

REVISTA

de la

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

C E P A L

A B R I L 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*

SUMARIO

| | |
|--|------------|
| Distribución del ingreso e incidencia de la pobreza a lo largo del ajuste | 7 |
| <i>Oscar Altimir</i> | |
| Nuevas orientaciones para la gestión pública | 33 |
| <i>Eugenio Lahera</i> | |
| Industrias petroquímica y de máquinas herramientas: estrategias empresariales | 49 |
| <i>Daniel Chudnovsky, Andrés López y Fernando Porta</i> | |
| Productividad, crecimiento y exportaciones industriales de Brasil | 71 |
| <i>Regis Bonelli</i> | |
| Maquila en el Caribe: la experiencia de Jamaica | 91 |
| <i>Larry Willmore</i> | |
| Elasticidad-precio de las exportaciones agrícolas de Centroamérica | 107 |
| <i>Alberto Gabriele</i> | |
| De la inflación crónica a la inflación moderada en el Ecuador | 119 |
| <i>Luis I. Jácome Hidalgo</i> | |
| Nuevas estrategias de las empresas transnacionales en la Argentina | 133 |
| <i>Bernardo Kosacoff y Gabriel Bezchinsky</i> | |
| Informalidad y pobreza en América Latina | 157 |
| <i>Guillermo Rosenbluth</i> | |
| Crisis y alternativas en los procesos de regionalización | 179 |
| <i>Sergio Boisier</i> | |
| Una perspectiva cultural de las propuestas de la CEPAL | 191 |
| <i>Fernando Calderón, Martín Hopenhayn y Ernesto Ottone</i> | |
| La CEPAL y el neoliberalismo: entrevista a Fernando Fajnzylber | 207 |
| Orientaciones para los colaboradores de la Revista de la CEPAL | 211 |
| Publicaciones recientes de la CEPAL | 212 |

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. 1824-P |
| Abril 1994 |

| |
|---|
| Publicación de las Naciones Unidas |
| ISSN 0251 - 0257 |
| ISBN 92-1-321399-9 |

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

Copyright © Naciones Unidas 1994
Todos los derechos están reservados
Impreso en Santiago de Chile

Distribución del ingreso *e incidencia de la pobreza* a lo largo del ajuste

Oscar Altimir

*Secretario Ejecutivo
Adjunto de la CEPAL.*

Este artículo analiza los costos distributivos de la crisis y los ajustes de los años ochenta, así como los efectos de la recuperación y del inicio de sendas de crecimiento sostenido. Para ello se basa en pares comparables de estimaciones de la distribución del ingreso y en las estimaciones de pobreza de la CEPAL para los diez países mayores de la región, predominantemente urbanos. El método de análisis consiste, por un lado, en comparar los cambios distributivos y los cambios en las variables macroeconómicas y del mercado de trabajo durante fases macroeconómicas similares a lo largo del proceso de ajuste en diferentes países y, por otro, en comparar las situaciones distributivas en cada país, antes y después del ajuste. Se concluye que, si bien la recuperación económica y el abatimiento de la inflación están aliviando las situaciones de pobreza, el crecimiento de mediano plazo sin mejoramiento de la distribución del ingreso traerá un proceso demasiado largo de reducción de la pobreza, y que hay bases para suponer que la nueva modalidad de funcionamiento y las nuevas reglas de política pública de estas economías pueden implicar mayores desigualdades de ingreso.

I

Introducción

La mayoría de los países de América Latina están recuperándose arduamente de la prolongada crisis que padecieron durante los años ochenta y de los ajustes traumáticos por los que tuvieron que pasar para liberarse de ella y establecer las bases de una nueva fase de crecimiento sostenido.

La transferencia neta de recursos hacia la región, que antes de la crisis representaba más de 2% de su PIB, súbitamente se volvió negativa. Entre 1982 y 1989 la exportación neta de capital de los países de América Latina fue equivalente a casi 4% de su PIB agregado. El cambio en la transferencia neta de recursos equivalió a una presión permanente de 6% sobre los recursos internos durante el período.

Después del ajuste externo y la recesión que redujeron en 10% el producto per cápita entre 1980 y 1983, la mayor parte de las economías de América Latina oscilaron entre la recesión y la inflación y enfrentaron como pudieron el problema de la deuda y sus consecuencias internas durante la mayor parte del decenio. Al finalizar la crisis, el producto per cápita aún se situaba al nivel de 1983 y el ingreso nacional real per cápita era 15% inferior al de 1980. Sin embargo, durante 1991-1993 el crecimiento fue más constante, hubo señales de reactivación de la inversión privada junto con el regreso de importantes corrientes de capital, se generalizó la tendencia a la estabilización de los precios y la mayor parte de los enormes ajustes fiscales de los años anteriores logró mantenerse.

Aunque en algunos casos los procesos de estabilización todavía muestran cierta fragilidad, la mayor parte de las economías de América Latina se asienta

sobre bases nuevas. Estas se caracterizan por una orientación más firme hacia las exportaciones (cuyo volumen, en muchos casos, al menos se duplicó durante el pasado decenio), la liberalización del comercio, la austeridad fiscal, una gestión más prudente de la política monetaria y mayor renuencia a recurrir a la regulación estatal de la actividad económica.

Para los grupos pobres y de ingresos medianos bajos, la grave crisis económica de los años ochenta significó un deterioro tanto del ingreso real como del acceso y la calidad de los servicios sociales.

Casi todos los países experimentaron una pronunciada redistribución del ingreso entre los hogares durante ese decenio, en la mayoría de los casos con resultados regresivos netos al final de él. Por otra parte, los cambios regresivos en el ingreso relativo y la caída del ingreso real per cápita durante la primera mitad del decenio, cuando la mayor parte de las economías experimentaba ajustes recesivos o había apenas empezado a recuperarse, significaron incrementos importantes de la pobreza absoluta, que sólo en unos cuantos casos lograron anularse parcialmente con los procesos de estabilización y crecimiento de los últimos años.

La recuperación económica y el descenso de la inflación en algo mejoraron la situación en cuanto a la pobreza; sin embargo, cunde la sensación de que la nueva modalidad de funcionamiento de las economías y las nuevas reglas de política pública suponen, en relación con el pasado, mayores desigualdades de ingreso y situaciones más precarias en cuanto a empleo en un entorno fiscal ciertamente más restrictivo.

II

El método de trabajo

1. La base de datos sobre la distribución del ingreso y la pobreza

La confiabilidad de las estadísticas sobre distribu-

ción del ingreso en América Latina es muy variable, y éstas no pueden compararse directamente entre sí.¹

El autor agradece los valiosos comentarios de Robert Devlin,

Norberto García y Arturo León, así como la experta colaboración de Gloria Bensen y Guillermo Mundt, sin que ello signifique responsabilidad alguna de su parte por los resultados finales.

¹ Véase en Altimir (1987) un análisis de la confiabilidad de la

Muchos son los factores que distorsionan su comparabilidad; entre ellos, la subestimación del ingreso afecta de manera diferente tanto los niveles de ingreso como su concentración. Para obviar de alguna manera este obstáculo, el análisis de los cambios en la distribución relativa del ingreso se basa en pares de estimaciones disponibles (que pueden verse en el cuadro 1), elegidas por su similitud (y, por consiguiente, su aparente comparabilidad) respecto del concepto de ingreso, la técnica de medi-

ción del ingreso y la cobertura geográfica de las encuestas utilizadas para recopilar los datos, así como respecto de las unidades y criterios utilizados por los autores respectivos al procesar o ajustar los datos de las encuestas.² Sin embargo, las diferencias corroboradas o supuestas respecto de cualquiera de estos aspectos invalidan en muchos casos ir más allá de estas comparaciones de pares para utilizar simplemente un fondo común (*pooling*) de estimaciones.

CUADRO 1

América Latina (10 países): Cambios en la distribución del ingreso en períodos seleccionados

| Países | Períodos | Fuentes | Cobertura ^a | Conceptos de ingreso ^b | Cambios en la concentración (porcentajes) | | Cambios en la participación de los grupos de ingreso (porcentaje del ingreso total) | | |
|------------|-----------|-------------------------------|------------------------|-----------------------------------|---|--|---|-------------------|------------------|
| | | | | | Coefficiente Gini | Relación 10% de ingr. + alto y 40% de ingr. + bajo | 40% bajo | 50% intermedio | 10% alto |
| Argentina | 1970-1974 | Altimir (1986) | AM | IH | 4 | 9 | -0.7 | -0.7 | 1.4 |
| | 1974-1980 | Altimir (1986) | AM | IPCH | 10 | 28 | -2.1 | -1.2 | 3.3 |
| | 1980-1986 | CEPAL (1991b) | AM | IPCH | 11 | 27 | -1.5 | -3.2 | 4.7 |
| | 1980-1989 | Psacharopoulos y otros (1992) | AM | IPCH | 17 | 47 | -2.9 | -3.0 | 5.9 |
| | 1985-1990 | Beccaria (1991) | AM | IPCH | ... | 33 ^c | -1.4 ^d | -3.4 ^e | 4.8 |
| Brasil | 1979-1987 | CEPAL (1991b) | AM | IPCH | 4 | 32 | -2.3 | -1.3 | 3.6 |
| | | | RU | IPCH | 7 | 9 | 2.7 | -5.5 | 2.8 |
| | 1979-1989 | Psacharopoulos y otros (1992) | N | IPCH | 7 | 28 | -1.3 | -2.4 | 3.7 |
| | 1987-1989 | Hoffman (1992) | U | IR | 8 | 31 ^f | -2.1 ^g | -2.8 ^h | 4.9 |
| | 1987-1990 | Hoffman (1992) | U | IR | 2 | 9 | -1.0 | - | 1.0 |
| | 1987-1990 | CEPAL (1991b; 1993) | AM | IPCH | -6 | -18 | 0.4 | 6.3 | -6.7 |
| Colombia | 1978-1988 | Londoño (1990) | N | IR | -1 | -3 | -0.2 | 0.3 | -0.5 |
| | | | AM | IPCH | -3 | -12 | 0.2 | 0.8 | -1.0 |
| | | | RU | IPCH | -5 | - | 0.4 | 3.0 | -3.4 |
| | 1980-1989 | Psacharopoulos y otros (1992) | U | IPCH | -9 | -27 | 1.9 | 3.2 | -5.1 |
| | 1986-1990 | CEPAL (1991b; 1993) | AM | IPCH | -2 | -1 | -0.4 | 2.7 | -2.3 |
| Costa Rica | 1981-1988 | CEPAL (1991b) | AM | IPCH | 7 | 22 | -1.5 | -1.6 | 3.1 |
| | | | RU | IPCH | 14 | 3 | -1.9 | -3.2 | 5.1 |
| | 1981-1989 | Psacharopoulos y otros (1992) | N | IPCH | -3 | -10 | 1.4 | -1.9 | 0.5 |
| | 1988-1990 | CEPAL (1991b; 1993) | AM | IPCH | -6 | -13 | 1.1 | 1.1 | -2.2 |
| | | | RU | IPCH | -6 | -15 | 0.4 | 3.0 | -3.4 |
| Chile | 1968-1974 | Heskia (1980) | AM | IH | -10 | -23 | 2.0 | 1.8 | -3.8 |
| | 1974-1980 | Heskia (1980), Riveros (1985) | AM | IH | 21 | 60 | -2.8 | -6.2 ^h | 9.0 ⁱ |
| | 1981-1983 | Riveros (1985) | AM | IH | 2 | 14 | -1.1 | -0.5 ^h | 1.6 ⁱ |

(continúa)

medición del ingreso a partir de diferentes tipos de encuestas en América Latina y de sus problemas de comparabilidad.

