e intermedios que acompañó al ciclo de crecimiento de la economía durante el período analizado.

Esa evolución positiva de las grandes empresas estuvo acompañada de una tendencia al aumento de su margen de utilidad neta, como lo sugieren observaciones para dos de los años considerados. Sin embargo esto no es concluyente, porque en ese período operaron otras fuerzas económicas que producían efectos contrarios sobre este margen, tales como la estabilización de precios lograda con la aplicación del Pacto de Solidaridad Económica y el impacto de la competencia internacional provocado por la apertura unilateral del comercio exterior mexicano a partir de 1987.

El crecimiento de la actividad de las grandes empresas por encima del aumento del PIB se financió con endeudamiento tanto en los mercados internacionales como en el país. El primero elevó la participación de los pasivos en moneda extranjera en el pasivo total de las empresas, con lo que se revirtió en ellas la tendencia de los años anteriores a reducir las deudas contratadas en aquella moneda.

Este nuevo endeudamiento en dólares de las grandes empresas se inscribió dentro de un cambio más general en la posición financiera del sector privado en México. Este cambio se observó a partir del inicio del ciclo de inversión impulsado por la inversión privada, cuando el sector privado pasó de una situación superavitaria a otra deficitaria.

Desde un punto de vista macroeconómico, ese déficit del sector privado se está financiando mediante una combinación del superávit gubernamental y el ahorro externo al que acceden crecientemente las grandes empresas.²

² El retorno de algunas grandes empresas a los mercados

Establecido este cuadro general de liderazgo de las grandes empresas, es posible considerar ahora la importancia relativa que en él tienen las empresas públicas, las empresas privadas nacionales y las empresas transnacionales.

Como es de esperar, las empresas nacionales privadas y públicas consideradas en su conjunto son numéricamente predominantes en este universo de grandes empresas. Pero ha cambiado marcadamente la participación de unas y otras: entre 1987 y 1992 el número de empresas privadas nacionales que figuran entre las 500 mayores aumentó de 366 a 419, mientras que el de empresas públicas se redujo de 44 a sólo 9.

Esta primera evidencia del cambio en la posición relativa de las empresas privadas refleja el impacto que tuvo en ellas la estrategia de privatización de las empresas públicas aplicada por el gobierno en este período; hacia 1992 estas últimas sólo representaban el 2% de las entidades de la muestra, mientras que las privadas nacionales habían llegado a constituir el 84% de la misma.

Por otra parte, en el período disminuyó el número absoluto de empresas transnacionales dentro de este universo. El dato, sin embargo, no es concluyente, ya que hay otros que muestran la importancia creciente de este tipo de empresas en la economía mexicana actual, en particular en el sector de las exportaciones no tradicionales.³ En todo caso, este cambio numérico en la participación de las empresas privadas nacionales dentro del universo de las 500 es un primer indicador del nuevo peso relativo de ellas en la economía nacional.

Para aquilatar la importancia de dicho cambio, sin embargo, es necesario considerar el nivel relativo de actividad económica que logran los distintos tipos de empresas, medido a través de sus ventas como proporción del PIB (cuadro 2).

Este indicador de desempeño confirma el liderazgo de las grandes empresas privadas nacionales, ya que durante el período considerado el incremento de las ventas de las 500 fue de 4.66% del PIB, mientras que el de las privadas nacionales fue de más del 8%, es decir, 70% superior.⁴ Por su parte, las ventas

financieros internacionales voluntarios no sólo se dio en los mercados de deuda sino también en el mercado accionario de Nueva York, mediante la emisión de American Depositary Receipts (ADR).

³ Véase un análisis reciente de la evolución e importancia de la inversión extranjera en México en Peres, 1990.

⁴ En la información sobre la participación relativa en las ventas no

CUADRO 2

México: Participación de las empresas estatales, privadas nacionales y transnacionales en las 500 mayores empresas,^a 1987-1992

Empresas	1987			1988			1989		
	Nº de empresas	%	Ventas (% del PIB)	Nº de empresas	%	Ventas (% del PIB)	Nº de empresas	%	Ventas (% del PIB)
Estatales	44	9.00	3.5	22	4.60	3.10	23	4.80	3.37
Privadas nacionales	366	73.2	10.91	396	79.20	11.02	406	81.20	9.77
Transnacionales	89	17.80	5.56	81	16.20	6.15	70	14.00	5.37
<i>Total</i>	<i>499</i>	<i>100.00</i>	<i>20.01</i>	<i>499</i>	<i>100.00</i>	<i>20.27</i>	<i>499</i>	<i>100.00</i>	<i>18.51</i>

Empresas	1990			1991			1992		
	Nº de empresas	%	Ventas (% del PIB)	Nº de empresas	%	Ventas (% del PIB)	Nº de empresas	%	Ventas (% del PIB)
Estatales	13	2.80	1.20	13	2.80	0.55	9	2.00	0.45
Privadas nacionales	411	82.2	11.50	404	82.20	14.85	419	83.80	19.14
Transnacionales	75	15.00	5.46	82	15.00	6.20	71	14.20	5.08
<i>Total</i>	<i>499</i>	<i>100.00</i>	<i>18.16</i>	<i>499</i>	<i>100.00</i>	<i>21.60</i>	<i>499</i>	<i>100.00</i>	<i>24.67</i>

Fuente: Datos de la revista *Expansión*, 1988 a 1993, México D.F., Expansión S.A.

^a No se incluye Pemex.

de las empresas públicas decrecieron significativamente a lo largo del período, de 3.54% del PIB a menos de 0.5% de él.

El incremento relativo de las ventas de las empresas privadas nacionales se explica en parte porque éstas capitalizaron la disminución de las operaciones de las empresas públicas; pero este factor sólo justifica un incremento de tres puntos porcentuales del PIB. Los otros cinco puntos deben considerarse consecuencia de la propia evolución de dichas empresas privadas.

Por último, en lo que se refiere a la participación de las transnacionales en las ventas totales, la información disponible indica que ésta se redujo en medio punto del PIB durante los años considerados, aunque sobre esta información caben las mismas reservas hechas más arriba con respecto al número de empresas de este tipo en la muestra.

En conclusión, el análisis de las ventas realizadas por los diversos tipos de empresas de la muestra indica que en el período las empresas pri-

vadas nacionales pasaron a tener un marcado liderazgo económico y que éste se logró por el incremento de la concentración económica debido a las privatizaciones y por el desempeño de las propias empresas privadas nacionales. Así, éstas participaron más que proporcionalmente de la expansión de las 500, desplazando a firmas no integradas en este universo.

La concentración económica en beneficio de las empresas privadas nacionales se hizo más evidente al considerar en detalle la situación de las 50 mayores empresas entre las 500. Para ello se analizó un año particular, 1989,⁵ indicando las ventas de estas 50 con y sin Pemex y, en el segundo caso, estimando el impacto de las privatizaciones de Telmex y la Compañía Mexicana de Aviación, aunque éstas se llevaron a cabo con posterioridad a la encuesta de la revista *Expansión* (cuadro 3).

Destaca ante todo que las 50 mayores empresas concentraron un segmento significativo de la actividad de las 500 mayores empresas, pues las ventas de

se incluyó a Pemex entre las empresas públicas, para evitar el sesgo que introduce el extraordinario tamaño de esta empresa.

⁵ Se eligió este año porque marca el inicio de las grandes privatizaciones que habrían de reflejarse en la estructura del liderazgo de los GPN.

CUADRO 3

México: Las 50 mayores empresas entre las 500 incluidas en la muestra,^a por tipo de propiedad, 1989

	VT50/PIB (%) ^b	VT50/VT500 (%) ^c	Empresas públicas		Empresas privadas nacionales		Empresas transnacionales	
			Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Con Pemex	18.93	73.33	9	39.98	26	16.88	15	16.46
Sin Pemex	11.62	62.79	8	16.28	26	23.55	15	22.96
Sin Pemex y con privatización de Telmex y la Compañía Mexicana de Aviación	11.62	62.79	6	8.69	28	31.14	15	22.96

Fuente: *Expansión*, México, D.F., Expansión S.A.

^a Encuesta de la revista *Expansión* para 1989.

^b VT50/PIB: Ventas totales de las 50 mayores empresas como porcentaje del PIB.

^c VT50/VT500: Ventas totales de las 50 mayores empresas respecto de las ventas totales de las 500 empresas de la muestra.

las primeras representaron 73% de las ventas de las segundas si se incluye a PEMEX, y 63% si se lo excluye. Entre las 50 primeras empresas hay 26 empresas privadas nacionales cuyas ventas representan 16.8% de las ventas totales de las 500 si se incluye a PEMEX, y 23.57% si éste se excluye.

Por su parte, las ventas de las 15 empresas transnacionales que se ubican entre las 50 equivalen a 16.4% de las ventas totales de las 500 considerando PEMEX, y 23% si ésta no se incluye.

Sin embargo, el perfil cambia significativamente si se consideran los efectos de sólo dos de las privatizaciones hechas con posterioridad a la encuesta: la de Teléfonos de México (Telmex) y la de la Compañía Mexicana de Aviación (CMA). La incorporación de estas dos empresas a las privadas nacionales aumenta el número de estas últimas a 28, y transforma en mayoritaria su participación en las ventas totales de las 50 primeras grandes empresas (31.14%). Esto es especialmente significativo si se considera además que la gran mayoría de esas 28 empresas privadas nacionales forman parte de no más de 11 GPN, como se ve en el próximo apartado.

2. El liderazgo privado nacional en los grupos económicos⁶

La relevancia que tienen en la economía mexicana los grupos económicos, entre los que se incluyen los

GPN, se confirma con los datos de una muestra de los 59 mayores grupos económicos en el país entre 1987 y 1991. Entre los indicadores considerados destaca el comportamiento de las ventas totales de esta muestra como proporción del PIB, las que oscilaron en valores del orden del 12 al 15%, equivalentes a proporciones de entre el 60 y el 68% del total de las ventas de las 500 mayores empresas en esos mismos años (cuadros 1 y 4).

Al igual que observamos en las grandes empresas, durante el período de análisis los 59 grupos económicos incrementaron su importancia en la economía mexicana, como lo muestra el hecho de que sus ventas totales aumentaran en casi tres puntos del PIB en el contexto de crecimiento del producto ya mencionado. Sin embargo, esa expansión del conjunto de grupos tuvo un ritmo más moderado que la de las grandes empresas, ya que sus ventas totales aumentaron en 2.78 puntos porcentuales y su personal en 27%, en tanto que durante el mismo intervalo las cifras correspondientes en las grandes empresas fueron de 11% y 40%, respectivamente. La explicación de este ritmo más lento surge al considerar los comportamientos de los grupos privados nacionales, de los estatales y de los transnacionales, lo que se hace luego.

El crecimiento de las actividades de los 59 grupos económicos se financió aumentando su endeudamiento a partir de una situación de bajo apalancamiento a la que habían llegado gracias a la acelerada reducción de su deuda entre 1987 y 1989. Dentro del aumento actual de su endeudamiento destaca el alza

⁶ Por limitaciones de la información el análisis de los grupos económicos sólo cubre hasta 1991.

CUADRO 4

México: Indicadores sobre los 59 mayores grupos económicos,^a 1987-1991

	1987	1988	1989	1990 ^b	1991 ^b
Ventas totales/PIB (%)	11.92	11.65	13.30	15.30	14.70
Capital contable/PIB (%)	17.56	15.39	16.89	15.38	12.69
Personal (número)	477 629	479 448	537 468	602 805	607 925
Apalancamiento ^c %	89.05	58.63	51.70	58.37	67.91
Pasivos en moneda extranjera/ pasivo total de los 59 mayores grupos %	57.99	25.86	47.17	45.76	51.58

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la revista *Expansión*, México, D.E., Expansión S.A., e indicadores económicos de Banxico (1988-1992).

^a Se incluyen empresas estatales, sin considerar Pemex.

^b Hubo empresas que no proporcionaron información para estos años.

^c Pasivo total/capital contable.

de los pasivos en moneda extranjera, que entre 1988 y 1991 duplicaron su participación en los pasivos totales hasta representar el 50% de ellos, mientras que en ese mismo año las 500 mayores empresas mostraban niveles de endeudamiento en moneda extranjera del orden del 34% de sus respectivos pasivos totales.

Dentro de esta situación general de los grupos económicos, los grupos privados nacionales tuvieron una evolución particular que los colocó en posición de liderazgo respecto de los grupos estatales y transnacionales (cuadro 5).

Como era de esperar, los grupos nacionales estatales y privados tuvieron el predominio en la muestra, tanto en términos numéricos como en la importancia de sus ventas como proporción de las ventas totales de los 59 grupos. Pero en el período se observó un cambio en la participación relativa de los grupos estatales y los privados nacionales, ya que los primeros disminuyeron su número y su participación en las ventas entre 1987 y 1989, para luego desaparecer de la muestra. En general, esta evolución de los grupos estatales se debió a las privatizaciones de empresas públicas, mientras que la situación particular de los dos últimos años se dio porque ningún grupo estatal contestó la encuesta de la revista *Expansión*.

En contraste, los grupos privados nacionales incrementaron apreciablemente su participación en las actividades del conjunto de los 59 grupos considerados, ocupando el espacio dejado por los grupos estatales y aun expandiéndose en detrimento de los transnacionales. Conforme a los datos de esta muestra, en 1991 estos grupos privados nacionales habrían llegado a tener el predominio absoluto en la muestra, ya que

CUADRO 5

México: Indicadores de liderazgo en los 59 mayores grupos económicos, por tipos de grupo^a, 1987-1991

Tipos de grupos	Nº de grupos	Participación en las ventas (%)	Capital contable (%)
1987			
Estatales ^b	5	17.6	41.5
Privados nacionales	44	68.5	53.0
Transnacionales	10	13.9	5.4
<i>Total</i>	<i>59</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>
1988			
Estatales ^b	4	17.9	37.7
Privados nacionales	45	72.3	59.2
Transnacionales	10	9.9	3.1
<i>Total</i>	<i>59</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>
1989			
Estatales ^b	2	12.9	26.1
Privados nacionales	53	79.3	71.6
Transnacionales	4	7.8	2.3
<i>Total</i>	<i>59</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>
1990 ^{c b}			
Estatales ^b	—	...	...
Privados nacionales	53	88.87	93.35
Transnacionales	6	11.13	6.65
<i>Total</i>	<i>59</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>
1991 ^{c b}			
Estatales ^b	—	...	...
Privados nacionales	54	97.07	96.89
Transnacionales	5	2.93	3.11
<i>Total</i>	<i>59</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la revista *Expansión*, México, D.F., Expansión S.A., 1988 a 1992.

^a Se incluyen empresas estatales, sin considerar Pemex.

^b La ausencia de información sobre empresas estatales se debe a falta de respuesta a la encuesta.

^c Incluye empresas privatizadas: Teléfonos de México.

efectuaron el 97% de las ventas totales de los 59 grupos. Sin embargo, estos datos deben ser tomados con cautela, por la ausencia de los grupos estatales a partir de 1990 y por la marcada disminución de la presencia de los grupos transnacionales, todo lo cual sugiere problemas de consistencia derivados de que no son siempre los mismos grupos los que responden a las encuestas.