² Véase en Altimir (1992) una compilación detallada de las estadísticas sobre distribución del ingreso en cada país y la selección de

pares comparables. En particular, la selección basada en la similitud de los datos y su tratamiento permite comparar los coeficientes de Gini (y calcular sus variaciones, como se hace en el cuadro 1), que se han computado sobre la base de datos agrupados en forma similar.

CUADRO 1 (continuación)

| Países | Períodos | Fuentes | Cobertura ^a | Conceptos de ingreso ^b | Cambios en la concentración (porcentajes) | | Cambios en la participación de los grupos de ingreso (porcentaje del ingreso total) | | |
|-----------|------------------------------|--|------------------------|-----------------------------------|---|--|---|-------------------|------------------|
| | | | | | Coefficiente Gini | Relación 10% de ingr. + alto y 40% de ingr. + bajo | 40% bajo | 50% intermedio | 10% alto |
| Chile | 1968-1983 | CEPAL (1979), Rodríguez (1985) | N | IH | 23 | 38 | -1.6 | -6.2 | 7.8 |
| | 1969-1978 | Ffrench-Davis, Raczynski (1987) | AM | GH | ... | 54 ^j | -4.9 | -1.6 ^h | 6.5 ⁱ |
| | 1978-1988 | Ffrench-Davis, Raczynski (1987) | AM | GH | ... | 23 ^j | -1.9 | -1.7 ^h | 3.6 ⁱ |
| | 1987-1990 | CEPAL (1991b; 1991c) | U | IPCH | -2 | -3 | 0.4 | -0.4 | - |
| México | 1977-1984 | CEPAL (1988), Lustig (1992) | N | IH | -9 | -41 | 2.8 | 0.7 | -3.5 |
| | 1984-1989 | Lustig (1992) | N | IH | ... | 28 | -1.4 | -3.7 | 5.1 |
| Panamá | 1979-1989 | Psacharopoulos y otros (1992) | N | IPCH | 16 | 66 | -3.5 | -2.8 | 6.3 |
| Perú | 1985-1986- 1990 | Psacharopoulos y otros (1992) | AM | IPCH | 2 | 5 | -0.7 | 0.5 | 0.2 |
| Uruguay | 1973-1979 | Melgar (1981), | AM | IPH | 32 | 100 | -4.7 | -8.3 | 13.0 |
| | 1979-1981 | Melgar (1981), Melgar- Villalobos (1987) | AM | IPH | -2 | -4 | -1.2 | 6.3 | -5.1 |
| | 1981-1986 | CEPAL (1991a; 1991b) | AM | IPCH | 7 | 20 | -1.2 | -2.4 | 3.6 |
| | 1986-1989 | CEPAL (1991a; 1991b) | AM | IPCH | -9 | -19 | 1.4 | 3.1 | -4.5 |
| | | | RU | IPCH | -7 | -12 | 1.5 | 0.1 | -1.6 |
| | 1981-1989 | Psacharopoulos y otros (1992) | U | IPCH | -3 | -7 | 0.8 | -0.2 | -0.6 |
| Venezuela | 1981-1986 | CEPAL (1991b) | AM | IPCH | 8 | 19 | -2.5 | -1.7 | 4.2 |
| | | | RU | IPCH | 18 | 46 | -2.6 | -3.1 | 5.7 |
| | 1981-1989 | Psacharopoulos y otros (1992) | N | IPCH | 3 | 8 | -0.4 | -1.3 | 1.7 |
| | 1986-1990 | CEPAL (1991b; 1993) | AM | IPCH | -4 | -7 | 0.8 | -0.4 | -0.4 |
| | | | RU | IPCH | - | 3 | - | -0.6 | 0.6 |
| | 1987-1989 | Márquez- Mukherjee (1991) | N | IPCH | 6 | 11 | -0.2 | -3.5 | 3.7 |
| 1989-1990 | Márquez- Mukherjee (1991) | N | IPCH | -4 | -14 | 0.9 | 1.8 | -2.7 | |

^a AM: área metropolitana; RU: resto de áreas urbanas; U: áreas urbanas; N: nacional.

^b IH: ingreso del hogar; IPH: ingreso primario del hogar; IPCH: ingreso per cápita del hogar; GH: gastos del hogar; IR: ingreso del receptor.

^c Relación 10 alto/30 bajo.

^d Corresponde al 30% inferior.

^e Corresponde al 60% intermedio.

^f Relación 10 alto/50 bajo.

^g Corresponde al 50% inferior.

^h Corresponde al 40% intermedio.

ⁱ Corresponde al 20% superior.

^j Relación 20 alto/40 bajo.

Las estimaciones de la pobreza (cuadro 2) corresponden a las producidas por la CEPAL (1991a y 1992a). Son el resultado de cortar las distribuciones estimadas de los hogares según su ingreso per cápita, previamente ajustado para tener en cuenta una subes-

timación de ingreso,³ mediante líneas de pobreza específicas por países; éstas representan presupuestos

³ Véase el método del ajuste aplicado en Altimir (1987) y los detalles de los ajustes en CEPAL (1991a).

normativos mínimos del consumo privado basados en presupuestos alimentarios mínimos que cubren adecuadamente las necesidades nutricionales.⁴ Las líneas de pobreza utilizadas para los diversos años del de-

cenio de 1980 se mantuvieron constantes en términos reales, criterio aceptable para un período de recesión y recuperación.⁵

En el presente artículo se utilizan como medida

CUADRO 2

América Latina^a: Estimaciones de pobreza e indigencia en 1980, 1986 y 1990

| Area | Pobreza ^b | | | | | | Indigencia ^c | | | | | |
|----------|----------------------|----|----------|----|----------|----|-------------------------|----|----------|----|----------|----|
| | 1980 | | 1986 | | 1990 | | 1980 | | 1986 | | 1990 | |
| | Millones | % | Millones | % | Millones | % | Millones | % | Millones | % | Millones | % |
| Hogares | | | | | | | | | | | | |
| Nacional | 24.2 | 35 | 32.1 | 37 | 37.0 | 39 | 10.4 | 15 | 14.6 | 17 | 16.9 | 18 |
| Urbana | 11.8 | 25 | 18.7 | 30 | 22.7 | 34 | 4.1 | 9 | 7.0 | 11 | 8.7 | 13 |
| Rural | 12.4 | 54 | 13.4 | 53 | 14.3 | 53 | 6.3 | 28 | 7.6 | 30 | 8.2 | 30 |
| Personas | | | | | | | | | | | | |
| Nacional | 135.9 | 41 | 170.2 | 43 | 195.9 | 46 | 62.4 | 19 | 81.4 | 21 | 93.5 | 22 |
| Urbana | 62.9 | 30 | 94.4 | 36 | 115.5 | 39 | 22.5 | 11 | 35.8 | 14 | 44.9 | 15 |
| Rural | 73.0 | 60 | 75.8 | 60 | 80.4 | 61 | 39.9 | 33 | 45.6 | 36 | 48.6 | 37 |

Fuente: Para 1980 y 1986: CEPAL, 1991a. Para 1990: CEPAL, 1992a.

^a 19 países. Basadas en datos de: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela para 1980 y 1986, y también de Chile, Honduras y Paraguay para 1990.

^b Corresponde al ingreso per cápita de los hogares por debajo de las líneas de pobreza equivalentes al doble de los presupuestos alimentarios mínimos específicos por países, que varían de 22 a 34 dólares de 1988 por persona al mes, para las áreas urbanas.

^c Corresponde al ingreso per cápita de los hogares por debajo del valor de los presupuestos alimentarios mínimos específicos por países utilizados para trazar las líneas de pobreza.

de la pobreza solamente relaciones de incidencia (*headcount ratios*), correspondientes a varios años del último decenio con respecto a cada país estudiado.⁶ Se muestran en el cuadro 3, que también incluye la incidencia de la extrema pobreza o indigencia, definida como la proporción de hogares con un ingreso per

cápita menor que el valor del presupuesto alimentario mínimo.

Estas estimaciones de hecho construyen mediciones nacionales de la pobreza a partir de estimaciones urbanas y rurales. Sin embargo, cabe tener presente que las estimaciones de la incidencia de la pobreza en las zonas rurales son de una calidad considerablemente menor que las estimaciones para las áreas urbanas. Por una parte, las normas utilizadas para trazar la líneas de pobreza tienen un sesgo urbano inevitable, no obstante que se toman en cuenta las diferencias entre zonas urbanas y rurales en materia de precios y consumo. Por otra parte, las mediciones existentes del ingreso rural y su distribución generalmente son aún menos precisas que las del ingreso urbano de la misma encuesta. Finalmente, algunas de las estimaciones rurales son sólo "conjeturas informadas" basadas en datos pertinentes pero indirectos (Altimir, 1991).

El conjunto de países estudiados en el presente trabajo incluye los más importantes de América Latina, así como otros respecto de los cuales se dispone también de mediciones comparables de desigualdad y

⁴ Véanse en CEPAL (1991a) los detalles acerca de los presupuestos alimentarios mínimos específicos por países y la manera como se establecieron. Las canastas mínimas de alimentos se obtuvieron sobre la base de la composición del consumo de alimentos de los estratos de hogares que en cada país alcanzaron con cierta amplitud las necesidades nutricionales mínimas, aunque estas canastas de referencia se ajustaron a esos mínimos así como a la disponibilidad media nacional de cada alimento, excluyendo aquellos artículos de un alto precio por caloría o de un valor nutricional superfluo. Por consiguiente, el criterio para establecer las canastas mínimas de alimentos se basó en los hábitos, teniendo en cuenta la disponibilidad y el costo, más que en el costo mínimo, teniendo en cuenta la disponibilidad y los hábitos, como hizo Altimir (1979) a fin de obtener las estimaciones para 1970.

⁵ Véase en Altimir (1991) un análisis de los argumentos en favor de desplazar las líneas de pobreza a lo largo de períodos de crecimiento económico.

⁶ En CEPAL (1991a) también se incluyen estimaciones de las brechas de pobreza, pero sólo para 1986.

CUADRO 3

América Latina (10 países): Incidencia de la pobreza y de la indigencia en los años ochenta
(Porcentajes de hogares)

| | Pobreza | | | Indigencia | | |
|-------------------|-----------------|-----------------|-----------------|---------------|-----------------|------------------|
| | Áreas urbanas | Áreas rurales | Nivel nacional | Áreas urbanas | Áreas rurales | Nivel nacionales |
| Argentina | | | | | | |
| 1980 | 7 | 16 ^a | 9 | 2 | 4 ^a | 2 |
| 1986 | 12 | 17 ^a | 13 | 3 | 6 ^a | 4 |
| 1990 | 19 ^b | | | | | |
| 1991 | 15 ^b | | | | | |
| Brasil | | | | | | |
| 1979 | 30 | 62 | 39 | 10 | 35 | 17 |
| 1987 | 34 | 60 | 40 | 13 | 34 | 18 |
| 1990 | 39 | 56 | 43 | 17 | 31 | 20 |
| Colombia | | | | | | |
| 1980 | 36 | 45 ^a | 39 | 13 | 22 ^a | 16 |
| 1986 | 36 | 42 | 38 | 15 | 22 | 17 |
| 1990 | 35 | | 12 | | | |
| Costa Rica | | | | | | |
| 1981 | 16 | 28 | 22 | 5 | 8 | 6 |
| 1988 | 21 | 28 | 25 | 6 | 10 | 10 |
| 1990 | 22 | 25 | 24 | 7 | 12 | 10 |
| Chile | | | | | | |
| 1980 | 32 ^c | 41 ^c | 33 ^c | | | |
| 1987 | 37 | 45 | 38 | 13 | 16 | 14 |
| 1990 | 34 | 36 | 35 | 11 | 15 | 12 |
| México | | | | | | |
| 1977 | | | 32 | | | 10 |
| 1984 | 23 | 43 | 30 | 6 | 19 | 10 |
| Panamá | | | | | | |
| 1979 | 31 | 45 | 36 | 14 | 27 | 19 |
| 1986 | 30 | 43 | 34 | 13 | 22 | 16 |
| 1989 | 34 | 48 | 38 | 15 | 25 | 18 |
| Perú | | | | | | |
| 1979 | 35 | 65 ^a | 46 | 10 | 38 ^a | 21 |
| 1985/86 | 45 | 64 | 52 | 16 | 39 | 25 |
| Uruguay | | | | | | |
| 1981 | 9 | 21 ^a | 11 | 2 | 7 ^a | 3 |
| 1986 | 14 | 23 ^a | 15 | 3 | 8 ^a | 3 |
| 1989 | 10 | 23 ^a | 15 | 2 | 8 ^a | 3 |
| Venezuela | | | | | | |
| 1981 | 18 | 35 | 22 | 5 | 15 | 7 |
| 1986 | 25 | 34 | 27 | 8 | 14 | 9 |
| 1990 | 33 | 38 | 34 | 11 | 17 | 12 |

Fuente: CEPAL (1991a, 1991b; 1992a).

^a Estas estimaciones deben considerarse como "conjeturas informadas" basadas en informaciones pertinentes pero indirectas.

^b Estimaciones del autor, basadas en Beccaria y Minujin (1991).

^c Estimaciones del autor, basadas en Pollack y Uthoff (1987). Véase Altimir (1991).

pobreza tanto al comienzo del decenio como en un período posterior. Se excluyen los países predominantemente rurales, como Guatemala y Honduras, para los que la CEPAL produjo asimismo estimaciones de la pobreza, debido a que el método de análisis utilizado en esta ocasión y las variables sobre las que se

funda recogen más que nada fenómenos urbanos. La sola dimensión de la pobreza rural, según esas estimaciones (afecta a las cuatro quintas partes de la población rural y representa al menos las tres cuartas partes de todos los pobres), subraya la falta de pertinencia en tales casos de un análisis centrado en las

zonas urbanas y sugiere que la medición y el análisis de la pobreza en esos países debe basarse en encuestas, criterios de pobreza y variables explicativas relacionados más estrechamente con las condiciones rurales.

En esta base de datos el ingreso mide generalmente aquél en efectivo⁷ disponible en los hogares, incluidos los ingresos primarios (sueldos y salarios e ingresos empresariales) y otros ingresos monetarios (pensiones, transferencias, alquileres, intereses, etc.) después del pago de los impuestos directos. Por consiguiente, excluye el ingreso imputado proveniente de bienes y servicios públicos prestados gratuitamente o fuertemente subsidiados y, por lo tanto, los efectos redistributivos de esos gastos públicos. Estas mediciones del ingreso tampoco recogen la influencia de los impuestos indirectos sobre el ingreso real de los hogares.

2. El método de análisis

Las advertencias anteriores deben prevenirnos de no confundir el mapa con el territorio. Aunque nuestra preocupación en última instancia sea determinar los cambios en la estratificación social y distinguir entre los que reestructuran permanentemente las sociedades de América Latina y aquéllos relacionados con ajustes transitorios propios de tiempos difíciles, en este caso sólo podemos centrar la atención en los cambios agregados en la redistribución relativa del bienestar y en la incidencia de la pobreza, prescindiendo de las variaciones en la composición de los hogares y en sus estrategias económicas, incluida su manera de participar en los mercados laborales.

Además, el análisis se limita a las modificaciones en la distribución del ingreso privado y excluye la distribución del ingreso social (es decir, el que reciben los hogares en forma de bienes o subsidios públicos), para centrarse en los resultados distributivos de la participación de la gente en el proceso productivo y de sus derechos institucionalizados. Este enfoque deja en la penumbra las consecuencias redistributivas inmediatas de las políticas sociales aplicadas mediante el gasto público (no así los resultados del derecho a

recibir pagos de la seguridad social), pero capta tanto los efectos de corto plazo de la política económica sobre la distribución del ingreso como las influencias más mediatas y finales de la política pública sobre la estructura del ingreso, que sin embargo aparecen entremezcladas con los cambios estructurales que tienen lugar mucho más allá de la influencia de las políticas.

Con estas limitaciones, he tratado de evaluar aquí el *costo redistributivo* de la crisis y los ajustes, que es más que el "costo social" a veces medido como las pérdidas del bienestar agregado, pero es mucho menos que el costo social total, si reconocemos que la estructura social es más que la distribución del bienestar y que las condiciones de vida no sólo están determinadas por el ingreso.

Evaluar el costo de qué, es otro asunto. Los cambios redistributivos registrados por las mediciones disponibles de la distribución del ingreso incorporan los efectos del ajuste, los cambios institucionales que suponen reformas de las políticas y que son la base de los procesos de reestructuración, así como los efectos del ajuste fallido y de la aceleración de la inflación. Sin embargo, puesto que la crisis de los años ochenta es la contraparte de una transformación trascendental del desarrollo de América Latina, las pérdidas distributivas estimadas se atribuyen a aquellos procesos de transformación, marcados en algunos países por períodos de inestabilidad e inflación, políticas fallidas o políticas que suponen un sobreajuste.

El enfoque no se centra en la interacción de las variables macroeconómicas (que se analizó en otros trabajos),⁸ sino en las relaciones entre los cambios en la distribución del ingreso y en la incidencia de la pobreza y los procesos de ajuste, la reforma de políticas y la mutación estructural que están tras los cambios en esas variables macroeconómicas.

Sin embargo, ni la profundidad ni las características de la reestructuración productiva se revelan adecuadamente a través de los cambios en el conjunto de las variables macroeconómicas utilizadas, y sólo pueden insinuarse sus consecuencias distributivas permanentes mediante el examen de las situaciones distributivas después de la estabilización y el ajuste.

Por otra parte, la asociación de los cambios distributivos con las reformas de política plantea problemas metodológicos y otros vinculados al horizonte

⁷ Los ingresos en especie y los ingresos imputados, como el proveniente de actividades de subsistencia de la familia o alquileres de viviendas ocupadas por los dueños, se excluyen explícitamente o bien se miden de manera tan deficiente que no se tienen en cuenta en la mayoría de las encuestas consideradas en la base de datos, que son encuestas ocupacionales o de ingreso. Sólo una minoría de ellas son encuestas de ingresos y gastos, que de alguna manera pueden medir esos rubros (Altimir, 1987).

⁸ Por ejemplo, véanse Bianchi, Devlin y Ramos (1985 y 1987) y CEPAL (1986).

temporal. Las reformas de la política económica orientadas a facilitar o promover el crecimiento sostenible sobre la base de un comercio más liberal y de la inversión privada pueden tener cierta participación en los efectos de corto plazo sobre la distribución del ingreso del conjunto de políticas de estabilización y ajuste junto con las cuales esas reformas se pusieron en práctica. Más aún, algunos de esos efectos pueden haber sido impuestos por la economía política de las reformas para que se arraigaran. A más largo plazo, las reformas pueden tener efectos distributivos negativos en la medida en que se perciba una contraposición entre el crecimiento y la equidad o si esa contraposición pueda preverse sobre la base del modelo de crecimiento promovido por las reformas emprendidas. Para verificar empíricamente en qué medida la reestructuración económica promovida por esas reformas y por las nuevas circunstancias estructurales ha de significar una distribución más desigual del ingreso habrá que aguardar la manifestación a largo plazo de todos sus efectos. Por el momento, sólo podemos considerar lo que parecen ser las estructuras distributivas "normales" o más o menos "estables", cuando cada economía retoma una trayectoria de crecimiento sostenido.

Aun cuando los costos distributivos del ajuste externo, la estabilización, el ajuste fiscal y la reestructuración económica están entremezclados, las características y la secuencia del conjunto de políticas que se aplica ciertamente influyen en la magnitud y duración de las pérdidas distributivas (véase por ejemplo García, 1991). Sin embargo, las estimaciones en nuestra base de datos sobre la distribución del ingreso y la pobreza están demasiado espaciadas para derivar de ellas algo más que indicaciones muy generales.

Además, en muchos casos los períodos de análisis impuestos por la disponibilidad de datos incluyen políticas de ajuste o estabilización, seguidas por su fracaso y la aceleración de la inflación, y abarcan por lo tanto los costos distributivos de ambos tipos de procesos.