En todo caso, la información disponible permite señalar que la reducida expansión del conjunto de los 59 grupos indicada más arriba resultó de un balance de movimientos contrarios de los grupos estatales y transnacionales, por un lado, y de los grupos privados nacionales, por otro; porque mientras los dos primeros disminuían su participación en la muestra o desaparecían de ella, los últimos

incrementaban en más del 40% su participación en las ventas totales de dicha muestra. La proporción de las ventas de estos GNP respecto del PIB pasó del 8 al 14%, lo que ilustra su acelerada expansión en estos años.

En general, y con las reservas indicadas, es posible concluir que los GPN tienen el liderazgo económico en el conjunto de los 59 grupos, a lo que ha contribuido la transferencia de poder económico de los grupos estatales hacia los privados nacionales, como consecuencia de las privatizaciones.

Pero este liderazgo de los GPN tiene otra característica, que es la concentración del poder económico en los más grandes de ellos. Esto se confirma al analizar la evolución que han tenido los diez mayores GPN dentro de la muestra de 59 grupos (cuadro 6).

CUADRO 6

México: Participación de los 10 mayores grupos económicos privados nacionales en la muestra de los 59 mayores grupos económicos, ^a 1987-1991
(Porcentajes)

	1987	1988	1989	1990	1991
En las ventas totales	44.03	45.32	42.97	47.80	56.04
En el capital contable	31.28	40.44	41.52	50.43	55.12

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la revista *Expansión*, 1988 a 1992, México D.F., Expansión S.A.

^a Se incluyen empresas estatales, sin considerar Pemex

Entre 1987 y 1991 estos diez GPN incrementaron en 12 puntos porcentuales su participación en las ventas totales de los 59 grupos considerados anteriormente: llegaron a representar más de la mitad de ellas, lo que en 1991 les significó controlar ventas equivalentes a más de ocho puntos porcentuales del PIB. Dado que las ventas de estos 10 GPN representaban casi el 60% de las realizadas por los 54 GPN incluidos en la muestra en 1991, puede decirse que el nuevo liderazgo de los GPN dentro del nuevo modelo económico en el país se basa en general en una notable concentración del poder económico en su favor, pero en particular en el poder económico de esta reducida cúpula de GPN que acabamos de describir.

Para cerrar esta sección sólo falta considerar los vínculos que existen entre estos GPN y las grandes empresas privadas mexicanas que lideran el universo de las 500 mayores empresas. A pesar de las mencionadas limitaciones de las encuestas de la revista *Ex-*

pansión, cabe extraer de ellas algunas relaciones de interés para nuestros fines.

En nuestro ejercicio se seleccionaron diez de los mayores GPN en 1992, y se identificó el número de empresas que integran cada grupo, cuántas de ellas forman parte de las 500 mayores empresas del país, cuál de éstas tiene la posición más destacada en aquel universo, cuál es su giro de actividad y su lugar dentro de él y, por último, cuál es su comportamiento exportador medido sobre la base de la encuesta de las mayores empresas exportadoras hecha por la revista *Expansión* (cuadro 7).

Destaca ante todo el hecho de que todos los GPN considerados incluyen empresas que se hallan entre las 500 mayores, y que ninguna de ellas rebasa la posición noventa y cinco dentro de ese ordenamiento (en un solo caso la empresa de referencia figura entre las diez primeras de dicha muestra). Esto podría entenderse como un indicio de que estos GPN tienen un lugar importante pero subordinado dentro

CUADRO 7

México: Indicadores para los diez mayores grupos privados nacionales y sus vínculos con las grandes empresas, 1992^a

Grupo	Posición del grupo	Ventas (millones de dólares)	Total de empresas del grupo	Total de empresas del grupo entre las 500 mayores empresas	Principal empresa del grupo incluida entre las 500 mayores empresas	Posición entre las 500 mayores empresas	Giro de la empresa	Posición dentro del giro	Posición entre las 500 mayores empresas exportadoras
Vitro	1	3 308.90	92	47	Vidrio Plano	76	Vidrio	1	24/55/80
Carso	2	2 554.42	6	6	Telmex	1	Comunicaciones	1	4
Alfa	3	2 492,75	10	10	Hylsa Petrocel Sigma	8 41 49	Hierro y acero Petroquímica Alimentos	2 5 6	43 14
Cemex	4	2 213.20	42	18	Empresas Tolteca	20	Cemento	1	52
Visa	5	2 100.10	106	7	Cervecería Cauhtémoc Ind. Embotelladora de México	17 95	Cerveza Refrescos	1 4	53/58
Desc	6	1 654.20	124	13	Novum Spicer Univasa	27 17 73	Petroquímica Autopartes Alimentos	2 1 8	27 13
Mínera México	8	937.35	40	6	Ind. Mínera México	21	Minería	1	5/9/12/48
La Moderna	9	921.57	15	2	La Moderna	16	Tabaco	1	75
Peñoles	14	732.80	30	18	Met-Mex Peñoles		Minería	2	74

Fuente: Revista *Expansión*, Series "Las 500 mayores empresas", "Las 500 mayores empresas exportadoras" y "Los grupos económicos," Año 1992, México, D.F., Expansión S.A.

^a Los grupos privados nacionales incluidos aquí no son los diez primeros en la encuesta a los mayores grupos económicos de la revista *Expansión* en 1992, por considerarse que algunos de ellos no eran representativos para este ejercicio. Para seleccionar la posición más relevante de la empresa correspondiente a un grupo se tomó el lugar más alto alcanzado por ésta en 1987-1993.

de la cúpula de los grandes grupos, pero no es así. Puede observarse que todos ellos cuentan con dos o más empresas entre las 100 más grandes, y hay casos como el de Vitro, que tiene 47 de sus empresas dentro del universo de las 500. Esto sugiere que la forma de captar la información en la muestra no registra el hecho de que no se trata de empresas independientes sino de integrantes de un grupo. Si se consolidaran estas actividades por lo menos a nivel de división, las empresas del grupo tendrían una posición mucho más destacada que si se las considera a nivel individual.

Por otra parte, se observa que las empresas de estos grupos son líderes en los giros en que partici-

pan, los que a su vez corresponden a los segmentos más dinámicos del mercado interno. Asimismo, las empresas de los diez mayores GPN tienen una posición destacada como exportadoras dentro del nuevo modelo económico. Por último, la información muestra que en estos GPN conviven los que tienen inversiones diversificadas, como Carso, Alfa o Desc, con los que están concentrados en un campo de actividad dominante, como Vitro, Visa o los grupos mineros.

En conjunto, lo anterior indica que el liderazgo de los GPN se basa en una sólida posición competitiva de las grandes empresas que los constituyen.

II

La privatización de las empresas públicas: un factor de cambio de los grupos privados nacionales

Como en otros procesos de reforma estructural llevados a cabo en América Latina durante los últimos años, la privatización de las empresas públicas en México representó el desmantelamiento del llamado "Estado empresario" en beneficio de un nuevo protagonismo del empresario privado en la acumulación de capital.⁷ Para dar una idea del alcance de este cambio cabe señalar que en 1982 el Estado mexicano participaba en 63 ramas de actividad económica, en 45 de ellas intensivamente a través de 1 145 empresas paraestatales. En 1993, el Estado sólo conservaba 264 de estas empresas, y se había retirado de treinta ramas de la economía (Rogozinski, 1993).

La estrategia mexicana de privatizaciones se cumplió en dos etapas marcadamente diferenciadas. La primera transcurrió bajo la administración De la Madrid entre 1983 y 1988, y en ella se buscó desvincular esas entidades desde el punto de vista presupuestario. La segunda etapa, que se inició en 1989, es la más relevante para nuestro argumento, ya que en ella se produjo la transferencia efectiva de la propiedad de las grandes empresas públicas industriales, de servicio y financieras al sector privado. La magnitud de estas operaciones la da el hecho de que con dichas ventas ingresaron a las arcas del Estado más de veinte mil millones de dólares.

Aunque el capital extranjero tuvo alguna participación en este proceso, el 93% de las empresas públicas privatizadas pasaron a manos del gran empresario privado nacional (Rogozinski, 1993). Tal resultado no fue un producto directo de las fuerzas económicas, ya que para estas privatizaciones no se utilizó la venta de las empresas en los mercados de capitales. En general, el sistema utilizado por el gobierno para asignar las empresas públicas a los particulares fue la subasta. Dentro de ésta se aplicaron diversos mecanismos de selección y calificación, mediante los cuales se establecía primero qué empresarios tenían

derecho a participar en el concurso para adquirir las empresas, y luego éstas se asignaban entre los concursantes efectivos en razón de argumentos técnicos, financieros y otros.

Desde el punto de vista de la situación de las grandes empresas y grupos económicos, puede decirse que estas privatizaciones fueron un gran acto de reingeniería empresarial orientado por el Estado, ya que la estrategia gubernamental buscó fortalecer a los grandes grupos privados nacionales como actores del nuevo modelo económico, transfiriéndoles sus cuotas de poder económico.

Pero esto no se dio en forma lineal, ya que se debió atender a un cierto balance en la distribución de aquel poder económico entre los distintos grupos, junto con promover la formación o desarrollo de nuevos grupos económicos que ampliaran la cúpula empresarial tradicional. Todo ello en el contexto de incrementar la competitividad de estas grandes empresas de cara a las condiciones que creaba la nueva economía, más abierta y desregulada.

Los grandes capitales privados mexicanos resultaron interlocutores relativamente maduros para esta estrategia, en lo que se refiere a su capacidad de asumir la dirección de esas grandes entidades económicas con un porcentaje de éxito razonable hasta el momento.

Los recursos para enfrentar las compras de empresas fueron obtenidos por muchos de los grupos compradores mediante la organización de paquetes financieros en los que su aportación de capital propio fue minoritaria, por lo que para dichos grupos la compra de empresas públicas significó al mismo tiempo acceder al control de importantes montos de capital de otros inversionistas.

La aportación de capital propio, en ciertos casos, consistió en un cambio de activos desde títulos de la deuda pública interna a activos reales de las empresas públicas, ya que muchos de los compradores de estas últimas tenían control importante de aquella deuda. En otros casos, para pagar las empresas compradas

⁷ Véase una reflexión general sobre este proceso en Muñoz, 1993.

los adquirentes regresaron al país capitales mexicanos domiciliados en el exterior, contando para ello con el incentivo de estímulos fiscales específicos. No se ha informado sobre la parte de estos capitales repatriados que fue aplicada a la adquisición de empresas públicas.

Pero la forma más importante para financiar tales adquisiciones parece haber sido la captación de fondos de inversionistas en el mercado financiero local y en los mercados internacionales, lo que ha tenido consecuencias para la gestión posterior de las empresas: éstas deben ofrecer rendimientos atractivos para los accionistas o deben cumplir con los acreedores.

El proceso de privatización de empresas públicas tuvo modalidades distintas y efectos también distintos en la configuración del liderazgo de los GPN, dependiendo de que ellas pertenecieran a los sectores industriales y de servicios o al sector financiero, por lo que conviene considerar ambas cosas separadamente.

1. Privatización de empresas públicas industriales y de servicios

El antecedente clave para la actual privatización de tales empresas fue la desincorporación de las empresas comerciales e industriales que eran parte de los grupos financieros privados en el momento de la nacionalización de la banca en 1982 y que habían que-

dado en manos del Estado, a pesar de que ello no era lo deseado al decidirse aquella nacionalización.

La privatización de esas empresas no tuvo carácter público, por lo que no pudo saberse cuánto se pagó por ellas, quién las compró o cómo se decidió cada adjudicación. Sin embargo, algunas evidencias sugieren que esas privatizaciones habrían provocado el primer gran reacomodo de los grupos empresariales en el marco de la reforma macroeconómica.

En lo que se refiere a las privatizaciones realizadas desde 1989 en adelante, en el cuadro 8 se registran doce de las mayores operaciones realizadas por la administración Salinas de Gortari. Como es previsible, el impacto de cada una de estas privatizaciones sobre la estructura de poder económico del empresariado privado mexicano difirió mucho, dependiendo del sector de actividad en que operaba la empresa privatizada, así como del tamaño relativo de ella y su poder de mercado. Por otra parte, en estas privatizaciones de empresas industriales y de servicios no es posible detectar más criterios generales que los indicados más arriba; por el contrario, se observan diferencias importantes entre ellas que parecen responder al modo en que los sectores involucrados procesaron las privatizaciones en cada caso.

Escapa a los alcances de este trabajo considerar en detalle casos particulares, pero es posible ilustrar con algunos ejemplos la naturaleza de aquellas diferencias y sus efectos sobre el liderazgo de los GPN.

CUADRO 8

México: Algunas privatizaciones de empresas públicas no financieras, 1989 y 1990

	Empresas	Fecha de la venta	Comprador	Giro	Subasta (millones de dólares) ^a
1	Teléfonos de México	13 dic.1990	Grupo Carso, S.W. Bell France Cable and Radio	Telecomunicaciones	1 760.0
2	Cananea Mining Co.	28 sep.1990	Mexicana de Cananea	Minería de cobre	475.0
3	Aeronaves de México	12 jun.1989	Icaro Aerotransportes	Línea aérea	268.0
4	Co. Mexicana de Aviación	22 agos.1989	Grupo Xabre	Línea aérea	140.0
5	Fomento azucarero	13 ene.1989	Grupo Beta San Miguel	Refinería de azúcar	89.0
6	Conasupo, planta Tutitlán	23 feb.1990	Unilever	Aceite vegetal, semillas	74.5
7	Grupo Diana	27 oct.1989	Consorcio "g" (Cummins)	Tractores, autobuses, motores y otros	56.0
8	Refinerías de azúcar	1° oct.1990	Corp.Indus.Sucrum	Refinería de azúcar	54.5
9	Mexinox	23 mar.1990	Ahorrinox	Hierro y acero	47.6
10	Refinerías de azúcar	19 jun.1990	Anermmex	Refinería de azúcar	42.6

Fuente: Laura Carlsen, *Changing Hands: Mexico's privatization program proceeds in the transfer of State-owned to private hands*, *Business Mexico*, vol.1, junio de 1991, p. 32. Citado en Nora Lustig, *The Remaking of the Economy*, Washington D.C., The Brookings Institution 1992, p. 106.

^a Para conversión a pesos, se debe utilizar el tipo de cambio de la fecha de venta.

Destaca en primer lugar el caso de Telmex, empresa que fue adjudicada en 1 760 millones de dólares al Grupo Carso que preside Carlos Slim, asociado con France Cable y Southwest Bell. A diferencia de lo que se hizo en otros países de América Latina al privatizar compañías telefónicas públicas, en México se optó por venderla como una sola entidad, con el monopolio sobre el servicio durante un tiempo limitado. Sobre el Grupo Carso cabe señalar que fue originado por su fundador a partir de actividades en el ámbito bursátil a fines de los años setenta, y que fue integrando grandes empresas que operaban en giros industriales, comerciales y de servicio. Sin embargo, la adquisición de Telmex lo convirtió de inmediato en un grupo gigante entre los que operan en el país.