Los criterios básicos de evaluación que he utilizado en el presente estudio son, por una parte, la comparación entre los cambios distributivos y las modificaciones en las variables macroeconómicas y del mercado laboral durante fases macroeconómicas similares a lo largo del proceso de ajuste en diferentes países y, por otra parte, la comparación de las situaciones distributivas antes y después del ajuste en cada país.

En consecuencia, el análisis se realiza con respecto a diferentes fases de la evolución macroeconómica de cada economía durante los años ochenta, con la hipótesis implícita de que pueden existir diferentes relaciones entre los cambios distributivos y las variaciones macroeconómicas durante períodos de inestabilidad, recesión, recuperación y crecimiento cercano a la frontera de producción. Esta situación, habida cuenta de la escasez de mediciones distributivas para cada país y la falta de uniformidad en cuanto a su correspondencia con fases macroeconómicas similares, nos impide emprender un ejercicio econométrico formal.

En la selección de las variables macroeconómicas se han tenido en cuenta la disponibilidad y la pertinencia analítica. El modelo conceptual implícito relaciona los cambios de desigualdad con los del ingreso nacional real per cápita,⁹ el tipo de cambio real como sustituto de los precios relativos, los gastos de consumo del sector público a precios constantes¹⁰ como sustituto del empleo y de los salarios reales del gobierno, la inflación, los salarios reales urbanos y la subutilización de la mano de obra urbana (es decir, el desempleo urbano y el empleo informal). Los cambios de la pobreza urbana se relacionan a su vez con las variaciones del ingreso real per cápita, de la desigualdad y del salario mínimo real. Los cambios en la pobreza rural, por otra parte, se relacionan con las variaciones del ingreso real per cápita, el producto agrícola y el tipo de cambio real.

Existen varias limitaciones relacionadas con la medición que impiden establecer una asociación rigurosa entre los cambios observados en la distribución del ingreso y la pobreza y los cambios observados en las variables macroeconómicas. La más importante es que las distribuciones del ingreso observadas, por lo general provenientes de encuestas de hogares sobre mano de obra, miden el ingreso en un mes específico del año, mientras que las mediciones de la mayor parte de las variables macroeconómicas pertinentes se han obtenido en forma anual. Por otra parte, los

⁹ Esto es, el producto per cápita después del pago neto de los factores y el efecto de las variaciones de los términos de intercambio; por consiguiente, esta variable incorpora el efecto directo (es decir, contable) de los *shocks* externos representados por las variaciones de los términos de intercambio y de los intereses devengados sobre la deuda externa.

¹⁰ Es decir, el gasto de consumo público a precios corrientes deflactado por el deflactor del PIB, que es distinto del gasto por consumo público en términos reales según se estima en las cuentas nacionales, que en la práctica latinoamericana refleja, en el mejor de los casos, el empleo del sector público.

años respecto de los cuales se dispone de mediciones de la distribución del ingreso o de la pobreza no siempre corresponden a las fases pertinentes de los movimientos coyunturales de la economía (los que, además, en muchos casos han sido numerosos y a menudo en dirección diferente) o a períodos en que determinado conjunto de políticas estaba vigente.

Los análisis de la asociación entre los cambios distributivos y las variables macroeconómicas se centran en la distribución del ingreso y la incidencia de la pobreza en las áreas urbanas, con sólo un análisis sucinto de los cambios en la pobreza rural. Hay varias razones para desglosar el análisis. En primer lugar, como se observó anteriormente, las mediciones de la distribución del ingreso y la pobreza a nivel nacional incorporan o mezclan mediciones urbanas y rurales de muy distinta confiabilidad o precisión, lo que hace menos sostenible la hipótesis del "sesgo constante a través del tiempo". Empero, también la mayoría de las variables macroeconómicas tiene una relación diferente con el ingreso urbano o el rural (por ejemplo, el tipo de cambio) o una relación tenue

o distante con el ingreso rural (por ejemplo, el desempleo urbano o el empleo informal), o casi ninguna relación con ellos en el corto plazo (por ejemplo, los salarios urbanos); así, el análisis basado en la distribución global del ingreso o la pobreza a nivel nacional vuelve impreciso su valor diferencial explicativo.

Además, respecto de algunos países o períodos sólo se dispone de mediciones para las áreas urbanas. Sin duda, esto es un obstáculo para el análisis distributivo. No obstante, su gravedad es menor que en el caso de otras regiones en desarrollo, puesto que en la mayoría de los países de América Latina estudiados más de 60% de la población es urbana (más de 80% en los países del Cono Sur y Venezuela) y menos de la mitad de la población es rural (20% o menos en los países del Cono Sur y Venezuela).

Finalmente, los cambios distributivos de los años ochenta se evalúan asimismo en el ámbito de las tendencias de los años setenta, antes de la crisis, cuando tuvieron lugar diferentes procesos de crecimiento y, en algunos países, se emprendieron reformas de política.

III

El historial de los años setenta

1. Desigualdad

El análisis de los cambios en la distribución del ingreso y el crecimiento en los principales países de la región durante los años setenta (Altimir, 1992) señala lo siguiente (cuadro 4):

i) Los países cuyo crecimiento durante la década sufrió agudas perturbaciones, aunque exhibían muy diferentes grados de concentración del ingreso a principios de ella —como Argentina, Chile o Perú— experimentaron considerables aumentos de la desigualdad.

ii) Los países que registraron una expansión moderada del producto per cápita (entre 2% y 3%) durante la década, y en los cuales el grado de concentración del ingreso a principios de la misma era intermedio —como Costa Rica y Uruguay—, vieron deteriorarse su situación distributiva.

iii) Tres países (Colombia, México y Venezuela) que registraron ritmos elevados (superiores a 3% anual) y sostenidos de expansión del producto real per cápita, disminuyeron significativamente sus altos

grados de concentración anteriores (coeficientes Gini superiores a 0.5).

iv) En cambio Brasil, también con una alta y sostenida tasa de expansión (cercana a 6% anual per cápita) durante los años setenta, no disminuyó su muy elevada concentración establecida en la década anterior (coeficiente Gini de aproximadamente 0.6).

2. Pobreza

Los cambios en la incidencia de la pobreza absoluta dependen del crecimiento del ingreso real medio, de los cambios en la distribución del ingreso y también de la postura respecto de la variación de las normas de pobreza a lo largo del tiempo.¹¹ Si se utilizan estimaciones comparables de la incidencia de la pobreza

¹¹ A la inversa de la modalidad generalizada de utilizar líneas de pobreza constantes en el tiempo en términos reales, hay un sólido argumento en favor de modificar inclusive las líneas de pobreza absoluta a lo largo del tiempo, en una situación de crecimiento y progreso social (véase Altimir, 1991).

CUADRO 4

América Latina (10 países): Ritmo de crecimiento y cambios en la distribución del ingreso y la incidencia de la pobreza en los años setenta

| Países | Cambios en la concentración del ingreso ^a | Cambios en la incidencia de la pobreza ^a | | |
|--------------------------------------|--|---|--------|-------|
| | | Nacional | Urbana | Rural |
| Crecimiento lento (<1%) | | | | |
| Argentina | I | M | I | D |
| Chile | I | I | I | I |
| Perú | I | D | I | D |
| Crecimiento moderado (2 a 3%) | | | | |
| Costa Rica | I | D | M | D |
| Panamá | ... | M | I | D |
| Uruguay | I | | I | |
| Crecimiento rápido (>3%) | | | | |
| Brasil | M | D | M | D |
| Colombia | D | D | D | D |
| México | D | D | D | D |
| Venezuela | D | D | D | D |

Fuente: Altimir (1992).

^a I: incremento; M: mantenimiento; D: disminución.

en 1970 y alrededor de 1980, tanto con líneas de pobreza constantes como con variación a lo largo del tiempo (Altimir, 1992), destaca lo siguiente para la muestra de países (cuadro 4):

i) Argentina, Chile y Perú, grupo de países con creciente desigualdad y crecimiento bajo e inestable durante el decenio —como consecuencia de perturbaciones económicas y alteraciones institucionales—, tuvieron resultados desalentadores o decididamente desastrosos en materia de pobreza. En Argentina la incidencia de la pobreza a nivel nacional puede haberse incrementado levemente y en Perú inclusive disminuyó, si se aceptan las “conjeturas informadas” respectivas acerca de la disminución de la pobreza rural, pero en ambos países la pobreza urbana tendió a aumentar. En Chile hubo una virtual explosión de la pobreza tanto en las zonas urbanas como en las rurales.

ii) En los dos países que experimentaron un crecimiento moderado con desigualdad creciente (Costa Rica y Uruguay), la incidencia de la pobreza urbana se mantuvo invariable o se incrementó, en tanto que la pobreza rural disminuyó o se mantuvo aproximadamente constante, respectivamente.

iii) Los países que lograron altas tasas de crecimiento per cápita y desigualdad decreciente (Colombia, México y Venezuela) mostraron una reducción significativa de la pobreza absoluta, tanto en las áreas urbanas como rurales.¹²

iv) El intenso crecimiento de Brasil se tradujo en la reducción de la pobreza, aunque no mejorara la distribución relativa del ingreso; sin embargo, si se acepta algún desplazamiento de la línea de pobreza, en reconocimiento de los efectos de ese proceso de crecimiento en el estilo de vida prevaleciente, la incidencia de la pobreza en las áreas urbanas se habría mantenido aproximadamente constante.

v) La incidencia de la pobreza en las áreas rurales mostró una tendencia declinante durante los años setenta en casi todos los países estudiados, con independencia del ritmo o estabilidad de su crecimiento, salvo la notoria excepción de Chile.

vi) Las migraciones rurales-urbanas, que fueron especialmente intensas en los años setenta, pueden haber contribuido más que el mejoramiento de las condiciones económicas de las áreas rurales a la reducción absoluta de los pobres rurales en Argentina, Brasil y Venezuela. Por el contrario, el último factor ha influido más que las migraciones para reducir la pobreza rural absoluta en Colombia, México y Panamá y la incidencia de la pobreza rural en Costa Rica y Perú. En Chile, las migraciones rurales-urbanas simplemente amortiguaron el aumento de la incidencia de la pobreza.

¹² Aun con un desplazamiento de las líneas de pobreza, a causa

del elevado crecimiento, la pobreza habría disminuido, aunque en menor grado.