Por su tamaño y significado económico, así como por el tipo de gestión que han realizado sus nuevos propietarios, Telmex ha pasado a ser una pieza clave en el funcionamiento de la economía nacional de hoy, y ha colocado al Grupo Carso a la cabeza de los grandes grupos privados nacionales.

En particular, esto es resultado de una combinación entre, por un lado, el papel económico y técnico de esta empresa en la economía nacional, y por otro, la agresiva estrategia de colocación de ADR de Telmex en la Bolsa de Nueva York que ha llevado adelante el Grupo Carso, con lo cual logró una importante captación de fondos y puso a estos títulos entre los primeros de los mercados emergentes, por sus extraordinarios rendimientos.

Esta estrategia de financiamiento creó un nexo entre la Bolsa Mexicana de Valores y la Bolsa de Valores de Nueva York, debido a que dos tercios de los títulos de Telmex se venden en esta última; a la vez, tales títulos son los más importantes entre el reducido grupo de valores con bursatilidad que forman el índice de precios y cotizaciones en la Bolsa Mexicana de Valores. Como efecto práctico, la formación de dicho índice y el desempeño del mercado mexicano dependen fuertemente de los cambios en la cotización de las acciones de Telmex en Nueva York. Esto ha hecho que la evolución de Telmex tenga un impacto mucho más amplio en la economía nacional que el que resultaría de su actividad específica.

En lo que se refiere a su desempeño como empresa, Telmex está realizando un gran ciclo de inversión, superior a los 8 000 millones de dólares, lo que se traduce en renovación y actualización de los servicios telefónicos nacionales. Sin embargo, antes de lo previsto, Telmex se ve amenazada por nuevos

competidores nacionales asociados con grandes compañías transnacionales de telefonía. Por una parte está el grupo de telefonía celular Iusacell, de Alejo Peralta, quién gestiona activamente autorización para competir con Telmex. Y desde el mundo bancario, Banamex-Accival, que es el otro nuevo grupo gigante formado en estos años, y sobre el que se volverá luego, también está desarrollando una compañía telefónica para concurrir al mercado local e internacional.

Otra privatización que destaca por su diferente efecto y resultado respecto de la anterior es la de la mina de cobre de Cananea, una de las mayores minas a cielo abierto del mundo. Esta mina fue comprada por el grupo industrial Minera México, encabezado por Jorge Larrea, un integrante del gran empresariado privado mexicano tradicional. Con esta adquisición, los nuevos propietarios obtuvieron el virtual monopolio del mercado del cobre en el país y convirtieron a la empresa en la cuarta productora de cobre a nivel mundial, potenciando su presencia entre los diez GPN líderes en 1992 (cuadro 6).

Un tercer caso de privatización es el de las dos grandes compañías de aviación nacional, Aeronaves de México y la Compañía Mexicana de Aviación, las que en distinta proporción eran de propiedad del Estado. Esta privatización se distingue de las anteriores por varias razones. En primer lugar, la venta de estas empresas se dio junto con la desregulación del rubro, lo que condujo a la aparición de varias empresas de transporte aéreo más pequeñas, pero con capacidad de competir en segmentos del tráfico de cabotaje. La más exitosa de ellas fue TAESA, compañía que inicialmente pertenecía al Grupo Hermes presidido por Carlos Hank Rhon, y que luego fue vendida a un conjunto de empresarios particulares, los que en virtud de una política de tarifas muy agresiva están teniendo un desempeño relativamente exitoso dentro del problemático panorama de esta industria en todo el mundo.

Por su parte, Aeronaves de México (Aeroméxico) y la Compañía Mexicana de Aviación se vendieron a los grupos Icaro y Xabre, respectivamente, con lo que se mantuvo el duopolio que tradicionalmente ha dominado el gran tráfico aéreo en el mercado interno. Sin embargo, la Compañía Mexicana de Aviación enfrentó problemas económicos y financieros graves y ha tenido que aceptar acuerdos de integración con Aeroméxico, con lo que se desembocó prácticamente en un monopolio privado nacional para el sector.

Hay un cuarto caso de privatización que merece mención especial y es el de los ingenios azucareros, ya que hasta el momento resulta el menos exitoso de todos ellos. Los ingenios privatizados habían sido absorbidos en décadas anteriores por el Estado, dados sus graves problemas económicos. En época más reciente se volvieron a privatizar, pero al poco tiempo los 12 ingenios que habían pasado a manos privadas experimentaron nuevamente problemas económicos graves que los han puesto en situación de quiebra. Es evidente entonces que la crisis estructural del sector no fue resuelta con la privatización. En un sentido estricto, la privatización misma aún no se ha completado, ya que los nuevos propietarios deben al Estado el 30% del valor de las empresas que se fijó en las subastas. La salida de esta crisis sectorial parece estar surgiendo con una oferta de compra de algunos de los ingenios por parte del Grupo Escorpión/ GEMEX dirigido por Eduardo Molina, que tiene la franquicia de Pepsicola en México, una de las mayores del mundo, y que busca dicha adquisición para integrar su proceso productivo.

El quinto y último caso de privatización que presentamos resulta de interés porque es paradigmático de cómo ésta hace emerger nuevos grupos empresariales. Se trata de la venta de dos empresas públicas independientes, la fábrica de camiones Dina y la empresa industrializadora de maíz Miconsa, que integraba el complejo empresarial público de Conasupo. Fueron compradas por grupos independientes, pero han quedado vinculadas porque ambos grupos responden a la dirección de Raymundo Gómez Flores. Este es un empresario de Jalisco que hasta esas fechas había tenido un desarrollo anterior limitado, y que en este mismo proceso compró también uno de los bancos privatizados, Banca Cremi. Esta explosiva expansión de las actividades empresariales de los grupos presididos por Gómez Flores se cumplió con éxito notable en la fábrica de camiones y también en la industrializadora de maíz, a pesar de que la primera compite con Mercedes Benz y la segunda con la empresa Maseca, de sólida posición en el mercado local y de Estados Unidos.

2. Privatización de empresas públicas financieras

La gran privatización de empresas públicas financieras realizada en los años noventa tuvo su núcleo en los 18 bancos comerciales que integraban el sistema y que habían quedado en poder del Estado desde su

nacionalización en 1982. El antecedente más importante para esta privatización lo constituyó la desincorporación de las casas de bolsa que habían quedado integradas a los bancos cuando éstos fueron nacionalizados, y que se vendieron en 1984.

Esta privatización de los bancos se distingue de la de las empresas públicas industriales y de servicio porque tuvo algunos rasgos generales propios, adicionales a los que indicamos al inicio de esta sección.

En primer lugar, se dio dentro de un amplio programa de reforma financiera dirigido a desregular, liberalizar y abrir el sistema financiero mexicano, buscando crear con ello las condiciones para una formación de capitales concordante con las necesidades de inversión del nuevo modelo económico. Dentro de ese cuadro de reformas se modificó también la legislación relativa a los intermediarios, permitiendo que quienes adquirieran los bancos pudieran constituirse en grupos financieros o banca universal, los que tendrían como cabeza un banco, una casa de bolsa o una controladora. De modo que la privatización de los bancos no sólo representó la venta de éstos a los particulares mexicanos, sino también el restablecimiento de los grupos financieros que habían sido la figura de intermediario financiero existente antes de la nacionalización.

En segundo lugar hay que destacar el alcance que tuvieron estos nuevos grupos, porque pese a que en las disposiciones oficiales no se autorizaban relaciones entre éstos y la industria, de hecho se asignaron algunos bancos a poderosos grupos industriales tanto tradicionales como nuevos, con lo que esta privatización significó también la reaparición de grupos industriales-financieros en el país.

La privatización de los bancos, por lo tanto, trajo consigo cambios profundos en la configuración de los GPN, tanto en su lógica general de organización y operación como en los vínculos concretos mediante los cuales se forman. Esto explica las particularidades que tuvo la subasta de los bancos,⁸ ya que con ella el Estado dibujaba un elemento central del nuevo perfil que tendría el empresariado privado nacional en el país, y por lo tanto requería un delicado equilibrio en la adjudicación de estas instituciones (cuadro 9).

Lo anterior se manifestó, por una parte, en la cuidadosa preclasificación de candidatos para com-

⁸ Véase un minucioso informe de los aspectos formales de este proceso en Ortiz, 1993.

CUADRO 9

México: Bancos privatizados, ordenados según su cobertura territorial

	Nombre	Grupo comprador	Presidente del grupo	Origen de los compradores	Región	Fecha de compra	Monto pagado (millones de dólares)	Precio/valor libros	Acciones compradas %
Nacionales	Banamex	Accival/Gpos. regionales	R.Hernández/A.Harp	Casa de bolsa	DF	08/26/91	3 189.23	2.63	70.72
	Bancomer	Vamsa/Gpos. regionales	Eugenio Garza Laguerá	Visa	Nuevo León	10/28/91	2 791.28	2.99	56.00
	Serfin	Obsa/Gpos. regionales	Adrián Sada	Vitro	Nuevo León y DF	06/27/91	936.92	2.69	51.00
	Banco Internacional	Prime	Antonio del Valle/ Juan Sánchez Navarro	Industria	DF	06/28/92	475.19	2.95	51.00
	Multibanco Comemex	Inverlat	Agustín Legorreta	Casa de Bolsa	DF	02/10/92	883.26	3.73	66.54
	Banca Cremi	Emp. de Jalisco	Raymundo Gómez Flores	Dina-Camiones	Guadalajara	06/29/91	247.93	3.40	66.73
	Unión (Ex BCH)	Emp. del Suroeste	Carlos Cabal Peniche	Agroindustria	Sureste	11/11/91	285.84	2.68	100.00
	Banco Mexicano Somex	Invermexico	Carlos Gómez y Gómez	Grupo Desc	DF	03/05/92	611.96	3.31	81.62
	Multirregionales	Multibanco Mercantil	Probursa	J.M.Madariaga	Casa de bolsa	DF	06/10/91	202.44	2.66	77.89
Banpaís		Mexival	Angel Rodríguez	Transportista	DF y Noreste	06/17/91	180.57	3.03	100.00
Bancrecer		Emp.de D.F. y Guanajuato	Roberto Alcántara	Transportista	Edo. de México GTO., etc.	08/19/91	139.68	2.53	100.00
Banco del Atlántico		GBM		Casa de bolsa	DF	03/29/92	479.13	5.30	68.85
Banoro		Estrategia Bursátil		Casa de bolsa	Sinaloa	07/ /92	365.09	3.95	66.03
Regionales	Banca Confía	Abaco	Jorge Lankenau	Casa de bolsa	Nuevo León	08/05/91	293.19	3.73	78.68
	Banco de Oriente	Grupo Margen	Marcelo Margain	Casa de bolsa	Norte y Centro	06/12/91	73.95	4.04	66.00
	Banco Promex	Finamex		Casa de bolsa	Jalisco	05/04/92	346.84	4.23	66.34
	Banco del Centro	Multivalores		Casa de bolsa	DF, Jalisco	06/07/92	278.79	4.65	66.31
	Banorte	Maseca/Gamesa	Roberto GLZ.Barrera/ Alberto Santos de Hoyos	Agroindustria	Nuevo León	06/14/92	569.44	4.25	66.00
	<i>Promedio o total</i>							12 350.73	3.5	72.2

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México.

prar esas instituciones, la que excluyó a grupos que habían tenido gran poder bancario, como el que encabezó Manuel Espinosa Yglesias, antiguo propietario de Bancomer. Por otra parte, se dio entrada en el mundo de la banca al nuevo poder financiero de las casas de bolsa generado por éstas durante los años ochenta, lo que se simboliza en el caso de Accival, que con la adquisición de Banamex se convirtió en un agente financiero de importancia internacional.

Pero junto con ello el gobierno tomó la precaución de que el poder financiero nacional no se concentrara en el sector bursátil, por lo que también incorporó en la privatización bancaria a los grupos industriales tradicionales. Por una parte, en poder de los grupos tradicionales de Monterrey quedaron dos de los tres mayores bancos del país (Bancomer-Visa y Serfin-Vitro), y otros dos bancos menores también pasaron a manos de grupos regimontanos. Por otra, de manera indirecta se integró a algunos de los grupos industriales líderes que están en la capital del país. Tal es el caso del grupo Desc, vinculado a la casa de bolsa Invermexico, que a su vez compró el antiguo Banco Mexicano Somex, hoy denominado Banco Mexicano.

La privatización de bancos también permitió el surgimiento o consolidación de fuertes grupos regionales vinculados a la manufactura o la agroindustria. Destaca al respecto el ya citado caso de la Banca Cremi, que fue adquirida por el grupo de Raymundo Gómez Flores; o del Banco BCH, que pasó a manos del grupo del Sureste que encabeza Carlos Cabal Peniche, quien recientemente había adquirido el control de la Del Monte Corporation, una de las mayores industrializadoras de frutas y verduras en el mundo. Este grupo obtuvo luego el control accionario de la Banca Cremi al comprarle parte de su paquete de acciones al grupo Gómez Flores. Por último puede mencionarse el caso de Banorte, que fue comprado por un grupo que preside Roberto González Barrera, quien es al mismo tiempo el dueño de Maseca, la productora de harina que compite con la comprada al Estado por Gómez Flores.

Asimismo, se asignaron bancos a dos grupos de grandes controladores del transporte en el antiguo régimen de regulación pública del sector. El primero es el de Roberto Alcántara, que inicialmente compró Bancrecer y más tarde Banoro a quienes lo habían adquirido en la privatización. El otro es el grupo de Angel Rodríguez, quien había comprado inicialmente el Banco Banpaís e integrado un grupo financiero con

la casa de bolsa Mexival. Este grupo incrementó posteriormente su importancia financiera cuando se le asignó en subasta la compañía de seguros Asemex, empresa pública que llevaba todos los seguros del Estado y que tiene un gran peso entre las aseguradoras del país.

Una particularidad de estas privatizaciones fue que en ellas el gobierno expresó una fuerte preocupación por asegurar que los grupos adquirentes de los bancos tuvieran una amplia base de accionistas en alguna de las regiones del país, procurando con ello que la nueva banca estuviera integrada más claramente a la actividad económica.

Como otro rasgo significativo de estas privatizaciones bancarias puede señalarse que la nueva banca no cubrió los objetivos esperados por el gobierno, debido a los elevados costos de su financiamiento y a la segmentación de mercados en la que operaba. Esto llevó al gobierno a autorizar antes de lo previsto la apertura de nuevos bancos nacionales y regionales, dando entrada a grandes GPN que inicialmente habían quedado excluidos de la compra de los bancos a pesar de haberla intentado. Así sucedió con el Grupo Carso de Carlos Slim y el Grupo Hermes de Carlos Hank Rhon.

Quienes compraron los bancos pagaron precios muy elevados por ellos, lo que se explica por las expectativas de rentabilidad que aseguraba la previsión inicial de mantener el proteccionismo en el sector hasta por lo menos el fin del siglo, y por las grandes perspectivas de crecimiento debidas al atraso financiero nacional provocado por los años de crisis y la nacionalización.

Desde el punto de vista de la estructura empresarial del sector, con la privatización de los bancos se volvió a reproducir el tradicional dominio duopólico del mercado financiero mexicano por Banamex y Bancomer. Sin embargo, de acuerdo con lo expuesto, tienden a desarrollarse nuevos poderes multirregionales tanto a partir de los bancos existentes como por la creación de otros nuevos.

Por último, cabe anotar que estas privatizaciones no han conducido todavía a una conformación estable de empresas y grupos financieros. En el futuro próximo se esperan grandes transformaciones en este sector, tanto por fusiones y asociaciones entre bancos existentes como por la creación de nuevos grandes bancos y por la asociación de bancos locales con bancos extranjeros con vistas al Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y Canadá.

III

Conclusiones: un perfil preliminar de los grupos privados nacionales en 1993

A manera de conclusión general podemos decir que, como resultado principal de los procesos de reforma desarrollados en México a partir de 1989, tanto en el

nivel macroeconómico como en el ámbito de las empresas se está configurando un nuevo perfil de los GPN (cuadro 10).

CUADRO 10

México: Tipología de grupos privados nacionales tradicionales y nuevos, agosto de 1993

Tipos de grupo	Institución financiera	Industria	Comercio/servicios
<i>Grupos económico-financieros</i>			
<i>Tradicionales</i>			
Visa	Bancomer	Cervecería Cuauhtemoc	
Vitro	Serfin - Obsa	Vitro	
Desc	Mexicano - Invermexico	Varios	
<i>Nuevos</i>			
Carso	Inbursa	Condumex /Telmex	Sanborns
Hermes	Interacciones	Transporte-camiones	
Cabal Peniche	BCH	Del Monte	Dist. fruta/hoteles.
Maseca	Banorte	Maseca	
Alcántara	Bancrecer	Transporte	
Cremi	Cremi	Dina	
Rodríguez	Banpaís	Transporte	
Pulsar	Seguros la República		
Prime	Internacional - Prime	Cervecería modelo	
<i>Grupos financieros</i>			
<i>De origen bursátil</i>			
<i>Nuevos</i>			
	Banamex - Accival	Banamex - Accival	
	MM-Probursa	MM-Probursa	
<i>De origen bancario</i>			
<i>Tradicionales</i>			
	Comermex - Inverlat	Comermex - Inverlat	
<i>Grupos industriales</i>			
<i>Tradicionales</i>			
Alfa		Siderurgia/ alimentos/ otros	
Cemex		Cemento	
Peñoles		Minería	
Televisa		Televisión/ radio/ prensa	
Ica		Construcción/ otros	
Comercial Mexicana		Tiendas autoservicio	
Cifra		Tiendas autoservicio	
Gigante		Tiendas autoservicio	
<i>Nuevos</i>			
Salinas		Elektra/ televisión azteca	Comercio/cines
Gemex/Escorpión		Pepsicola/ ingenios azucareros	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos hemerográficos, documentales y de la Bolsa Mexicana de Valores.

Ante todo, se observa la emergencia de un conjunto de grupos económico-financieros, como resultado de la privatización de los bancos, combinada en ciertos casos con la venta de empresas públicas industriales. Dentro de estos grupos se distinguen por una parte los que tradicionalmente habían integrado grupos de este tipo en el país y que reaparecieron luego de la nacionalización de la banca en los años ochenta. Por otra parte, hay un importante número de nuevos grupos económico-financieros de origen predominantemente industrial, los que parecen estar formando la base de un nuevo liderazgo empresarial en el país. Se observa asimismo la presencia de grupos industriales o comerciales que ya han incorporado o esperan incorporar bancos y otros intermediarios financieros en su estructura. Destaca además el origen regional de la mayoría de estos grupos, así como la importante presencia en ellos de empresarios vinculados al sector transporte.

Entre los nuevos grupos sobresale marcadamente el Grupo Carso, que a partir de la casa de bolsa Inbursa adquirió durante estos años el control de diversas empresas o grupos privados —como Condumex, Nacobre, Sanborns y Minera Frisco—, a los que sumó la adquisición de Telmex y actualmente la apertura de un banco nacional que previsiblemente competirá con Banamex y Bancomer.

Otro cambio importante es la formación de grupos financieros a partir del liderazgo de alguna de las casas de bolsa que fueron exitosas en el período de la nacionalización de la banca. Para evaluar la particularidad de este nuevo tipo de grupo, hay que recordar que en el momento de la privatización de los bancos parecía que éstos iban a ser entregados a las casas de bolsa, que eran el nuevo poder financiero privado. Sin embargo, el resultado de la privatización fue diferente y sólo tres de los grupos financieros que adquirieron bancos tienen ese origen.

Sin duda es significativo que entre ellos esté el grupo Banamex-Accival, que con esta nueva estructura consiguió el liderazgo financiero en América Latina y la posición 257 entre los mil bancos más gran-

des del mundo, según *The Banker*. Para matizar el alcance de esta tipología hay que señalar que el origen bursátil de este banco está dado por sus principales líderes: Alfredo Harp y Roberto Hernández, propietarios de la casa de bolsa Accival que adquirió el banco. Pero entre los accionistas figuran muchos personajes importantes de las grandes empresas no financieras del país. Lo distintivo de este tipo de grupos es que su centro de acción es el mundo financiero, y en particular el bursátil, aunque ello podría cambiar si el grupo Banamex-Accival confirma su entrada en el campo de la telefonía.

Dentro de este mismo sector de los grupos financieros encontramos como único caso de retorno de los viejos banqueros, al grupo Comermex-Inverlat, dirigido por Agustín F. Legorreta, que había sido propietario tradicional de Banamex.

El tercer y último conjunto de grupos que presentamos aquí incluye los de origen predominantemente industrial, entre los que se cuentan sobre todo los grupos tradicionales reestructurados, aunque también hay nuevos y expansivos grupos de gran éxito, como el grupo Elektra o el grupo Gemex-Escorpión.

Esta situación de debilidad relativa de los grupos industriales nuevos frente a los tradicionales puede ser interpretada como prueba de que en la economía mexicana todavía no se ha desarrollado un ciclo sostenido de inversión y crecimiento capaz de promover ese desarrollo empresarial, pero que existen energías económicas y empresariales latentes como para que ello ocurra si se concreta un ciclo de esa índole.

De ser cierta esta proposición y de cumplirse esas condiciones, deberíamos esperar que en los próximos años madure el proceso de cambio en el capital privado nacional mexicano que se analiza en este artículo, lo cual podría consolidar y ampliar este segmento de nuevos grupos, pero también tener efectos integradores sobre las empresas medianas y pequeñas, fortaleciendo el débil tejido empresarial del país.

Bibliografía

Carlsen, Laura (1992): Changing hands: Mexico's privatization program proceeds in the transfer of State-owned to private hands, *Business Mexico*, vol.1, junio.

Expansión (varios años): Las 500 mayores empresas, México, D.F., Expansión S.A.

_____(varios años): Los grupos económicos, México, D.F., Expansión S.A.

_____(varios años): Las exportadoras e importadoras, México, D.F., Expansión S.A.

Garrido, Celso y E. Quintana (1987): Crisis del patrón de acumulación y modernización conservadora del capitalismo en México, Celso Garrido (comp.), Relatoría del seminario Empresarios y Estado: Crisis y Transformaciones, México, D.F., Universidad Autónoma Metropolitana- Azcapotzalco, Divi-

- sión de Ciencias Sociales y Humanidades/Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- (1992): *El actor empresarial mexicano en los ochenta*, Cuadernos de Investigación, México, D.F., POEM/Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Muñoz G., Oscar (ed.) (1993): *Después de las privatizaciones. Hacia el Estado regulador*, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).
- Ortiz, Guillermo (1993): *La reforma financiera en México*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Peres, Wilson (1990): *Foreign Direct Investment and Industrial Development in Mexico*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Rogozinski Jacques (1993): *La privatización de empresas paraestatales*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.

Evolución y perspectivas *de la reforma* y la apertura en China

Li Cong

*Economista, Editor Jefe de
World Economy and China,
Instituto de Estudios
Económicos y Políticos
Mundiales de la Academia de
Ciencias Sociales de China.*

En este artículo, escrito especialmente para la Revista de la CEPAL, se analizan los antecedentes y las perspectivas de la reforma económica de China y de su apertura a la economía internacional. En la sección I se describe el proceso de reforma y apertura de los últimos 15 años y se analizan sus diversos resultados. En la sección II se consideran algunas lecciones de la experiencia china, incluyendo aspectos políticos y sociales además de los propiamente económicos. En la sección III se consideran diversas perspectivas de la economía china hacia finales del presente siglo, mientras en la sección IV y final se analizan tres interrogantes: ¿Es reversible la reforma en China? ¿Se establecerá una economía socialista de mercado en China? ¿Llegará China a ser una superpotencia?

I

La reforma y la apertura económicas de los últimos 15 años

En la actualidad, casi todos los países del mundo llevan a cabo algún tipo de reforma y reajuste económicos. Todos se orientan hacia el mundo y tratan de vincular más estrechamente el mercado interno con el mercado mundial. El proceso de reforma y apertura de China presenta similitudes y diferencias con el de otros países.

En este país el proceso de reforma es una transformación de la antigua economía centralmente planificada en una economía socialista de mercado. Por consiguiente, la reforma se realiza con arreglo a la exigencia fundamental de una orientación socialista, lo que representa un autoperfeccionamiento del socialismo con miras a emancipar y desarrollar la fuerza productiva, acelerar el desarrollo económico y el mejoramiento de las condiciones de vida del pueblo y transformar a China en un país moderno, próspero, democrático y altamente civilizado.

China es un país en desarrollo. En comparación con la mayoría de los demás países en desarrollo, aparte la diferencia de sistema social, ella se halla en gran medida en la misma etapa de desarrollo y en el mismo nivel de desarrollo económico. Su reforma económica apunta a construir una economía de mercado y en ello radica la semejanza con muchos países en desarrollo. Pero China se propone construir una economía de mercado socialista y esa es su singularidad.

En el pasado, China practicó un sistema altamente centralizado de economía planificada, que era el mismo que tenían la ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y los países de Europa oriental. Después del drástico cambio político acaecido, la antigua Unión Soviética y los países de Europa oriental han abandonado el socialismo y han optado por la privatización y la economía de libre mercado de tipo occidental, mientras que China todavía insiste en el socialismo. Esta es una diferencia fundamental.

Desde el tercer período de sesiones plenarias del XI Congreso del Partido Comunista de China, a finales de 1979, que marcó el comienzo del proceso de reforma y apertura al mundo, China ha pasado por cuatro períodos en 15 años:

1. *El período inicial de la reforma (1979-1983).*

En este lapso, la reforma en China estuvo enfocada a las zonas rurales. El país tiene una población rural de 800 millones de personas y la agricultura es el fundamento de la economía nacional. Por lo tanto, es importante que la reforma se inicie en el área rural para estimular el entusiasmo de todos los campesinos en la producción, y acelerar el desarrollo agrícola mediante la supresión de las comunas del pueblo y su reemplazo por un sistema de responsabilidad familiar. Con arreglo a este sistema, la tierra y la producción se asignan por contrato a las familias campesinas y son los propios campesinos quienes deciden lo que habrán de producir y la manera de hacerlo. Este sistema ha despertado en gran medida el entusiasmo y la iniciativa de los campesinos en la producción. Como resultado, se produjo un rápido crecimiento de la producción agropecuaria y una mejora significativa de las condiciones de vida del campesinado. En materia de apertura al mundo, se establecieron durante este período cuatro zonas económicas especiales (de Shenzhen y otras).

2. *El período de expansión de la reforma (1984-1988).*

Sobre la base del progreso alcanzado en la reforma de la agricultura, el enfoque de la reforma se desplazó luego hacia las ciudades. La reforma económica en las ciudades es mucho más complicada que en las zonas rurales, porque supone cambios estructurales en materia de planificación, finanzas, tributación, precios, mano de obra, salarios, etc. Adoptamos el principio de avance gradual, aprovechando las experiencias y enseñanzas del proceso en la práctica. Como resultado de este principio, se logró un progreso adecuado y la economía nacional mostró un rápido crecimiento. China se abrió más ampliamente al mundo: además de las cuatro zonas económicas especiales, Shanghai y 14 ciudades del litoral se convirtieron en ciudades abiertas durante este período.

3. *El período de avance tortuoso de la reforma (1988-1991).*

Como resultado de la insuficiencia de los esfuerzos desplegados por el gobierno en materia de fiscalización y regulación en el plano global,

se produjo una inversión excesiva en la construcción de bienes de capital, un incremento exagerado del consumo social, un desequilibrio entre la demanda social agregada y la oferta social agregada, un recalentamiento de la economía y un aumento de la tasa de inflación. Para salir de esta situación, se pusieron en práctica medidas de regulación y ajuste y se adoptó una política económica de contracción en estos tres años, mientras se acentuaba aún más la apertura. A las cuatro zonas económicas especiales existentes se sumó la isla de Hainan, que se convirtió en la nueva zona económica especial de mayor tamaño.

4. Finalmente, a partir de 1991 se ha aplicado con éxito una política de regulación y ajuste y la reforma económica, la apertura y el desarrollo económico han entrado en una nueva fase. Vale la pena señalar que Deng Xiaoping sostuvo conversaciones importantes durante su gira de inspección a China meridional y pidió al pueblo que aprovechara el tiempo y emancipara aún más su mente para acelerar el proceso de reforma y apertura. Este llamado estimuló mucho al pueblo en todo el país. En 1992, el XIV Congreso del Partido Comunista de China se planteó la tarea de construir una economía de mercado socialista, lo que aclaró más aún la orientación de la reforma. En este período, el país incrementó más todavía su apertura al mundo. El distrito Pudong de Shanghai ha comenzado a transformarse en una nueva zona de apertura al mundo, y muchas ciudades grandes y medianas a lo largo del río Yan-Tse y las zonas fronterizas, así como todas las capitales provinciales, se han sumado a la condición de ciudades abiertas.

Quince años de reforma y apertura han cambiado profundamente el panorama económico de China:

i) La estructura de propiedad monotípica del pasado ha sido reemplazada por un nuevo modelo de desarrollo conjunto de elementos multieconómicos, en el que la propiedad pública es el fundamento. La participación de la propiedad pública en el producto nacional bruto bajó de 98% en 1979 a 85% en 1992, dentro de la cual el porcentaje correspondiente a la propiedad estatal disminuyó de 55%-60% a 35%-40% y el de la economía colectiva aumentó considerablemente. Al mismo tiempo, la economía privada y el capital extranjero representaron entre 10% y 15% de la economía nacional china.

ii) En el pasado, todas las vinculaciones de las

actividades económicas estaban bajo el control y la gestión del plan estatal. Actualmente, las que están bajo el control del plan estatal sólo representan una pequeña parte del PIB; la mayoría abrumadora del resto es regulada por el mercado. Por ejemplo, en 1992 los precios del 80% de todos los productos básicos estaban regulados por el mercado.

iii) Se han producido cambios considerables en las estructuras financiera, tributaria, de los precios, de la mano de obra, de los salarios, etc.

iv) Se ha conformado un modelo general de apertura al mundo, compuesto por las zonas económicas especiales, las ciudades costeras, las ciudades a lo largo del río Yan-Tse y las zonas fronterizas, así como las capitales provinciales. También se han reformado adecuadamente el comercio exterior y el sistema cambiario.