IV

Los años ochenta: reseña de diez países

La concentración del ingreso y la pobreza aumentaron en las áreas urbanas de casi todos los países de América Latina durante los años ochenta (cuadros 1 y 3). Colombia es la única excepción inequívoca, mientras que México y Costa Rica parecen haber logrado de alguna forma amortiguar el deterioro distributivo causado por los ajustes del decenio y Panamá sólo se vio afectada cuando fue perturbada por conflictos políticos e internacionales. Brasil, con un alto grado de desigualdad, también tuvo un deterioro adicional relativamente menor. Chile, Argentina y Uruguay ex-

perimentaron graves pérdidas distributivas durante fases diferentes de sus procesos de reforma y ajuste de los últimos dos decenios; su historial de los años ochenta debe considerarse en ese contexto. Perú y Venezuela también experimentaron fuertes pérdidas distributivas como resultado de distintas combinaciones de crisis y políticas fracasadas. Los cambios en la concentración del ingreso¹³ y la pobreza urbana en cada país y período se comparan con los cambios en las variables macroeconómicas y del mercado laboral que se resumen en el cuadro 5.

CUADRO 5

América Latina (9 países): Cambios en las variables macroeconómicas y laborales y cambios distributivos en fases diferentes de los años 80
(Porcentajes de variación en cada período)

| Países | Períodos | Variables macroeconómicas ^a | | | Mercado laboral ^b | | | | | | Cambios distributivos ^c | |
|--|----------|--|-----|------------------|------------------------------|-----|------|------|-----|------------------|--|-------------------|
| | | INR ^{pe} | TCR | INF ^d | SR | SMR | SENA | EINA | DU | CG ^{pe} | Concentración (coeficiente Gini) | Pobreza urbana |
| I. Períodos de ajuste recesivos a <i>shocks</i> externos | | | | | | | | | | | | |
| Argentina | 1980-83 | -23 | 77 | I | -1 | 37 | 10 | 1 | 81 | -19 | I? | I+? |
| Brasil | 1979-83 | -13 | 26 | I | -18 | -5 | 20 | 24 | 8 | -7 | M | I |
| Colombia | 1980-83 | -5 | -12 | D | 8 | 7 | 12 | 9 | 21 | 7 | D | M? |
| Costa Rica | 1980-83 | -26 | 40 | I/D | -18 | -1 | 12 | 12 | 42 | -30 | I? | I+ |
| Chile | 1981-83 | -22 | 34 | I | -11 | -19 | 32 | 5 | 111 | -8 | I | I |
| México | 1981-84e | -12 | 40 | I | -30 | -32 | 12 | 7 | 36 | -14 | I? | I? |
| Perú | 1982-84 | -12 | 14 | I | -25 | -20 | 32 | 31 | 35 | -22 | ... | I+ |
| Uruguay | 1981-86 | -19 | 55 | I | -13 | -14 | ... | ... | 60 | -14 | I | I+ |
| Venezuela | 1981-86 | -30 | 51 | - | -19 | 6 | 24 | 6 | 78 | -21 | I | I+ |
| II. Períodos de recuperación después del ajuste externo | | | | | | | | | | | | |
| Argentina | 1983-86 | - | - | D | 8 | 7 | 10 | 8 | 19 | 24 | I | I? |
| Brasil | 1983-87 | 19 | 13 | D/I | 37 | -23 | -11 | -1 | -45 | 42 | I | D |
| Colombia | 1983-86 | 10 | 67 | I | 4 | 6 | 4 | -2 | 18 | -3 | D | M |
| Costa Rica | 1983-88 | 8 | 15 | I | 8 | 16 | -4 | 8 | -25 | 11 | I? | D? |
| Chile | 1983-87 | 12 | 72 | - | -3 | -27 | -25 | -16 | -37 | -23 | I | ... |
| Panamá | 1982-86 | 10 | - | | 16 | 13 | ... | ... | 26 | -3 | ... | M? |

(continúa)

¹³ Inclusive con mediciones confiables de la distribución del ingreso no se puede captar el ingreso que los residentes del país devengan sobre activos en el extranjero. La fuga de capitales durante los años iniciales de la crisis fue considerable, particularmente en Argentina, México y Venezuela (véase Cumby y Levich, 1987). Con los rendimientos corrientes en ese entonces, el ingreso por concepto de ventas provenientes de activos acumulados en el extranjero por el sector privado de esos países puede haber representado alrededor de 3% del ingreso disponible de los hogares en

Argentina y México y hasta 5% en Venezuela. Es muy probable que estos porcentajes hayan incrementado la participación del decil o quintil superior en el ingreso total de los hogares, agregándose a los cambios registrados en el cuadro 1 para la primera mitad del decenio. Análogamente, la caída posterior de la tasa de interés internacional y de los rendimientos conexos debería haber representado un cambio inverso (aproximadamente la mitad del anterior) de la participación "total" (es decir, de fuentes internas y extranjeras) de los grupos superiores de ingreso.

CUADRO 5 (continuación)

| Países | Períodos | Variables macroeconómicas ^a | | | Mercado laboral ^b | | | | | | Cambios distributivos ^c | |
|--|----------|--|-----|------------------|------------------------------|-----|------|------|-----|------------------|------------------------------------|----------------|
| | | INR _{pc} | TCR | INF ^d | SR | SMR | SENA | EINA | DU | CG _{pc} | Concentración (coeficiente Gini) | Pobreza urbana |
| Perú | 1984-87 | 16 | - | D/I | 40 | -3 | -15 | -7 | -46 | 28 | ... | D? |
| Uruguay | 1986-89 | 13 | 12 | M/I | 6 | -12 | ... | ... | -20 | -20 | D | D |
| Venezuela | 1986-89 | -6 | 52 | I | -38 | -15 | -5 | 4 | -20 | -20 | I | I |
| III. Períodos de recesión a causa de desequilibrios internos | | | | | | | | | | | | |
| Argentina | 1986-89 | -13 | 34 | I/H | -19 | -62 | 14 | 8 | 36 | ... | I | I+ |
| Brasil | 1987-89 | -1 | -31 | I | -11 | -1 | -6 | -6 | -11 | 17 | I | I |
| México | 1984-87 | -8 | 44 | I | -16 | -17 | 21 | 36 | -32 | -20 | I? | ... |
| Panamá | 1986-89 | -22 | - | - | -1 | -1 | ... | ... | 61 | -22 | I? | I |
| Perú | 1987-90 | -30 | -49 | I/H | -69 | -64 | ... | ... | 73 | -58 | I? | I |
| IV. Períodos de desinflación y recuperación | | | | | | | | | | | | |
| Argentina | 1990-91 | 5 | -24 | D | -7 | 39 | ... | ... | -13 | ... | ... | D |
| México | 1987-89 | 2 | -11 | D | -2 | -16 | 9 | 14 | -7 | -10 | I? | ... |
| V. Períodos de crecimiento más allá de la recuperación | | | | | | | | | | | | |
| Colombia | 1986-90 | 4 | 31 | I | -5 | -5 | -13 | -7 | -25 | 20 | D | D |
| Costa Rica | 1988-90 | - | -4 | D/I | 2 | 5 | -4 | 1 | -14 | 20 | D | I |
| Chile | 1987-90 | 18 | 5 | I | 11 | 27 | -15 | 1 | -45 | -3 | D | D |
| Venezuela | 1989-90 | 10 | 4 | D | 1 | -5 | 2 | - | 8 | -9 | D | ... |

Fuente: Cambios en las variables macroeconómicas y laborales: CEPAL y PREALC. Cambios distributivos: cuadros 1 y 3.

^a INR_{pc}: ingreso nacional real per cápita; TCR: tipo de cambio efectivo real; INF: inflación.

^b SR: salarios reales urbanos o industriales; SMR: salario mínimo real; SENA: subutilización de la fuerza laboral no agrícola (por persona activa) equivalente a EINA+DU; EINA: fuerza laboral no agrícola en actividades informales (definición de PREALC); DU: tasa de desempleo urbano; CG_{pc}: gasto de consumo real del gobierno per cápita.

^c I: se incrementó; I+: se incrementó mucho; D: disminuyó; M: se mantuvo; "?" indica la suposición más probable para la fase (véase el texto) en el ámbito de los cambios observados en los cuadros 1 y 3 del anexo durante un período más largo.

^d I: se incrementó; D: disminuyó; M: la tasa de inflación se mantuvo; H: entró en hiperinflación.

^e Este período incluye una recuperación pasajera.

El caso excepcional es *Colombia*, donde todos los datos con que se cuenta muestran un mejoramiento de la distribución del ingreso durante el decenio; entre 1978 y 1988 una reducción relativamente leve de la concentración del ingreso entre los asalariados (Londoño, 1990); entre 1980 y 1986 una disminución significativa de la proporción correspondiente al decil superior de los hogares, principalmente a favor de los estratos medios; además, hasta 1990 ese mejoramiento se profundizó, favoreciendo asimismo los cuatro deciles inferiores de hogares. Sin embargo, la incidencia de la pobreza urbana en 1990 fue aproximadamente similar (alrededor de 35%) a las marcas de 1980 y 1986.

Los resultados son generalmente congruentes con las condiciones iniciales antes de la crisis, las tendencias macroeconómicas del período y el estilo tradicionalmente prudente de las políticas económicas co-

lombianas. Cuando estalló la crisis financiera sistémica de los años ochenta, Colombia no tenía un fuerte endeudamiento; el ajuste sólo tuvo lugar en 1984-1985 y entonces la política económica indujo gradualmente a reducir al mínimo las pérdidas de salarios y empleos. En realidad, durante el resto del decenio las políticas económicas incluyeron la creación de puestos de trabajo y el mantenimiento de los salarios entre sus objetivos (García, 1991).

En 1986 el país acababa de completar un ajuste externo relativamente leve, el ingreso real per cápita era ya 5% superior al de 1980 y los salarios reales 12% mayores. Sin embargo, el desempleo urbano era cuatro puntos mayor (es decir, casi 50% más) que en 1980 y 2% más de la fuerza de trabajo urbana (es decir, 27% de ella) se empleaba en actividades informales. El período 1986-1990 fue de crecimiento con cierta estabilidad para la economía colombiana, aun-

que la situación macroeconómica se deterioró un poco en 1990. El ingreso real per cápita creció más de 4% durante el período; las exportaciones, los gastos de consumo público y el consumo privado encabezaron la expansión. El desempleo disminuyó consecuentemente (en más de tres puntos) al igual que la importancia del empleo informal, pero los salarios reales aumentaron levemente hasta 1989 y disminuyeron significativamente sólo en 1990.

En *México* las mediciones existentes muestran una disminución considerable de la desigualdad, junto con una reducción de la pobreza a nivel nacional entre 1977 y 1984 y el deterioro consiguiente entre 1984 y 1989, período durante el cual cambió radicalmente la posición del gobierno en materia de políticas (Lustig, 1992). La observación de 1984 se ubica en medio del primer programa de ajuste y estabilización, en momentos en que tenía lugar una moderada recuperación económica después del ajuste recesivo (Lustig, 1992). Sin embargo, los salarios reales habían bajado casi 30% en dos años y los gastos de consumo público per cápita habían disminuido 14%. Es probable que el mejoramiento de la concentración en relación con 1977, más allá de la posibilidad siempre presente de que las dos mediciones no sean comparables, oculte un deterioro respecto de una situación distributiva considerablemente mejor alcanzada durante el período de crecimiento vigoroso (6% anual) anterior a la crisis, particularmente en las áreas urbanas.

Sea como fuere, hay pruebas indicadoras de una mayor desigualdad entre 1984 y 1989, cuando la economía mexicana se recuperaba a un ritmo de crecimiento moderado con inflación controlada, después de haber absorbido los efectos de la crisis del petróleo (el ingreso nacional real per cápita aún era 7% menor que en 1984) y en un período en que la disciplina fiscal y las reformas de las políticas avanzaban progresivamente. Durante ese lapso, los gastos de consumo público per cápita se redujeron más de 30% en términos reales y los salarios reales urbanos disminuyeron un 26% adicional. Al mismo tiempo, el desempleo descendió a niveles inferiores a los observados durante la bonanza del petróleo y el empleo informal aumentó diez puntos a más de 30% de la mano de obra no agrícola. Ambos hechos, concordantes con la notable flexibilidad de los salarios reales, deben haber amortiguado el impacto sobre el ingreso de los hogares pobres y de estratos populares (Lustig, 1992).

Costa Rica se ha caracterizado tradicionalmente por su estabilidad política y económica y el ajuste de

su economía durante los años ochenta recibió la ayuda importante de transferencias oficiales procedentes de los Estados Unidos. Sin embargo, la distribución del ingreso urbano empeoró entre el comienzo y el final del decenio, aunque el mejoramiento del ingreso rural puede haber contribuido a mantener la concentración anterior del ingreso a nivel nacional.¹⁴ El deterioro que se produjo entre 1981 y 1988 sólo se invirtió parcialmente durante el bienio posterior y ello favoreció a los estratos de clase media más que a los pobres. En consecuencia, la pobreza urbana aumentó notoriamente entre 1981 y 1988 y avanzó un poco más hasta 1990.

Hay evidencia de que durante el ajuste recesivo externo de 1981-1982 el empobrecimiento se agudizó, mientras que la posterior estabilización y recuperación en 1983-1986 produjo una disminución de la pobreza absoluta a niveles de incidencia cercanos a los que existían antes de la crisis (Trejos, 1991). Al menos esto es lo que al parecer sucedió a nivel nacional; la devaluación real puede haber incrementado el ingreso de los pobres rurales, como sostienen Morley y Alvarez (1992), y el aumento real, después del ajuste, de los salarios en las actividades formales puede haber mejorado la situación de los estratos medios bajos. Por otra parte, el deterioro del ingreso real en las actividades informales, que se habían ampliado, puede haber incrementado el número de pobres urbanos.¹⁵

En el período posterior, marcado por las reformas de las políticas (especialmente la liberalización comercial) y la expansión inestable, los datos de que se dispone señalan una estabilización relativa de la incidencia de la pobreza a nivel nacional (Trejos, 1991; CEPAL, 1992a), pero también, como ya se indicó, una tendencia al aumento de la pobreza urbana, en el marco de una reducción del salario real, la baja gradual del ingreso real per cápita y una estabilidad relativa del tipo de cambio. Por otra parte, el aumento de los gastos de consumo público en términos reales (20% per cápita) debe haber contribuido al mejoramiento

¹⁴ Morley y Alvarez (1992, cuadros 7b y 7c) sostienen que la devaluación real que fue preciso efectuar para el ajuste externo supuestamente incrementó los salarios agrícolas después de 1981, aunque la mayor parte de la devaluación se produjo ese año. También comprueban que entre 1981 y 1989 el ingreso nominal rural en los deciles inferiores de la distribución nacional aumentó más que el de los hogares urbanos en los mismos deciles.

¹⁵ Según Morley y Alvarez (1992, cuadro 7h), hubo un brusco deterioro de los salarios nominales en los servicios no básicos en relación con la industria en los hogares urbanos, entre 1981 y 1986.

observado en la posición relativa de los grupos de ingreso medio.

Los *shocks* externos que encendieron la crisis en otros países latinoamericanos tuvieron un impacto desfasado y atenuado en la economía de Panamá, que sólo sufrió un breve estancamiento de la actividad económica en 1983-1984. A pesar del incremento de 23% del ingreso real per cápita y un aumento de 14% de los salarios reales, entre 1979 y 1986 la pobreza urbana sólo disminuyó levemente, a menos de 30% de los hogares. La crisis política combinada con el conflicto internacional que llevó a la economía panameña a la recesión en 1988-1989, hizo caer el ingreso real per cápita a 5% por debajo del nivel de 1979 (aunque esto no sucedió con los salarios reales), redujo los gastos de consumo público per cápita en más de 20% e incrementó 10 puntos porcentuales el desempleo abierto de la mano de obra urbana. Con esto se incrementó significativamente la concentración del ingreso, al igual que la pobreza, que afectó a 34% de los hogares urbanos.

La distribución sumamente desigual del ingreso que ya existía en Brasil, y que no había mejorado durante el decenio anterior de elevado crecimiento, empeoró más aún en los años ochenta. La desigualdad de la distribución del ingreso de los hogares se mantuvo relativamente estable durante la recesión de 1981-1983 y la recuperación posterior, y mejoró leve y brevemente en 1986 en el marco del crecimiento y la estabilidad temporal creados por el Plan Cruzado. Por el contrario, entre ese año y 1989, al acelerarse la inflación y comenzar la recesión actual, la concentración del ingreso se incrementó. Sin embargo, hay datos (Hoffman, 1992) que indican que la desigualdad del ingreso de los hogares mejoró un tanto en 1990.

En consecuencia, la distribución del ingreso en 1989 estaba más concentrada que en 1979 y la pobreza afectaba a 5% más de los hogares urbanos, mientras el ingreso nacional real per cápita y los salarios industriales se hallaban casi al mismo nivel que al final del decenio anterior; pero el desempleo había aumentado más de 3%, al igual que el empleo informal. Por otra parte, el aumento de los gastos de consumo público (55% per cápita entre 1979 y 1989) debe haber contribuido a amortiguar el deterioro relativo de los grupos de medianos ingresos. La caída de la actividad económica y del ingreso en 1990, junto a una reducción real de 20% de los salarios industriales, aumentó la pobreza urbana otro 4% hasta alcanzar casi 39% de los hogares.

Los *shocks* externos y las reformas de política

bajo el régimen autoritario de Pinochet, junto con la consiguiente inestabilidad y un bajo crecimiento medio, provocaron cambios importantes en la distribución del ingreso y la pobreza en Chile durante los años setenta y ochenta. La distribución del ingreso experimentó un deterioro significativo; no sólo se revirtió la efímera redistribución que duró hasta 1974 sino que el patrón distributivo en la sociedad chilena sufrió una metamorfosis.

En 1980, después de la recuperación de la profunda depresión (el PIB per cápita era sólo 6% superior al de 1970), la puesta en práctica de un programa radical de liberalización comercial, la reversión de la reforma agraria y la implantación de reformas institucionales permitieron una mayor flexibilidad del mercado laboral, pero también dieron lugar a la represión laboral (French-Davis y Raczyński, 1987), el decil superior de los hogares percibía al menos cinco puntos más del ingreso total que en 1968, en detrimento de la participación —e ingreso real— de los estratos medios y bajos. Los salarios reales aún eran 10% menores que en 1970, 17% de la fuerza laboral estaba sin empleo y 28% se dedicaba a actividades informales. La pobreza absoluta estalló virtualmente en las áreas urbanas, donde pasó de 12% en 1970 a cerca de 28% en 1980, y en las áreas rurales, lo que llevó a la incidencia de la pobreza a nivel nacional a cerca de 30% de los hogares (Altimir, 1991).

Durante la crisis de 1982-1983 se agravó más la desigualdad existente, aunque quizá de manera marginal respecto del vuelco del período anterior, y la pobreza urbana se incrementó aún más.¹⁶ El deterioro puede haber continuado hasta 1987, cuando el ingreso real per cápita y los salarios reales todavía eran respectivamente 12% y 5% menores que en 1980, los gastos de consumo público per cápita se habían reducido más de 30% y el desempleo todavía afectaba a 17% de la fuerza de trabajo, aun cuando había disminuido la proporción de las actividades informales. En esas circunstancias, la pobreza urbana se había elevado cerca de cuatro puntos (14% calculada sobre una base per cápita) y la distribución del ingreso se había concentrado más aún en favor del quintil superior, cuya proporción de los gastos se incrementó en casi 4% del total respecto de 1978, en detrimento de los estratos medianos y bajos; estos últimos sufrieron una mayor pérdida relativa.

¹⁶ Pollack y Uthoff (1987) estiman un incremento de ocho puntos porcentuales (de 40% a 48%) de la pobreza absoluta en el Gran Santiago.

Solamente entre 1987 y 1990, cuando la economía chilena alcanzó plena utilización de la capacidad productiva y con las reformas progresivas de las leyes laborales, mejoró un tanto el panorama distributivo. El ingreso real per cápita aumentó 18%, los salarios reales 11% y el desempleo se redujo en casi seis puntos hasta cerca de 7% de la fuerza laboral. No obstante estos resultados, la concentración del ingreso urbano sólo disminuyó levemente en favor de los grupos de menores ingresos y la pobreza urbana se redujo en dos puntos; la pobreza rural disminuyó más significativamente, lo que llevó la incidencia de la pobreza a nivel nacional a menos de 35% de los hogares.

En Argentina han tenido lugar asimismo cambios distributivos importantes desde los años setenta, en periodos sucesivos de inestabilidad económica y desorganización política. Después del advenimiento del régimen militar en 1976 se llevaron a cabo reformas de política para liberalizar los precios, el comercio y el mercado financiero, pero no el empleo y los salarios (que estuvieron bajo control durante la mayor parte del período). La actividad económica se caracterizó por su intermitencia en el ámbito de un régimen de alta inflación, a pesar de la decisiva postura antiinflacionaria que se adoptó en materia de política económica y que fue un elemento dominante en tres programas sucesivos (Canitrot, 1981).