El proceso de reforma y apertura ha fomentado el desarrollo económico y mejorado las condiciones de vida de la población:

i) De 1979 a 1992, la tasa media de crecimiento anual del PIB fue de 9%; la agricultura creció 5.9% y la industria 13.2% por año. La economía china se fortaleció de manera importante.

ii) El comercio exterior evoluciona muy rápidamente. En el período 1979-1992 el incremento anual medio del valor del comercio exterior fue de 16%. En 1992 el valor total de las importaciones y exportaciones ascendió a 165 610 millones de dólares. La participación del comercio exterior en el PIB aumentó de 10% en 1978 a 40% en 1992. La inversión extranjera mostró un crecimiento acelerado. Hasta ahora se han establecido decenas de miles de empresas mixtas, de asociaciones cooperativas y empresas de propiedad exclusivamente extranjera, y ha ingresado capital extranjero por más de 80 mil millones de dólares, que ha sido invertido.

iii) Se han producido cambios visibles en la participación de las industrias primarias, secundarias y terciarias en el PIB. En 1979 esa participación era de 28.4%, 48.6% y 23.0% respectivamente, y en 1992 fue de 23.9%, 48.2% y 27.9%.

iv) El ingreso de la población aumentó considerablemente. En el período 1979-1992 la tasa media de crecimiento anual de los salarios de los trabajadores y empleados alcanzó al 7.4% y el incremento anual medio del nivel de consumo de la población fue de 6.8%.

II

Experiencias y problemas

El proceso de reforma y apertura de China ha obtenido grandes logros. A continuación se resumen algunas experiencias:

i) La estabilidad política y económica es una importante garantía política para el proceso de reforma y apertura y para el desarrollo económico. Huelga decir que la reforma y la apertura no pueden tener éxito en un contexto de inestabilidad política y perturbaciones sociales.

ii) La teoría puede ir de la mano con la práctica. En China, el proceso de reforma y apertura al mundo constituye un hecho sin precedente: no hay experiencia previa ni teoría preconcebida que aplicar. Lo único que podíamos hacer era avanzar primero, reunir las experiencias y enseñanzas del proceso de investigación y ensayo, y luego formular la teoría. Con el progreso de la reforma y la apertura, la teoría que surge de esta gran práctica, madura y se sistematiza gradualmente, y se incorpora en forma concentrada en la teoría del socialismo con características chinas expuesta por Deng Xiaoping. Esta es la brújula que guía la reforma y la apertura hacia la victoria.

iii) La reforma ha avanzado paso a paso, de manera gradual; tuvo lugar primero en las zonas rurales y luego se extendió a las ciudades. No adoptamos una drástica "terapia de choque". La apertura al mundo también se amplió gradualmente. Este avance paulatino del proceso de reforma contribuyó a proteger la economía de las fluctuaciones drásticas y de la confusión, y es una garantía de que no se excederá el límite de sustentabilidad social. De este modo se asegura el desarrollo sustentable de la sociedad.

iv) Las grandes masas de la población deberán beneficiarse con la reforma. Esta es la gran causa de todo el pueblo, cuyo entusiasmo es preciso despertar. Por lo tanto, además de dar a conocer la reforma y de educar al pueblo para ella, es importante que éste obtenga beneficios materiales visibles del proceso de reforma y apertura y que sus condiciones de vida mejoren gradualmente a medida que él avanza. Esto no significa necesariamente, por supuesto, que gente de todos los estratos y de todos los oficios disfrutará de un aumento por igual en el nivel de vida. China

alienta a parte de la población a que haga dinero primero y que reconozca las diferencias en materia de ingreso social, y al mismo tiempo garantiza a toda la población que sus condiciones de vida pueden mejorar hasta cierto punto y acercarse gradualmente al objetivo de prosperidad para todos.

v) Habrá que esforzarse por lograr un avance sincrónico de la reforma y el desarrollo, de manera que la reforma pueda fomentar el desarrollo, y el desarrollo económico y social pueda garantizar la profundización gradual de la reforma. La experiencia china indica que, aun con un régimen socialista, el desarrollo económico no será un proceso estable; las fluctuaciones son inevitables. Pero estamos empeñados en evitar vaivenes bruscos de la economía y en lograr un desarrollo rápido, sólido y sustentable.

Creemos que lo que hemos hecho se ajusta a la realidad del país y a la ley objetiva de reforma, apertura y desarrollo económico. Ello explica justamente por qué China puede lograr un gran éxito en su proceso de reforma y apertura.

Por otra parte, percibimos claramente que subsisten no pocos problemas y dificultades, entre los cuales los principales son:

i) La reforma fomenta un rápido desarrollo económico, pero la eficiencia económica todavía no es elevada, especialmente en las grandes y medianas empresas estatales, la tercera parte de las cuales ha experimentado pérdidas reiteradas. En ellas se tiende a privilegiar exclusivamente la rapidez y no se presta suficiente atención a la eficiencia.

ii) Hay problemas en la estructura industrial, principalmente en las siguientes esferas: la producción agrícola, aunque hizo progresos notables, no ha crecido rápidamente en los últimos años; la industria terciaria marcha a la zaga; y la infraestructura en materia de energía, transporte, correos y telecomunicaciones, etc., no puede satisfacer las exigencias del desarrollo económico y de las condiciones de vida de la población.

iii) Es necesario lograr un equilibrio general entre la demanda social agregada y la oferta social agregada para garantizar un desarrollo económico sustentable al abrigo de fluctuaciones drásticas. Pero

debido a la preocupación por la velocidad del crecimiento, la demanda social agregada tiende a expandirse de manera arbitraria, especialmente en el caso del crecimiento excesivo de las inversiones en la construcción de bienes de capital, lo que se ha traducido en un recalentamiento de la economía, una mayor presión inflacionaria y un más rápido aumento de los precios.

iv) China es un país de gran extensión y las condiciones de las distintas regiones varían considerablemente. En consecuencia, se hace inevitable un desarrollo desigual de las regiones. Es importante que las áreas relativamente desarrolladas —por ejemplo, la zona costera de China oriental— arrastren consigo a las de menor desarrollo, a fin de reducir

gradualmente los desniveles regionales y lograr un desarrollo conjunto.

v) La estrategia de China se centra en la construcción económica y el desarrollo de la fuerza de producción. Esto es indudablemente correcto. Pero es preciso mantener el equilibrio entre desarrollo económico y desarrollo sociocultural. Por ejemplo, la educación todavía está atrasada, no obstante el gran progreso realizado, y el aporte de la ciencia y la tecnología aún es muy insuficiente.

Los problemas y dificultades mencionados son inherentes al proceso de desarrollo de China y tendrán que ser resueltos cuando la reforma se profundice. Naturalmente, no desaparecerán por sí solos sin la adopción de medidas eficaces.

III

Las perspectivas hacia fines del siglo XX

El proceso de reforma y apertura ha avanzado considerablemente y ha alcanzado logros significativos en los últimos 15 años, pero aún queda mucha distancia por recorrer para llegar a nuestro objetivo de transformar las viejas estructuras y construir la nueva estructura de una economía socialista de mercado. A fin de realizar esta tarea histórica, debemos hacer grandes esfuerzos por proseguir con las reformas y la apertura y resolver una serie de tareas fundamentales que enfrentamos, a saber:

i) *La transformación del mecanismo operacional de las grandes y medianas empresas estatales y el establecimiento de un sistema de empresas modernas.* Esto no es sólo una manera básica de modificar la situación de baja eficiencia de dichas empresas, sino también el eslabón principal para construir la estructura de una economía socialista de mercado. Con esa finalidad, es indispensable separar la propiedad de las empresas estatales de su administración e impulsarlas a que ingresen al mercado para lograr su gestión autónoma. El experimento de participación accionaria que se realiza en la actualidad es parte del esfuerzo en esa dirección.

ii) *El establecimiento de un sólido sistema de mercado.* El mercado se ha desarrollado gradualmente en China durante los 15 años de reforma. Pero hasta el momento, es principalmente el mercado de bienes de consumo el que ha logrado un desarrollo

significativo, mientras los mercados de medios de producción, capitales, valores negociables, moneda, tecnología, servicios e información, etc., se hallan aún en su etapa inicial e inclusive algunos de ellos en período de ensayo. Se requieren grandes esfuerzos para acelerar su transición a un sistema de mercado sólido, unificado y abierto.

iii) *La transformación completa de la función del Estado.* En el pasado, con arreglo al sistema de economía planificada, el gobierno ejercía el control directo de la economía a través del plan estatal (plan principalmente obligatorio) y los medios administrativos. En virtud de una economía socialista de mercado, la función del Estado debe transformarse y pasar de la fiscalización directa de la economía al control y regulación indirectos de ella. Con este fin, es preciso, en primer lugar, cambiar por completo el concepto de Estado, en tanto que éste debe adquirir los medios y la capacidad para ejercer el control y la regulación.

iv) *Una mayor apertura al mundo.* Además de las zonas económicas especiales, las ciudades costeras, las ciudades a lo largo del río Yan-Tse y las zonas fronterizas, así como las capitales provinciales, es necesario abrir las ciudades que se hallan a lo largo de las principales líneas férreas y carreteras. Más importante aún es la reforma estructural del comercio exterior, para que las normas y reglamentaciones del comercio exterior de China se ajusten gradualmente a

los convenios del mercado mundial, disminuyan los aranceles y se liberalicen las importaciones y exportaciones. Se hará lo posible por lograr cuanto antes el restablecimiento de la participación de China en el GATT. Se mejorará todavía más el tratamiento de las inversiones para atraer más capital extranjero, y se fortalecerá más aún la cooperación económica con todo el mundo.

En noviembre de 1993, en el tercer período de sesiones plenarias del XIV Congreso del Comité Central del Partido Comunista de China, se adoptó una decisión acerca de varios asuntos relativos al establecimiento de un sistema de economía socialista de mercado, y se señaló que la reforma y apertura de nuestro país y la causa de la construcción de la modernidad entraban a una nueva etapa. El nuevo sistema económico deberá establecerse primordialmente a fines del presente siglo. La decisión establece una

serie de principios, políticas y medidas para resolver varios problemas complejos. Se prevé que la reforma y apertura de China avanzarán incluso con mayor rapidez y vigor en los próximos años.

Al mismo tiempo, la construcción económica en China adquirirá mayor impulso. El objetivo estratégico del país es el de duplicar a fines del presente siglo su PNB de los años ochenta, que a su vez había duplicado el del decenio anterior; en ese lapso las condiciones de vida de la población pueden alcanzar un nivel decente, no muy alto todavía, pero libre de pobreza. No sólo se satisfarán sus necesidades de alimentación y vestuario, sino que también disfrutarán de una mejoría considerable en su nivel de vida. El nivel educacional y cultural se elevará considerablemente. Hay posibilidades amplias de que este objetivo estratégico se logre antes de lo programado.

IV

Respuestas a algunas interrogantes

Conviene entender correctamente algunos puntos relacionados con el proceso de reforma y apertura en China.

¿Deberá revertirse o abandonarse el proceso de reforma y apertura de China? Debemos decir que esto es absolutamente imposible, porque la construcción del socialismo con características chinas mediante un proceso de reforma y apertura al mundo es la única vía correcta hacia la felicidad, lo que se comprendió finalmente después de prolongadas exploraciones y reiterados reveses y sufrimientos desde la fundación de la República Popular de China. Este punto concita consenso nacional. El pueblo chino de todas las nacionalidades tiene interés vital en él. Nunca podrá cambiar.

Quince años de reforma y apertura han modificado considerablemente el panorama de este país y han mejorado las condiciones de vida de las grandes masas de la población. El proceso de reforma y apertura cuenta con el apoyo unánime del pueblo chino.

El proceso de reforma y apertura está guiado por la teoría de la construcción del socialismo con características chinas avanzada por Deng Xiaoping, lo que se ha institucionalizado en la Constitución de China.

¿Podrá China establecer en el futuro un sistema de economía socialista de mercado? Esta es una pre-

gunta que interesa a muchos amigos. Algunos piensan que el socialismo no puede combinarse con el mercado. De hecho, esto es lo que muchos de nosotros creímos durante mucho tiempo. Pensábamos que el socialismo sólo podría adoptar una economía planificada y que no debía desarrollar una economía de mercado. Después de exploraciones por más de diez años, este asunto ha sido aclarado fundamentalmente en la teoría y en la práctica en China. Ahora comprendemos que el socialismo es un sistema social básico, en tanto que la planificación y el mercado son medios o mecanismos diferentes para desarrollar y reglamentar la economía, y pueden ser utilizados por el capitalismo y también por el socialismo. En el pasado creíamos sólo en el uso del mecanismo de planificación, especialmente la planificación obligatoria, y rechazábamos los mecanismos del mercado. Esta es una concepción sumamente unilateral, que nos causó grandes sufrimientos. Actualmente tenemos una nueva concepción y más confianza en nuestras acciones.

¿Se convertirá China en una superpotencia? En los últimos años ha habido reacciones en este sentido en muchos países frente al rápido crecimiento de la economía china: se ha dicho que China ya se transformó en una gran potencia, o que llegará a serlo en

el próximo siglo; que su poderío económico ha ascendido al tercer lugar en el mundo, siendo superado sólo por el de los Estados Unidos y del Japón; que China es actualmente uno de los "polos" del mundo. Algunos incluso se preocupan de que pueda convertirse en una amenaza para los demás cuando se vuelva más poderosa. Esas hipótesis carecen de fundamento. Alguien las formuló por motivos ocultos, para inducir a la gente a error y crear suspicacias contra nuestro país.

Debemos señalar que aunque China ha alcanzado grandes éxitos en su reforma económica, y logros sobresalientes en su desarrollo económico, y que alcanzará mayores éxitos y logros en el futuro, será siempre un factor de paz y estabilidad en el mundo y nunca lo contrario. Y ello debido a que:

i) China es un país con una enorme población. Aunque su importancia económica es bastante grande, su ingreso por habitante todavía no es elevado. China aún es un país en desarrollo e incluso entre los países en desarrollo su nivel económico ocupa

un lugar de retaguardia; y deberá realizar ingentes esfuerzos durante mucho tiempo antes de que pueda alcanzar el nivel de un país próspero y rico. En consecuencia, enfocará decididamente sus esfuerzos hacia la construcción económica, y nunca será una amenaza para otros, aun cuando tenga más poderío en el futuro.

ii) Durante muchos años, China tuvo una historia amarga y humillante como país oprimido y agredido. Siempre siente simpatía y solidaridad por la causa justa de países y naciones más débiles, y nunca será agresora y opresora de otros países cuando se haga más poderosa.

iii) China persiste en observar los cinco principios de la coexistencia pacífica y sigue una línea diplomática de independencia, autonomía y paz. Guiada por esos principios y ese lineamiento, ha mejorado constantemente sus relaciones con los demás países y se ha ganado el respeto y la confianza de los pueblos del mundo.

(Traducido del inglés.)

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, para 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, inglés, francés 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 las hubiere— no deberá exceder de 10 000 palabras, pero también se considerarán artículos más breves. Es conveniente enviar el original y una copia. También es recomendable el envío del disquete (de preferencia en Wordperfect 5.1).