Entre 1970 y 1980 la concentración del ingreso aumentó considerablemente: el decil superior de hogares incrementó su participación en el ingreso total en casi cinco puntos, mientras los estratos más bajos perdieron casi tres puntos. La pobreza urbana aumentó dos puntos hasta 7%. La mayor parte de ese deterioro, sin embargo, tuvo lugar después de 1974.¹⁷ En 1980 el ingreso real per cápita era aproximadamente similar y los salarios reales en las manufacturas todavía eran 14% inferiores a los de 1974, mientras el desempleo era muy bajo.

Las grandes fluctuaciones de la actividad económica, la magnitud de los *shocks* externos y de los consiguientes ajustes, así como las oscilaciones de los precios relativos, asociadas con una inflación alta y acelerada durante los años ochenta, se acompañaron de movimientos en la distribución relativa del ingreso, aunque quizá no tan intensos como el flujo y reflujo macroeconómico (Beccaria, 1991). En 1986 ha-

bía aumentado más la concentración del ingreso respecto de 1980, lo que suponía un cambio espectacular a partir del comienzo de los años setenta: la participación del decil superior en el ingreso había aumentado casi tanto como en el decenio anterior, pero esta vez a expensas principalmente de los estratos de nivel medio. La pobreza urbana había subido seis puntos (es decir, casi se duplicó) y afectaba a más de 12% de los hogares. Aunque la economía se recuperaba en virtud de un acertado programa de estabilización, el ingreso real per cápita era aún 22% inferior al nivel de 1980, el desempleo se situaba tres puntos más arriba y el empleo informal dos puntos más arriba; por otra parte, el salario real era 6% superior que al comienzo del decenio.

Después de 1986, la aceleración inflacionaria y la baja de los salarios reales fueron a la par con un mayor deterioro de la distribución relativa del ingreso, que culminó en 1989; cuando estalló la hiperinflación y la recesión alcanzó el punto más hondo, la concentración llegó al nivel máximo. En 1990 la concentración del ingreso entre los receptores individuales retrocedió a los niveles ya elevados que alcanzó en 1988 (Beccaria, 1991). Entre 1986 y 1990 la pobreza puede haber abarcado un 6% adicional de los hogares urbanos (aumento de más de 50% sobre una base per cápita) y sólo mejoró en 1991, cuando los precios se estabilizaron y comenzó la recuperación económica.

Uruguay es otro país del Cono Sur que había emprendido reformas de política en los años setenta, bajo un régimen autoritario, con importantes consecuencias distributivas. A partir de 1974 se liberalizó el mercado financiero y se eliminaron gradualmente los controles de precios, mientras los salarios siguieron siendo administrados; a partir de 1979 entró en vigor un programa de liberalización comercial. El período 1973-1981 fue de crecimiento económico relativamente alto (3.4% per cápita al año); sin embargo, la distribución del ingreso se deterioró abruptamente entre 1973 y 1979, a expensas de los estratos medianos y bajos, y mejoró algo posteriormente, sólo para beneficio de los estratos de ingresos medios. Esa evolución siguió muy de cerca la relación entre el ingreso nacional real per cápita y los salarios reales: el primero aumentó 12% entre 1973 y 1979, mientras que estos últimos bajaron 32%; entre 1979 y 1981 el ingreso real se incrementó 4%, pero los salarios reales crecieron cerca de 17%. Por otra parte, la pobreza urbana aumentó en cuatro puntos porcentuales (40% sobre una base per cápita) entre 1970 y 1981.

¹⁷ Véase en Altimir (1986) la evolución de la distribución del ingreso, y en Beccaria y Minujin (1991) la evolución de la pobreza absoluta durante el período.

Los *shocks* externos y los ajustes consiguientes redujeron radicalmente el ingreso per cápita en 19% entre 1981 y 1986; el salario real descendió 8% y el desempleo aumentó cuatro puntos, mientras los gastos de consumo público per cápita se redujeron en más de 30%. La concentración del ingreso aumentó nuevamente y la pobreza urbana creció otros cinco puntos porcentuales, al 14% de los hogares. Como resultado de la recuperación económica y la ulterior estanflación, el ingreso real per cápita en 1989 fue 13% superior al de 1986 y los salarios reales 6% mayores, mientras el desempleo había disminuido dos puntos porcentuales. Por consiguiente, mejoró la distribución del ingreso urbano y se redujo la pobreza urbana en cuatro puntos porcentuales. De modo que al final del decenio la distribución relativa del ingreso y la incidencia de la pobreza absoluta eran aproximadamente similares a las del comienzo, en tanto que los salarios reales eran considerablemente menores y el desempleo algo mayor que en 1981.

El constante deterioro del ingreso nacional real en *Venezuela* entre 1980 y 1986, provocado por la caída de los ingresos del petróleo y la consiguiente reducción (alrededor de 20%) de los salarios reales y los gastos de consumo público per cápita se acompañó de un fuerte empeoramiento de la situación distributiva. Entre 1981 y 1986 la pobreza urbana aumentó siete puntos porcentuales (casi 40% sobre una base per cápita) mientras se acentuó también la desigualdad en la distribución relativa del ingreso.

La política económica no logró ajustarse a la caída de los precios del petróleo en 1986; aumentaron los desequilibrios externos y fiscales y se triplicó la tasa de inflación. El programa ortodoxo de estabilización puesto en marcha a principios de 1989, junto con las primeras medidas de liberalización de los precios y el comercio de un programa de reformas de política, causaron una recesión y bajas pronunciadas de los gastos de consumo público y de los salarios reales, mientras que quedaron anulados los avances logrados anteriormente en materia de empleo y se expandieron las actividades informales. Por consiguiente, aumentó la pobreza¹⁸ y la distribución del ingreso aparentemente se "igualó hacia abajo". El au-

mento de los ingresos del petróleo por el conflicto del Golfo Pérsico en 1990, y el consiguiente gasto público en 1991, alimentaron una expansión extraordinaria e insostenible de la actividad económica. Ello, sin embargo, fue principalmente en beneficio de los estratos medios altos; la pobreza urbana en 1990 aún era nueve puntos porcentuales mayor que en 1986 y 16 puntos mayor (es decir, casi el doble) que la de 1981. Por otra parte, hay datos que indican que en 1991 la pobreza quizá haya disminuido un tanto, al menos a nivel nacional.¹⁹

El empeoramiento de la distribución del ingreso en las áreas urbanas de *Perú* en los años setenta se agravó durante la crisis y ajuste externo de 1982-1985, en un clima de violencia cada vez mayor. A fines de 1985 y comienzos de 1986, cuando la economía se recuperaba bajo el impulso de un programa de estabilización heterodoxo e insostenible puesto en práctica por el gobierno recién elegido de García, el ingreso nacional real per cápita y los salarios reales en el sector privado todavía eran 9% y 5% menores que en 1979, en tanto que un 10% adicional de la fuerza de trabajo no agrícola estaba empleada en actividades informales (alcanzando a más de 40%). En ese entonces, la pobreza urbana aún afectaba a 45% de los hogares urbanos, 10 puntos porcentuales más que en 1979.

Aunque no existen observaciones comparables para los años subsiguientes, hay algunos datos que indican que en 1990, en medio de la hiperinflación y el colapso económico, la pobreza puede haber aumentado más de 50% con respecto a 1985-1986, y que empeoró aún más en 1991, cuando el gobierno de Fujimori puso en ejecución el actual programa de estabilización.²⁰

¹⁸ Márquez (1992) estima que la pobreza, a nivel nacional, afectaba a 28% de los hogares en 1985, 32% en 1987 y 41% en 1989.

¹⁹ Según Márquez (1992), la pobreza a nivel nacional en ese año abarcó 35% de los hogares, en comparación con 41% en 1989, momento en que fue sin duda mayor que en 1990.

²⁰ Véase Figueroa (1992, cuadro 2) y Abugattas y Lee (1991, cuadro 4). Por otra parte, la comparación de las distribuciones del ingreso de los hogares de Lima según la magnitud de los gastos de consumo per cápita, a partir de los estudios de medición de los niveles de vida de 1985-1986 y 1990 (Psacharopoulos y otros, 1992), revela un escaso incremento de la desigualdad entre las dos observaciones; ello puede reflejar otro caso de "igualación hacia abajo" por recesión, en el cual el consumo real de los pobres descendió casi 7% al año y el consumo real del decil más rico casi 6% al año.

V

La pobreza rural

En la mayoría de los países de nuestra muestra se observa una disminución, aunque leve en algunos casos, de la incidencia de la pobreza rural en los años ochenta, con lo que de algún modo se continúa, al menos por inercia, la tendencia a la disminución de la pobreza rural que se manifestó en el decenio anterior. Las únicas excepciones claras son Panamá y Venezuela, donde la tendencia parece haberse invertido al final del decenio, y posiblemente Argentina, país para el cual se ha estimado un leve aumento de la pobreza rural. Chile es un caso especial; en este país el empobrecimiento rural de los años setenta continuó hasta bien entrado el decenio siguiente, pero se revirtió en los últimos años (cuadro 3).

Esos incrementos excepcionales se asocian con

la caída del ingreso real per cápita, pero lo contrario no es cierto: de los nueve intervalos registrados de reducción de pobreza rural, solamente en cuatro²¹ aumentó el ingreso real per cápita; en los cinco restantes la pobreza rural disminuyó a la vez que bajaba el ingreso nacional real. Por el contrario, existe una estrecha asociación entre una menor pobreza rural y el aumento de la producción agrícola, que se confirma en ocho de los nueve casos, lo que indica que los campesinos de alguna manera participan de la prosperidad rural general. Sin embargo, en contra de la opinión aceptada, el nexa con la devaluación real del tipo de cambio es menos estrecho,²² puesto que se observa solamente en cuatro de los casos, y en la mayor parte de ellos con bajos parámetros (cuadro 6).

CUADRO 6

América Latina (8 países): Cambios en la pobreza rural y en las variables macroeconómicas pertinentes en los años 80
(Porcentaje de variación en cada período)

| Países | Períodos | Cambios en la pobreza rural ^a (porcentaje) | Cambios en las variables macroeconómicas (porcentajes) | | |
|------------|-----------|--|---|--------------|---------------------|
| | | | Ingreso nacional real per cápita | PIB agrícola | Tipo de cambio real |
| Argentina | 1980-1986 | 4 | -23 | 12 | 75 |
| Brasil | 1979-1987 | -3 | 4 | 41 | 43 |
| | 1987-1990 | -6 | -7 | - | -38 |
| Colombia | 1980-1986 | -7 | 5 | 11 | 47 |
| Costa Rica | 1981-1988 | -3 | -5 | 18 | -6 |
| | 1988-1990 | -10 | - | 10 | -4 |
| Chile | 1980-1987 | 11 | -13 | 33 | 89 |
| | 1987-1990 | -19 | 18 | 14 | 5 |
| Panamá | 1979-1986 | -4 | 23 | 11 | - |
| | 1986-1989 | 11 | -22 | 7 | - |
| Perú | 1979- | -2 | -9 | 12 | -9 |
| | 1985/1986 | | | | |
| Venezuela | 1981-1986 | -3 | -30 | 23 | 51 |
| | 1986-1990 | 12 | 3 ^b | 1 | 59 |

Fuente: CEPAL.