- 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 250 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, título y 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, y de modificar los títulos cuando lo juzgue necesario.

- Los autores recibirán un ejemplar de cortesía de la *Revista* en que se publique su artículo más treinta separatas del mismo en español y treinta en inglés, cuando aparezca la publicación en uno y otro idioma.

Publicaciones recientes de la CEPAL

Publicaciones periódicas

Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1992, vol. II (LC/G.1774/Add.1-P) Santiago de Chile, febrero de 1994, 579 páginas. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.93.II.G.2.

Este volumen II del *Estudio económico de América Latina y el Caribe*, 1992, muestra la evolución de la economía por países en dicho año. Complementa así el volumen I (LC/G.1774-P) aparecido en septiembre de 1993, el que analiza la evolución de la situación económica en la región y en el mundo, e incluye además un estudio sobre el movimiento de capitales externos en América Latina y el Caribe.

Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, edición 1993 (LC/G.1786-P), bilingüe (español/inglés), Santiago de Chile, febrero de 1994, 774 páginas. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E/S.94.II.G.1.

La edición 1993 del *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe* contiene una selección actualizada a fines de diciembre de las principales series estadísticas disponibles sobre la evolución económica y social de los países de la región.

La primera parte comprende indicadores socioeconómicos derivados (tasas de crecimiento, proporciones o coeficientes), que representan una visión resumida de cada área de interés y que constituyen antecedentes para que la información pueda utilizarse en análisis especializados.

En la segunda parte figuran las series históricas en números absolutos, lo que permite su posible utilización para una gran variedad de propósitos. En la mayoría de los cuadros estadísticos aparecen cifras referidas a un mismo tema, ordenadas de manera que se facilite la comparación entre países y entre éstos y los totales o promedios regionales. Al respecto, sólo los cuadros de balance de pagos y cuentas nacionales son una excepción, ya que se han elaborado por países.

Aunque en la actualidad 33 países latinoamericanos y del Caribe son miembros de la Comisión, los cuadros en que se presentan totales regionales por lo general corresponden a la suma de datos referentes a 25 países. En este sentido, cabe señalar que las estadísticas de los países del Caribe son menos completas, razón por la cual la cobertura regional varía según el área temática que se aborda.

Los indicadores de la primera parte del *Anuario* corresponden, en general, a los años 1970, 1980, 1982, 1985 y al período comprendido entre 1986 y 1992. Cuando los datos no están suficientemente actualizados, se presenta el último año disponible de cada país. Algunos de los indicadores basados en información censal se consignan sólo en torno a los años en que se han efectuado los censos respectivos.

Las series estadísticas de la segunda parte, ya sean de origen nacional o se refieran a estimaciones regionales, presentan datos de los años 1970, 1980, 1982 y 1985, así como del período comprendido entre 1986 y 1992.

Dada la excelente receptividad de los usuarios, así como el buen grado de aproximación alcanzado en versiones anteriores, se continúan publicando estimaciones preliminares del año de edición del *Anuario* (en este caso 1993). Se trata de un esfuerzo realizado en el último bimestre de cada año para informar a la región acerca de la evolución macroeconómica ocurrida en el período. Al respecto, cabe formular la siguiente precisión: debido a las diferentes fechas de cierre, en ciertos casos las cifras históricas de los últimos años de los cuadros del *Anuario* pueden acusar pequeñas diferencias con las del *Balance preliminar de la economía latinoamericana y el Caribe*, 1993; ello por el distinto momento en que se obtuvo la información contenida en cada una de dichas publicaciones.

Otras publicaciones

Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial, (LC/G.1800 (SES.25/3)), Santiago de Chile, marzo de 1994, 321 páginas.

Hace ya cuatro años, la Secretaría entregó a los gobiernos de los Estados miembros de la CEPAL el documento titulado *Transformación productiva con equidad*. Este proponía orientaciones generales para el desarrollo de los países de América Latina y el Caribe, entre las que se destacaban aquéllas orientadas a que la actividad productiva adquiriera competitividad internacional, tanto para aumentar las exportaciones como para lograr una eficiente sustitución de importaciones. Al mismo tiempo, ese documento ofrecía un marco de referencia para las actividades posteriores de la institución en torno al análisis de diversos temas relevantes.

En los hechos, el panorama económico de la región ha cambiado considerablemente en esos cuatro años. Con diferencias de grado entre un país y otro, los desequilibrios macroeconómicos propios del decenio anterior comenzaron a ceder; la transferencia negativa de recursos financieros se convirtió en una cuantiosa afluencia neta de capitales externos; el sector exportador creció y se diversificó, y la actividad económica en su conjunto exhibió un modesto repunte. Los países de América Latina y el Caribe se ven ahora en la necesidad de capitalizar estos avances, algunos todavía incipientes y parciales; de sortear las dificultades propias de abrirse paso en mercados internacionales intensamente competitivos, y de superar los considerables rezagos sociales acumulados. Su posibilidad de cumplir con todas estas tareas dependerá de manera decisiva de una mejor inserción en la economía mundial.

Una de las conclusiones a que se llega en este trabajo es que, no obstante los múltiples obstáculos que dificultan el desarrollo en la región, hoy también se presenta una constelación de factores potencialmente favorables que podrían darle un notable impulso. Entre éstos se destacan la progresiva asimilación de lo aprendido durante el proceso de aumentar y diversificar las exportaciones; la mejoría en la calidad de la gestión macroeconómica; la posibilidad de llenar lo que hasta ahora ha sido un vacío en el instrumental de políticas públicas en la región —la aplicación de políticas micro y macroeconómicas— para aumentar la productividad de acuerdo con

las mejores prácticas internacionales; el renovado acceso al financiamiento externo, y el auge experimentado por la cooperación económica intrarregional. A ello se suma la reciente aprobación de nuevas reglas del comercio internacional en el marco de la Ronda Uruguay. Estas, si bien están lejos de responder a todas las reivindicaciones de la región, al menos marcan un avance en apoyo al multilateralismo.

La mejor participación de América Latina y el Caribe en las corrientes dinámicas del comercio, así como el acceso a la tecnología, a la inversión extranjera directa y al financiamiento, depende, en parte, de factores exógenos, ajenos al control de los países de la región. Sin embargo, es mucho lo que cabría hacer en el ámbito de las políticas internas de cada país, e incluso en el dominio de la cooperación intrarregional, por obtener mejores posiciones en la economía mundial.

El propósito central de este documento es explorar el alcance de los esfuerzos encaminados a lograrlo. En él se pasa revista a tres conjuntos interrelacionados de políticas: la política comercial, la política micro y mesoeconómica en apoyo a los sistemas productivos, y la política macroeconómica, con especial énfasis en los flujos financieros. Esto último resulta de especial relevancia en la coyuntura actual, en que los ingresos de capital afectan de manera determinante dos variables claves para el comportamiento de las exportaciones, como son las tasas de interés y muy particularmente los tipos de cambio.

El documento se presenta en tres partes, una para cada uno de esos conjuntos de políticas. Con el capítulo de síntesis se persigue no sólo ofrecer un resumen del contenido de esas partes, sino integrar sus distintos componentes en un planteamiento coherente, en el marco del enfoque sistémico que viene postulando la Secretaría.

El desarrollo del transporte público urbano en América Latina y el mundo, (LC/G.1817), Santiago de Chile, febrero de 1994, 72 páginas.

En este libro se analiza el impacto social y económico de los subsidios y las diferentes formas de control y organización del transporte público urbano en la región. Para ello se analiza el desarrollo de este medio en diversos períodos.

Hasta mediados del siglo XIX, el único medio de transporte público urbano era el carro de tracción animal. A partir de ese período, el tranvía a sangre empezó a implantarse en las ciudades norteamericanas y europeas, llegando a América Latina unos 20 años más tarde. Sin embargo, el ómnibus arrastrado por caballos logró coexistir con el tranvía a sangre hasta que ambos desaparecieron como medios de transporte significativos en el segundo decenio del presente siglo, desplazados por el tranvía eléctrico y el autobús a gasolina, siendo éstos los vencedores de una competencia muy interesante en que también hubo otras opciones tecnológicas que ahora están casi olvidadas.

Más adelante, el tranvía eléctrico emprendió su retirada, no pudiendo competir con el autobús por distintas razones de carácter técnico, económico e institucional. En muchas ciudades de América Latina, los tranvías volvieron por última vez a sus depósitos alrededor de 1960. En algunas ciudades el trolebús fue considerado como sustituto del tranvía, pero con muy pocas excepciones, no llegó a cubrir una proporción importante del mercado de transporte. El uso del trolebús continúa vigente en ciertas ciudades, y cada vez que ocurre una crisis petrolera, recibe atención por parte de los planificadores del transporte urbano.

Al comienzo, el ferrocarril no era considerado normalmente un medio de transporte urbano, pero llegó a asumir ese papel una vez que las empresas ferroviarias decidieron aprovechar los tramos urbanos y suburbanos de sus líneas de más larga distancia para operar trenes locales, influyendo al mismo tiempo en el desarrollo del espacio urbano. Hasta principios del presente siglo, la única opción tecnológica práctica para arrastrar los trenes fue la locomotora a vapor, que llegó a transportar volúmenes muy grandes de pasajeros. El empleo de la electrificación se introdujo antes de la adopción de los motores Diesel y hoy día constituye la alternativa tecnológica preferida, si bien muchos ramales de las redes suburbanas latinoamericanas aún son operados a Diesel o, en su caso, con una locomotora a vapor. El reemplazo por automotores de los convoyes de coches no motorizados arrastrados por locomotoras constituyó una innovación significativa.

El "metro" (abreviatura de "tren metropolitano") tardó 50 años en llegar a América Latina, y otros 50 para establecerse en más de una ciudad de la región. En algunas situaciones, especialmente cuando existe un alto flujo de personas a través de corredores bien definidos, un sistema de metro puede ser la única opción factible. Sin embargo, no sólo requiere grandes inversiones para su construcción, sino también suele exigir subsidios para cubrir las pérdidas operacionales. En comparación con el número total de viajes urbanos, el metro atiende a un segmento reducido de la demanda.

Después de una época de auge del metro, alrededor del decenio de 1970 se procuró encontrar alternativas tecnológicas entre el tranvía y el metro, menos costosas y de menor capacidad pero aún basadas en el uso de rieles. Hasta el momento son pocas tales aplicaciones en América Latina.

Por diferentes razones técnicas y económicas, el autobús mantiene su posición dominante en el mercado latinoamericano de transporte urbano de pasajeros, aun en ciudades que cuentan con importantes redes de otros modos de transporte. Si bien el autobús en vías compartidas con otros vehículos no es apto para funcionar eficientemente en los corredores de más alta demanda, en muchos casos es posible solucionar el problema implantando vías exclusivas, a través de las cuales los autobuses pueden llevar hasta 20 000 pasajeros por hora en cada sentido a velocidades de hasta 20 kilómetros por hora incluidas las paradas, libres de la interferencia de automóviles u otros vehículos. Conceder prioridad a los autobuses no constituye una solución general para todos los problemas del tránsito en zonas congestionadas, aunque se ha comprobado que es más aceptable, desde el punto de vista social y político, que las alternativas que restrinjan directamente el uso del automóvil privado.

En América Latina la utilización de la infraestructura de transporte urbano es muy ineficiente, básicamente a raíz del uso excesivo del automóvil en zonas y períodos del día de mayor congestión. No obstante, no es el automóvil en sí la causa del problema, sino su uso en condiciones en que no corresponde. Para reducir ese uso exagerado se requiere más firmeza por parte de las autoridades gubernamentales de la que se ha demostrado hasta el momento.

El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe (LC/G.1801 (SES.25/4)), Santiago de Chile, enero de 1994, 103 páginas.

En los últimos años, frente a los efectos de la prolongada crisis de los años ochenta y también a las transformaciones en el panorama internacional, América Latina y el Caribe han demostrado crecien-

te capacidad de respuesta. Gobiernos y sociedades civiles han buscado nuevas formas de adaptarse a las cambiantes circunstancias y de enfrentar los múltiples desafíos que se les plantean. Una de las muchas expresiones de dicho proceso de adaptación es el renovado interés en las potencialidades de la cooperación intrarregional y, en especial, en los acuerdos formales de integración económica, tanto multilaterales como sobre todo bilaterales.

El fenómeno es atribuible a varios factores, entre los que cabe mencionar el dificultoso y lento avance de las negociaciones multilaterales en el marco del GATT, el ejemplo que ofrecen el perfeccionamiento de la Comunidad Europea y la creación de una zona de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos —a la cual se suma ahora México—, la gradual convergencia de las políticas económicas aplicadas en América Latina y el Caribe y la creciente afinidad política entre gobiernos civiles y democráticamente electos.

Todo lo anterior podría hacer pensar que ya no es preciso persuadir a los gobiernos y a los diversos actores de las sociedades civiles acerca de las bondades de la integración. Sin embargo, la pléthora de compromisos hasta ahora adquiridos dan lugar a numerosas interrogantes que es preciso responder. Algunas de ellas son de carácter general: ¿Por qué se debe favorecer la integración? ¿Qué tipo de integración es el que hay que propiciar? ¿Cuáles son los mecanismos e instrumentos más idóneos para impulsar la integración en la actual coyuntura?

Otras interrogantes son de carácter más concreto. Por ejemplo, ¿en qué se diferencian los “nuevos” esquemas de los adoptados en los años sesenta y setenta? ¿Cómo se concilian los objetivos de la política económica nacional con los compromisos integradores? ¿Conviene promover la gradual convergencia de todos estos acuerdos en uno solo de alcance regional, o es preferible respetar la heterogeneidad de las diversas situaciones y abandonar la pretensión expresa de llegar a configurar una zona de libre comercio latinoamericana?

Estas y otras incógnitas deben ser resueltas para evitar que se traben los acuerdos ya concertados y para continuar avanzando en su instrumentación. En otras palabras, importa aclarar cuál es la mejor forma de apoyar los compromisos adquiridos, para que conduzcan a resultados tangibles, identificar los escollos e incompatibilidades que pudieran surgir de la multiplicidad de acuerdos, a fin de superarlos oportunamente, y, sobre todo, proponer orientaciones para dar continuidad y coherencia a esos compromisos, de modo de aprovechar mejor su potencial aporte en favor de la transformación productiva con equidad.

En este texto, las respuestas a estas interrogantes se proponen en el marco de una tesis central según la cual, en los últimos tiempos, la integración generalmente ha implicado la interacción entre dos tipos de fenómenos. Primero, la apertura comercial y las políticas de desreglamentación que virtualmente todos los países han emprendido a nivel nacional han puesto de relieve la importancia relativa del comercio exterior en el conjunto de las economías. Dichos fenómenos también han contribuido a incrementar el comercio recíproco y la inversión intralatinoamericana, tomando en cuenta la cercanía geográfica. En segundo lugar, a esa tendencia “natural” y no discriminatoria frente a terceros países se ha sumado la integración impulsada por acuerdos o políticas explícitas, que sí entrañan ciertas preferencias con respecto al trato dispensado a las demás naciones.

Se sostiene aquí que la forma en que ambos fenómenos interactúan es de decisiva importancia. Según cuál sea su contenido y alcance, los acuerdos oficiales pueden resultar antagónicos o com-

plementarios al desplazamiento hacia una creciente interdependencia guiada por las señales del mercado y orientada a una mejor inserción en la economía internacional. Lo que cabría perseguir, entonces, sería fortalecer los vínculos recíprocos entre ambos elementos, en el marco de lo que aquí se ha denominado “regionalismo abierto”, es decir, un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir, en lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente. Con todo, de no producirse ese escenario óptimo, el regionalismo abierto de todas maneras cumpliría una función importante, en este caso un mecanismo de defensa de los efectos de eventuales presiones proteccionistas en mercados extrarregionales.

Este estudio se presenta en tres partes, precedidas por una sección de síntesis y conclusiones. En la primera parte se exploran las relaciones entre multilateralismo y regionalismo; en la segunda, se examinan las bases de un regionalismo abierto, y en la última se analizan los mecanismos, instrumentos, políticas y esquemas institucionales que, a juicio de la Secretaría, posibilitarían el avance hacia el cumplimiento de los compromisos de integración adquiridos.

En síntesis, el propósito del estudio es estimular el debate en torno de la integración latinoamericana en un contexto cualitativamente distinto al existente en los años cincuenta y sesenta, época de los primeros y pioneros esfuerzos realizados en este sentido por los países de la región.

Determinantes socioeconómicos de la migración interna (LC/DEM/G.143), CELADE, Serie E, N° 38, Santiago de Chile, diciembre de 1993, 87 páginas.

La migración constituye una de las dimensiones más complejas de los procesos sociodemográficos. Dada la multiplicidad de objetos que contiene, el estudio de la migración se ha mostrado esquivo a las generalizaciones, lo que impone serias dificultades a la labor de formación en el área de las relaciones entre población y desarrollo. Esta publicación procura enfrentar el problema a partir del reconocimiento de la existencia de diferentes formas de movilidad de la población dentro de los territorios nacionales. Desde esta identificación inicial se avanza hacia el diseño de una cartografía conceptual básica, cuyo propósito es mostrar algunas rutas que pudieran conducir a la comprensión de los factores determinantes de distintos tipos de corrientes migratorias.

En este documento se identifican diferentes tipos de corrientes migratorias internas, según lugar de origen y de destino y se menciona, para cada una de ellas, sus posibles determinantes socioeconómicos. Se consideran los enfoques microdemográfico y macrodemográfico y se hace una síntesis en la que se presentan los determinantes socioeconómicos a nivel individual y general.

En toda migración las motivaciones económicas son de importancia primordial. La pobreza rural y urbana de América Latina y el Caribe constituye la razón principal del elevado nivel de movilidad espacial. Las condiciones económicas imperantes en el lugar de origen impulsan a la población a trasladarse; las existentes en el punto de destino influyen en el proceso de toma de decisión, pero rara vez son de importancia capital para la gran mayoría de los migrantes internos. En las zonas rurales y en las urbanas, el desem-

pleo y el subempleo son fuerzas expulsivas y repulsivas poderosas. Aunque, en las últimas, los niveles salariales relativamente más altos y la red de seguridad que proporciona el sector informal son fuerzas retentivas y atractivas.

En el proceso migratorio, la educación y la familia son motivaciones sociales significativas. También las características de los individuos constituyen factores que intervienen en la decisión de migrar y las medidas ulteriores.

La migración desde una zona urbana a otra constituye una corriente migratoria importante. La región de América Latina y el Caribe está integrada por sociedades altamente urbanizadas que presentan una gran movilidad espacial. Las diferencias en las condiciones de empleo y los niveles de salario, así como aquéllas en materias sociales y ambientales, son determinantes de los patrones de migración de un medio urbano a otro. La migración desde zonas rurales hacia zonas urbanas es grande y constituye un factor que contribuye al continuo crecimiento del porcentaje de la población que vive en zonas urbanas; en cambio, la migración desde zonas urbanas hacia zonas rurales es pequeña, pero llegará a ser cada vez mayor a medida que las sociedades alcancen niveles muy altos de urbanización y especialmente si se llevan a cabo programas de

desarrollo rural. La migración desde un medio rural a otro puede ser pequeña, pero es un importante factor en la redistribución rural de la población y en la apertura de fronteras agrícolas y de nuevas industrias rurales.

Los grandes proyectos rurales, la construcción urbana y los cultivos comerciales rurales, muchos de los cuales requieren insumos estacionales de mano de obra, han generado una cantidad cada vez mayor de migración estacional y circulatoria temporal.

Estimar y proyectar las poblaciones de manera desagregada exige que se tenga en cuenta la migración interna. Por eso, conocer cuáles son los determinantes socioeconómicos del proceso es esencial para esta tarea.

Se consideran las consecuencias que tiene, para la migración interna, la descentralización como proceso de economía política.

También se menciona la interrelación entre la "transformación productiva con equidad" dentro del marco del "desarrollo sustentable" y la migración interna.

Las futuras dimensiones y modalidades de la migración interna en América Latina y el Caribe y las interrelaciones entre la migración interna, la redistribución de la población y la urbanización, son temas que también se estudian.



Publicaciones de la CEPAL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
Casilla 179-D Santiago de Chile

PUBLICACIONES PERIODICAS

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.
1986,	734 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,	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. II	579 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.		

(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, 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.

SERIES MONOGRAFICAS

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 tomo 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 Hemán Santa Cruz, 1985, 77 pp.
- 51 *Hacia nuevas modalidades de cooperación económica entre América Latina y el Japón*, 1986, 233 pp.
- 51 *Towards new forms of economic co-operation between Latin America and Japan*, 1987, 245 pp.
- 52 *Los conceptos básicos del transporte marítimo y la situación de la actividad en América Latina*, 1986, 112 pp.
- 52 *Basic concepts of maritime transport and its present status in Latin America and the Caribbean*, 1987, 114 pp.
- 53 *Encuestas de ingresos y gastos. Conceptos y métodos en la experiencia latinoamericana*. 1986, 128 pp.
- 54 *Crisis económica y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento*, 1986, 123 pp.
- 54 *The economic crisis: Policies for adjustment, stabilization and growth*, 1986, 125 pp.
- 55 *El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones*, 1987, 184 pp.
- 55 *Latin American and Caribbean development: obstacles, requirements and options*, 1987, 184 pp.
- 56 *Los bancos transnacionales y el endeudamiento externo en la Argentina*, 1987, 112 pp.
- 57 *El proceso de desarrollo de la pequeña y mediana empresa y su papel en el sistema industrial: el caso de Italia*, 1988, 112 pp.
- 58 *La evolución de la economía de América Latina en 1986*, 1988, 99 pp.
- 58 *The evolution of the Latin American Economy in 1986*, 1988, 95 pp.
- 59 *Protectionism: regional negotiation and defence strategies*, 1988, 261 pp.
- 60 *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" "casillero vacío"*, por F. Fajnzylber, 1989, 2ª ed. 1990, 176 pp.
- 60 *Industrialization in Latin America: from the "Black Box" to the "Empty Box"*, F. Fajnzylber, 1990, 172 pp.
- 61 *Hacia un desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe: restricciones y requisitos*, 1989, 94 pp.
- 61 *Towards sustained development in Latin America and the Caribbean: restrictions and requisites*, 1989, 93 pp.
- 62 *La evolución de la economía de América Latina en 1987*, 1989, 87 pp.
- 62 *The evolution of the Latin American economy in 1987*, 1989, 84 pp.
- 63 *Elementos para el diseño de políticas industriales y tecnológicas en América Latina*, 1990, 2ª ed. 1991, 172 pp.
- 64 *La industria de transporte regular internacional y la competitividad del comercio exterior de los países de América Latina y el Caribe*, 1989, 132 pp.
- 64 *The international common-carrier transportation industry and the competitiveness of the foreign trade of the countries of Latin America and the Caribbean*, 1989, 116 pp.
- 65 *Cambios estructurales en los puertos y la competitividad del comercio exterior de América Latina y el Caribe*, 1991, 141 pp.
- 65 *Structural Changes in Ports and the Competitiveness of Latin American and Caribbean Foreign Trade*, 1990, 126 pp.
- 66 *The Caribbean: one and divisible*, 1993, 207 pp.
- 67 *La transferencia de recursos externos de América Latina en la posguerra*, 1991, 92 pp.
- 67 *Postwar transfer of resources abroad by Latin America*, 1992, 90 pp.
- 68 *La reestructuración de empresas públicas: el caso de los puertos de América Latina y el Caribe*, 1992, 148 pp.
- 68 *The restructuring of public-sector enterprises: the case of Latin American and Caribbean ports*, 1992, 129 pp.
- 69 *Las finanzas públicas de América Latina en la década de 1980*, 1993, 100 pp.
- 69 *Public Finances in Latin America in the 1980s*, 1993, 96 pp.
- 70 *Canales, cadenas, corredores y competitividad: un enfoque sistémico y su aplicación a seis productos latinoamericanos de exportación*, 1993, 183 pp.

Cuadernos Estadísticos de la CEPAL

- 1 *América Latina: relación de precios del intercambio*, 1976, 2ª ed. 1984, 66 pp.
- 2 *Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina*, 1976, 2ª ed. 1984, 179 pp.
- 3 *Series históricas del crecimiento de América Latina*, 1978, 2ª ed. 1984, 206 pp.
- 4 *Estadísticas sobre la estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1978, 110 pp. (Agotado, reemplazado por N° 8)
- 5 *El balance de pagos de América Latina, 1950-1977*, 1979, 2ª ed. 1984, 164 pp.
- 6 *Distribución regional del producto interno bruto sectorial en los países de América Latina*, 1981, 2ª ed. 1985, 68 pp.
- 7 *Tablas de insumo-producto en América Latina*, 1983, 383 pp.
- 8 *Estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1984, 146 pp.
- 9 *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración y del Mercado Común Centroamericano*, 1985, 546 pp.
- 10 *América Latina: balance de pagos, 1950-1984*, 1986, 357 pp.

- 11 *El comercio exterior de bienes de capital en América Latina*, 1986, 288 pp.
- 12 *América Latina: Índices de comercio exterior, 1970-1984*, 1987, 355 pp.
- 13 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas*, 1987, Vol. I, 675 pp; Vol. II, 675 pp.
- 14 *La distribución del ingreso en Colombia. Antecedentes estadísticos y características socioeconómicas de los receptores*, 1988, 156 pp.
- 15 *América Latina y el Caribe: series regionales de cuentas nacionales a precios constantes de 1980*, 1991, 245 pp.
- 16 *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración*, 1991, 190 pp.
- 17 *Comercio intrazonal de los países de la Asociación de Integración, según capítulos de la clasificación uniforme para el comercio internacional, revisión 2*, 1992, 299 pp.
- 18 *Clasificaciones estadísticas internacionales incorporadas en el Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe de la CEPAL*, 1993, 313 pp.
- 19 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas (CIU) - Volumen I - Exportaciones*, 1993, 285 pp.
- 19 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas (CIU) - Volumen II - Importaciones*, 1993, 291 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.

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.

- 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.

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.

EL TRIMESTRE ECONOMICO



COMITE DICTAMINADOR: Carlos Bazdresch P., Alejandro Castañeda, Benjamín Contreras, Raúl Livas, John Scott, 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, Albert O. Hirschman, David Ibarra, Francisco Lopes, Guillermo Maldonado, José A. Ocampo, Luis Angel Rojo Duque, Gert Rosenthal, Fernando Rosenzweig (†), Francisco Sagasti, Jaime José Serra, Jesús Silva Herzog Flores, Osvaldo Sunkel, Carlos Tello, Ernesto Zedillo.

Director: Carlos Bazdresch P.
Subdirector: Rodolfo de la Torre
Secretario de Redacción: Guillermo Escalante A.

Vol. LXI (1) México, Enero-Marzo de 1994 Núm. 241

ARTÍCULOS

Frank Hahn

Lo que pueden o no hacer los mercados

Alejandro Izurieta y Rob Vos

*Ajuste estructural y costo social en la América Latina.
¿Qué nos explican los estudios recientes?*

Oscar Altimir

Cambios de la desigualdad y la pobreza en la América Latina

Miguel Székely Pardo

Estabilización y ajuste con desigualdad y pobreza: El caso de México

NOTAS Y COMENTARIOS: Victor E. Tokman, *Informalidad y pobreza: Progreso social y modernización productiva.* Nora Lustig, *Medición de la pobreza y de la desigualdad en la América Latina. El emperador no tiene ropa*

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. Índices de números 1-200 (por autores y temático) N\$ 7.50

Precio de suscripción por un año, 1994

	España, Centro y Sudamérica (dólares)	Resto del Mundo (dólares)
Personal	35.00	42.00
Número suelto	12.00	18.00
Índice de números 1-200	20.00	50.00
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.

REVISTA MEXICANA DE SOCIOLOGÍA

Director: Ricardo Pozas Horcasitas

Editora: Sara Gordon Rapoport

Órgano oficial del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, Torre II de Humanidades, 7º piso, Cd. Universitaria, C.P. 04510, México D.F.

NUM. 1 / ENERO - MARZO / 1994

EL SINDICALISMO EN LA GLOBALIZACIÓN

Sindicato y reestructuración productiva en México

ENRIQUE DE LA GARZA TOLEDO

El papel de los sindicatos en la transición política mexicana

VICTOR M. DURAND PONTE

Los sindicatos mexicanos y la legalidad laboral

GRACIELA BENSUSAN

¿Crisis en el sindicalismo en México?

FRANCISCO ZAPATA

Los sindicatos en México ante la globalización

ALEJANDRO ALVAREZ BEJAR

Política de ajuste y proceso de democratización en Chile: sus efectos sobre los trabajadores

MANUEL BARRERA

Cambio de valores e identidades colectivas en la agricultura española

EDUARDO MOYANO ESTRADA

Demandas impuestas por la empresa globalizada sobre la fuerza de trabajo

E. MIGUEL SZEKELY

Las transfiguraciones del capitalismo en América Latina

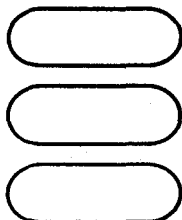
SERGIO DE LA PEÑA

SECCION BIBLIOGRAFICA

SARA GORDON • OSCAR URIBE VILLEGAS



Informes y suscripciones: Departamento de Ventas
Teléfono: 623-02-34



**Educación media
general vs. técnica:
retorno económico
y deserción**

**Andrea Butelmann
Pilar Romaguera**

**Manejo macroeconómico
de los flujos de
capitales de corto plazo:
la experiencia de Chile**

**Carlos Budnevich
Rodrigo Cifuentes**

**¿Hay que
desestacionalizar
el IPC?**

**Francisco Aracena
Miguel Basch
Rodrigo Valdés**

DOCUMENTOS

**¿Hacia dónde va la
sociedad chilena?
Mesa Redonda**

**Oscar Muñoz G.
Claudio di Girólamo
Tomás Moullán
Jorge Edwards
Humberto Giannini
Francisco J. Cuadra
Martín Hopenhayn
Cecilia Montero**

Editado por CIEPLAN, Mac-Iver 125, 5º piso,
Casilla 16496, Correo 9,
Santiago, Chile.



MAYO-JUNIO 1994

Nº 131

Director: Heidulf Schmidt

Jefe de Redacción: S. Chejfec

COYUNTURA: Oscar Fernández, Costa Rica. La reafirmación del bipartidismo. **Luis Salamanca**, Venezuela. La crisis del rentismo. **APORTES: H. C. F. Mansilla**, Derechos humanos, universalismo y nacionalismos. **Apolinar Díaz Callejas**, Derechos humanos, democracia e intervencionismo. **Anthony Bagues**, Soberanía política y desarrollo independiente. La experiencia jamaicana. **TEMA CENTRAL: POBREZA Y POLITICAS SOCIALES. Karin Stahl**, Política social en América Latina. La privatización de la crisis. **Sonia Arellano-López / James Petras**, La ambigua ayuda de las ONGs en Bolivia. **Néstor López / Alberto Minujín**, Nueva pobreza y exclusión. El caso argentino. **Pedro Jacobi**, La politización del hambre. Brasil tras la década perdida. **José Luis Coraggio**, Del sector informal a la economía popular. Alternativas populares de desarrollo social. **Fablán Repetto**, La política social entre la democracia y el desarrollo. **Elena Azaola**, Pobreza, infancia y delincuencia. Hacia una política para los menores infractores. **Asa Cristina Laurell**, Pronasol o la pobreza de los programas contra la pobreza. **LIBROS: Isabel Licha**, El desafío de las políticas sociales.

SUSCRIPCIONES ANUAL BIENAL
(Incluido flete aéreo) (6 núms.) (12 núms.)

América Latina	US\$ 50	US\$ 85
Resto del mundo	US\$ 80	US\$ 140
Venezuela	Bs. 1.900	Bs. 3.500

PAGOS: Cheque en dólares a nombre de NUEVA SOCIEDAD. Dirección: Apartado 61.712 - Chacao-Caracas 1060-A. Venezuela. Rogamos no efectuar transferencias bancarias para cancelar suscripciones.

Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales

Comité Editorial: Juan Carlos Torre (Director), Roberto Bouzas, Ricardo Carciofi, Daniel Chudnovsky, Liliانا De Riz, José Nun, Hilda Sabato, Getulio E. Steinbach (Secretario de Redacción).

ISSN 0046-001X

Vol. 34 Abril-junio 1994 Nº 133

JOHN MARKOFF y VERONICA MONTECINOS: El irresistible ascenso de los economistas.

GRACIELA DUCATENZEILER y PHILIP OXHORN: Democracia, autoritarismo y el problema de la gobernabilidad en América Latina.

ROBERTO BENENCIA: La horticultura bonaerense: lógicas productivas y cambios en el mercado de trabajo.

IGNACIO KLICH: Peronistas y radicales ante las aspiraciones sionistas en Palestina.

PABLO GUTMAN: Países en desarrollo y negociaciones ambientales internacionales: los riesgos de la falta de información.

NOEMI M. GIRBAL DE BLACHA: Azúcar, poder político y propuestas de concertación para el noroeste argentino en los años '20. Las Conferencias de Gobernadores de 1926-1927.

COMUNICACIONES

JOSE LUIS NICOLINI: Privatizaciones y la estabilidad de una abultada deuda pública externa.

CRITICA DE LIBROS

ROBERTO PEREYRA y PABLO A. TAVILLA: Inflación y crecimiento: una historia de amor y desencuentros.

SAMUEL AMARAL: La trampa de los principios y la traición de la política.

INFORMACION DE BIBLIOTECA

- Reseñas Bibliográficas / Revista de Revistas / Publicaciones Recibidas.
- Convocatoria al IV Concurso Latinoamericano de Ensayos de Crítica Bibliográfica.

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, US\$ 68; Resto de América, US\$ 74; Europa, US\$ 76; Asia, Africa y Oceanía, US\$ 80. Ejemplar simple: US\$ 15 (recargos según destino y por envíos vía aérea). Pedidos, correspondencia, etcétera, a:



Instituto de Desarrollo Económico y Social

Aráoz 2838 ♦ 1425 Buenos Aires ♦
Argentina ♦ Teléfono 804-4949 ♦
Fax: (541) 804-5856

realidad económica 123

Revista de economía editada
por el Instituto Argentino para
el Desarrollo Económico
1 de abril al 15 de
mayo de 1994

Opiniones

LAS DEBILIDADES DEL PLAN
DE CONVERTIBILIDAD
CEdEI

CRISIS DEL MODELO ECONOMICO
Apyme

Desregulación

LA SEGURIDAD DESREGULADA O LA
INSEGURIDAD CREADA
Gustavo A. Calleja

Privatizaciones

EL IMPACTO ECONOMICO Y SOCIAL
DE LAS PRIVATIZACIONES
Eduardo M. Basualdo

EL ESTADO SE BAJA DEL TREN:
LA POLITICA FERROVIARIA DEL
GOBIERNO MENEMISTA
Ruth Felder

Comunicación

EL CREDITO Y LA SITUACION
AGROPECUARIA
Horacio Giberti

Mercosur

LAS GRANDES EMPRESAS
AGROALIMENTARIAS FRENTE A LA
INTEGRACION REGIONAL
Graciela S. Ghezan y Mónica Mateos

Transformaciones

CUANDO SE HAYA TERMINADO DE
VENDER EL PRESENTE,
NO QUEDARA MAS FUTURO
Eduardo Rosenzvaig

Nuevo Orden Internacional

PENINSULA BALCANICA:
GEOPOLITICA DEL FIN DEL SIGLO
Horacio P. Ballester

Suscripción vía aérea 1 año
América: U\$ 130
Otros países: U\$ 160.

Hipólito Yrigoyen 1116 - piso 4º - 1086
Buenos Aires, Argentina
Tel. y fax: 381-7380/9337

integración latinoamericana

revista mensual
del intal
marzo-abril 1994
año 19,
nº. 198-199

Director a.i.
José María Puppo
Edición-
coordinación
Clara Ginzburg

Instituto para la
Integración de
América
Latina (INTAL),
Esmeralda 130, 1035,
Buenos Aires,
República Argentina

Editorial:

ALCSA: una nueva iniciativa de
integración latinoamericana.

Estudios:

Opciones de Centroamérica en sus
relaciones comerciales con Méxi-
co: oportunidad y retos, por Ricar-
do Zapata Martí.

América del Norte: su proceso de
integración y el Istmo Centroame-
ricano, por Patricia Gudíño.

La organización y la gestión adua-
nera en los procesos de integración
económica, por Humberto Ríos
Rodríguez.

Información:

Cronología
ALADI
Grupo Andino
Mercado Común Centroamericano
Comunidad del Caribe
MERCOSUR
Integración y cooperación
Organizaciones

Documentación:

ALADI

Octava Reunión del Consejo de
Ministros:

Resolución 38 (VIII): Articulación
y convergencia.

Resolución 39 (VIII): Situación
económico-financiera de la
Asociación.

Resolución 40 (VIII): Fortale-
cimiento institucional.

Resolución 41 (VIII): Directi-
vas para la prosecución de los
trabajos encomendados por el
Consejo de Ministros.

Resolución 42 (VIII): Fortale-
cimiento de la participación de
los agentes económicos y so-
ciales.

MERCOSUR

V Reunión del Consejo del Mer-
cado Común:

Decisión Nº 8/93: Regulación
mínima del mercado de capi-
tales.

Decisión Nº 10/93: Adopción de
normas de Basilea.

Decisión Nº 11: Protocolo de
Colonia para la Promoción y
Protección Recíproca de In-
versiones en el MERCOSUR
(Intrazona).

Decisión Nº 13/93: Arancel ex-
terno común.

Comunicado Conjunto de los Pre-
sidentes de los países del Merca-
do Común del Sur.

Reseñas bibliográficas:

Publicaciones del INTAL.
Libros recibidos.

CONTRIBUCIONES

1/94

Editor
Konrad-Adenauer-Stiftung
Asociación Civil.
Centro Interdisciplinario de
Estudios sobre el Desarrollo
Latinoamericano

Director
Hermann Schneider

Consejo de Redacción
Theresa Dumbeck
Carlota Jackisch
Thomas Klöckner
Hermann Schneider
Laura Villarruel

Secretaría de Redacción
Laura Villarruel

Año XI - Nº 1 (41)

Enero-marzo, 1994

• Temas

Hermann Sautter / Rolf Schinke: *Los costos sociales de las reformas económicas. Sus causas y posibilidades de amortiguación*

José María Cartas: *Además del ajuste, la reforma social. La nueva agenda de los organismos internacionales*

Oswaldo Giordano: *Equidad y ajuste estructural en la Argentina. ¿Un problema de costos sociales o de distribución de beneficios sociales?*

Flavio C. Escobar Llanos: *Bolivia: cambio estructural, ajuste fiscal y costo social. Un análisis crítico*

Guillermo Pérez Vega: *Ajustes estructurales y políticas sociales en Chile*

Luis Calvo Ochoa: *La amortiguación de los costos sociales del ajuste*

Ignacio Basombrio: *El proceso de ajuste en el Perú: lecciones y resultados*

Gustavo Márquez: *Pobreza y políticas sociales en Venezuela*

• Ensayos

Hans-Peter Repnik: *El Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Organismo internacional establecido con el objeto de contribuir al desarrollo económico y social en América Latina*

• Documentos y hechos

Heinrich Meyer: *Resultado de los comicios celebrados en Costa Rica. De campaña negativa a fiesta cívica*

• Reseña de libros

El Mercado Unico Europeo y su impacto en América Latina, por Theresa Dumbeck

Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung
A.C. - Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el
Desarrollo Latinoamericano CIEDLA

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 31

Abril 1994

Nº 92

SUMARIO

FACTORES DETERMINANTES DE LAS EXPORTACIONES INDUSTRIALES BRASILEÑAS DURANTE LA DÉCADA DE 1980
Graciela Moguillansky

UN MODELO DE SELECCIÓN DE LICEOS DE ENSEÑANZA MEDIA
Carlos Cáceres S. y Eugenio Bobenrieth H.

REGULACIÓN ÓPTIMA DE PROBLEMAS DE CONTAMINACIÓN DIFUSA
Guillermo Donoso H.

VOLATILIDAD Y EFICIENCIA EN EL MERCADO ACCIONARIO: EVIDENCIA RECIENTE PARA EL CASO CHILENO
Miguel Basch y Carlos Budnevich

EL CICLO POLÍTICO-ECONÓMICO: TEORÍA, EVIDENCIA Y EXTENSIÓN PARA UNA ECONOMÍA ABIERTA
Paola Assael y Felipe Larraín

RESEÑA DE LIBROS

RESÚMENES DE TESIS

PRECIO SUSCRIPCIÓN ANUAL 1994 (CUATRIMESTRAL)		
Chile	\$	7.000
América Latina	US\$	38 (incluye envío aéreo)
Europa y USA	US\$	46 (incluye envío aéreo)
NUMEROS SUELTOS O ATRASADOS		
Chile	\$	2.500
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
Casilla 76, Correo 17, Santiago
CHILE
Fax: 56-2-5521310

ESTUDIOS PÚBLICOS

Nº 54 - Otoño 1994

Gabriel del Fávoro	<i>Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente</i>
Arturo Fontalne Talavera	<i>Responsabilidad personal, daño y medio ambiente</i>
Heraldo Muñoz	<i>El debate comercio internacional vs. ecología</i>
Rafael Cavledes	<i>Subsidios a la demanda en salud</i>
Violeta Arancibia	<i>La educación en Chile: Percepciones de la opinión pública y de expertos</i>
Fernando F. Suárez	<i>La competitividad de las empresas</i>
Cristián Larroulet	<i>Efectos de un programa de privatizaciones: El caso de Chile (1985-1989)</i>
William Thayer Arteaga	<i>Orígenes, evolución y perspectivas del derecho laboral chileno</i>
Enrique Navarro Beltrán	<i>La judicatura analizada por los presidentes de la Corte Suprema</i>
Oscar Godoy Arcaya	<i>Las elecciones de 1993</i>
José Auth	<i>Elecciones presidenciales y parlamentarias de 1993</i>
Francisco Javier Cuadra	<i>Claves del proceso político chileno: Apreciación sistémica de las elecciones generales de 1993</i>
Francis Fukuyama	<i>Capitalismo y democracia: El eslabón perdido</i>
Francisco C. Weffort	<i>El futuro del socialismo</i>
Arturo Fontalne Talavera	<i>"El futuro de una ilusión"</i>
Fernando Sáez	<i>Mario Vargas Llosa: El pez en el agua</i>

DOCUMENTO

Carla Cordua *Selección de textos políticos de Hegel*

Suscripciones

Anual	\$ 6.000 (IVA Incl.)
Estudiantes	\$ 3.000 (IVA Incl.)
Bianual	\$ 9.000 (IVA Incl.)

Centro de Estudios Públicos

Monseñor Sótero Sanz 175, Fono: 231 5324 - Fax: 233 5253
Santiago - Chile

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة
يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استلم منها من المكتبة التي تتعامل معها
أو اكتب إلى: الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف.

如何获取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经销处均有发售。向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à: Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas -- DC-2-866
Nueva York, N.Y., 10017
Estados Unidos de América

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas
Palais des Nations
1211 Ginebra 10, Suiza

Unidad de Distribución
CEPAL — Casilla 179-D
Santiago de Chile

Primera edición
Impreso para las Naciones Unidas — Santiago de Chile — Agosto de 1994 — 2250
ISSN 0251-0257 — ISBN 92-1-321400-6

ALFABETA IMPRESORES

EN ESTE NUMERO DE LA REVISTA

América Latina y el Caribe frente a la economía mundial	7
<i>Gert Rosenthal</i>	
<hr/>	
Afluencia de capitales externos y políticas macroeconómicas	13
<i>Andras Uthoff y Daniel Titelman</i>	
<hr/>	
Represión financiera y patrón de financiamiento latinoamericano	31
<i>Marcos Antonio Macedo Cintra</i>	
<hr/>	
Políticas de competitividad	49
<i>Wilson Peres</i>	
<hr/>	
Política industrial y fomento de la competitividad	59
<i>Oswaldo Rosales</i>	
<hr/>	
El regionalismo abierto y la integración económica	81
<i>Juan A. Fuentes K.</i>	
<hr/>	
Transformaciones del trabajo femenino urbano	91
<i>Irma Arriagada</i>	
<hr/>	
La gestión del agua y las cuencas en América Latina	111
<i>Axel Dourojeanni</i>	
<hr/>	
Políticas públicas y competitividad de las exportaciones agrícolas	129
<i>Milton von Hesse</i>	
<hr/>	
Agroindustria y transformación productiva de la pequeña agricultura	147
<i>Alejandro Schejman</i>	
<hr/>	
Grupos privados nacionales en México, 1988-1993	159
<i>Celso Garrido</i>	
<hr/>	
Evolución y perspectivas de la reforma y la apertura en China	177
<i>Li Cong</i>	
<hr/>	
Orientaciones para los colaboradores de la Revista de la CEPAL	185
<hr/>	