^a Tomado de las estimaciones del cuadro 3.

^b 1986-1989: -6%.

²¹ Brasil (1979-1987), Colombia (1980-1986), Chile (1987-1990) y Panamá (1979-1986).

²² Al menos sin admitir desfases temporales entre la devaluación

real, la reasignación de recursos a los bienes transables, la expansión resultante de la producción agrícola y la consiguiente participación de campesinos y obreros en esa expansión.

Todo esto indica que, a falta de una reforma institucional profunda,²³ los cambios estructurales de lenta evolución en el medio rural afectan al proceso de reducción de la pobreza rural más que los cambios a corto e incluso mediano plazo en las variables macroeconómicas, aunque éstas pueden disminuir el ritmo de ese proceso o aun invertirlo temporalmente.

Esos cambios de lenta evolución se reflejan en parte en la transferencia constante de la pobreza rural

a las áreas urbanas a través de las migraciones. En los años ochenta, éstas fueron menos intensas que en el decenio anterior, pero de todos modos considerables. En la mayoría de los países las migraciones del campo a la ciudad constituyeron la fuerza de sustento principal de la tendencia hacia la reducción de la pobreza en las áreas rurales, aunque quizá no hayan sido suficientes, como lo fueron en los años setenta, para impedir el aumento absoluto de los pobres rurales.

V

Cambios transitorios y permanentes en la distribución del ingreso

Con el fin de esclarecer en alguna medida si los cambios en la desigualdad producidos en la década de crisis y ajustes pueden ser permanentes, y hasta qué punto, es vital considerar las diferentes fases macroeconómicas por las que han atravesado los países de América Latina y cuáles son las condiciones estructurales en que cada uno de ellos se halla actualmente, así como la índole y profundidad de las reformas de política emprendidas. En el cuadro 5 se resumen los cambios de las variables macroeconómicas y laborales y los cambios distributivos en períodos seleccionados que corresponden a distintas fases macroeconómicas de los años ochenta.²⁴

1. Distribución del ingreso y la pobreza en las distintas fases de los procesos de ajuste

El ajuste recesivo ante los *shocks* externos a comienzos del decenio ha tenido efectos adversos sobre la desigualdad y efectos devastadores sobre la pobreza urbana en toda América Latina. No cabe duda de que la concentración del ingreso aumentó en Argentina, Chile, Uruguay y Venezuela y quizá también en Costa Rica y México, mientras que en Brasil la desigualdad aparentemente se mantuvo invariable a través del rápido ajuste de 1981-1984 (Hoffman, 1992). En to-

dos estos casos, la pobreza urbana aumentó durante el ajuste, junto con la subutilización de la fuerza de trabajo urbana²⁵ (que se incrementó entre 10% y 20%, según el país); asimismo, hubo bajas considerables del ingreso real per cápita, de los salarios reales medios²⁶ y de los gastos reales de consumo público per cápita.

Colombia destaca como excepción, debido en parte a la menor carga inicial de su deuda. La economía pasó por un ajuste externo, aun con una valorización real de la moneda, y por una reducción sin sobresaltos del ritmo inflacionario, lo que permitió aumentos reales en los sueldos y salarios mínimos e inclusive la expansión real de los gastos de consumo público per cápita. Tal era el telón de fondo para un mejoramiento probable de la distribución del ingreso y el no agravamiento de la pobreza absoluta. Aunque Panamá pasó también por un ajuste leve en 1982-1984, con aumento de los salarios reales pero con un mayor desempleo, en este caso no tenemos ningún indicio de los cambios distributivos en ese período.

²³ Como la reforma agraria en Perú o la marcha atrás de ésta en Chile, ambas en los años setenta.

²⁴ Los intervalos entre mediciones de la pobreza (cuadro 3) o de la distribución del ingreso (cuadro 1) suelen abarcar más de una fase de la evolución económica; en esos casos, los cambios distributivos indicados en el cuadro se basan también en la evidencia mencionada en el texto.

²⁵ El indicador de subutilización de la fuerza de trabajo urbana usado en este caso es la suma de la tasa de desempleo abierto (urbano) y la proporción de la fuerza de trabajo no agrícola en las actividades informales, estimada por PREALC.

²⁶ En Argentina, sin embargo, los salarios reales se recuperaron y el salario mínimo dio un salto en 1983, al final del régimen militar en desintegración, pese a la aceleración de la inflación. En Chile el salario real medio (en las actividades formales) aumentó hasta 1982, en el marco de una inflación moderada, una alta subutilización de la mano de obra (casi la mitad de la fuerza laboral no agrícola) y un nuevo régimen laboral que concedió flexibilidad total al mercado laboral (García, 1991).

La recuperación después del ajuste externo sólo en algunos países trajo alivio en el frente de la pobreza. En Brasil ello puede asociarse al incremento acumulativo del ingreso real per cápita (cerca de 20%) y los salarios reales (37%) y a una merma de la subutilización de la mano de obra, a pesar de un probable incremento de la desigualdad.²⁷ Si Perú experimentó también una disminución de la pobreza urbana durante esta fase —lo que no se sabe con certeza, pero es verosímil— puede haberse debido a una configuración similar de cambios en el nivel de actividad y el mercado laboral. La disminución de la pobreza en Uruguay —junto con la desigualdad— y quizá en Costa Rica y Panamá, y el mantenimiento posible de su ya reducida incidencia en Colombia, también se asocian con cambios en el ingreso y las variables laborales, en el mismo sentido aunque de magnitud menos espectacular²⁸.

Por el contrario, la recuperación en Argentina, Chile y Venezuela se acompañó de nuevos aumentos de la pobreza urbana, aunque por distintas razones. En Argentina una recuperación vacilante y sólo parcial, y el incremento del desempleo y la mano de obra informal, aparentemente pesaron más que el alza moderada de los salarios reales y la reducción temporal de la inflación. Asimismo en Venezuela, hasta 1989, la recuperación había sido parcial y sujeta a *shocks* externos adversos, con aceleración de la inflación; por otra parte, la reducción (-38%) de los salarios reales y de los gastos de consumo per cápita (-20%, en términos reales) predominó sobre una disminución muy limitada de la subutilización de la mano de obra; tal fue el escenario en que tuvieron lugar los aumentos de la desigualdad y la pobreza urbana. En el caso de Chile la total flexibilidad del mercado laboral dio lugar a un deterioro de la equidad a mediano plazo; la recuperación de 1983-1987 fue vigorosa y la subutilización de la mano de obra disminuyó significativamente, aunque todavía se situó por encima de la tercera parte de la fuerza laboral urbana; pero los salarios reales y los gastos de consumo público per cápita se mantuvieron a duras penas, en una situación de inflación moderada y más o menos constante.

27 Sin embargo, el incremento conspicuo de los gastos reales de consumo público per cápita (42%) debe haber mejorado la posición relativa de algunos estratos de ingresos medios.

28 La breve y leve recuperación de México en 1984 no modificó significativamente los resultados de la anterior fase recesiva, aunque "las mismas circunstancias que [la] desencadenaron contribuyeron en parte a su extinción" junto con un empeoramiento de los términos de intercambio en 1985 (Lustig, 1992, pp. 34-36).

Tanto la desigualdad como la pobreza absoluta aumentaron.

En los países que de nuevo se hundieron en la recesión después de recuperarse del ajuste externo, debido a desequilibrios internos generalizados, *shocks* externos adicionales y la aceleración de la inflación combinada con esfuerzos de estabilización, los aumentos de la desigualdad y la pobreza absoluta fueron aún mayores.

En Argentina y Perú esos desequilibrios condujeron la economía a la hiperinflación y en Brasil la llevaron al borde de ella; los ingresos y salarios reales cayeron en picada y aumentó la subutilización de la fuerza laboral, al igual que la pobreza absoluta y la desigualdad del ingreso. La superación de la hiperinflación en Argentina en 1990 detuvo la caída e inclusive trajo cierto mejoramiento marginal de la desigualdad, aunque no impidió un mayor incremento de la pobreza. La aceleración del ritmo inflacionario en Brasil tuvo lugar junto con cierta expansión económica y más aumentos en los gastos de consumo público per cápita, aunque con un estancamiento del ingreso real per cápita y la declinación de los salarios reales; sin embargo, el programa de medidas de estabilización de 1990 provocó desinflación con recesión, lo que aparentemente aumentó más aún la pobreza.

Los *shocks* externos en 1985-1986 y los esfuerzos de estabilización determinaron también en México un nuevo período recesivo; el aumento de la informalidad y la caída de los salarios reales sugieren un mayor incremento de la pobreza urbana y, asimismo, junto con el descenso de los gastos de consumo público per cápita, que parte del incremento observado de la desigualdad hasta 1989, puede haber tenido lugar durante este período. En Panamá la profunda recesión de 1988-1989, desencadenada por conflictos políticos e internacionales, aumentó la pobreza urbana y posiblemente también la desigualdad.

Los dos casos de estabilización y recuperación después de una alta inflación y recesión a finales de los años ochenta (Argentina en 1990-1991 y México en 1987-1989) mostraron incrementos moderados del ingreso real y de la utilización de la mano de obra urbana y también reducciones moderadas de los salarios reales. En Argentina disminuyó la pobreza urbana desde los altos niveles de incidencia alcanzados durante los períodos anteriores. En el caso de México no hay pruebas que indiquen una reducción similar de la pobreza o una disminución de la desigualdad.

En casi todos los pocos casos observados de crecimiento sostenido o aun insostenible después de la

recuperación, tales circunstancias trajeron consigo un mejoramiento de la distribución relativa del ingreso y cierta disminución de la pobreza urbana. Solamente en Costa Rica en 1990 aumentó la pobreza urbana, con la aceleración de la inflación y particularmente con la eliminación de los subsidios y el alza de las tarifas de los servicios públicos. En Colombia y Chile disminuyeron la desigualdad y la pobreza; en este último caso, los aumentos del ingreso y los salarios reales fueron más marcados, pero en Colombia aumentaron los gastos reales de consumo público per cápita. En Venezuela hay indicios de una menor concentración del ingreso en 1989-1990, a pesar del descenso de los salarios reales y un mayor desempleo.

2. Cambios permanentes en la concentración del ingreso

Examinemos primeramente los países que ya han alcanzado una etapa de crecimiento a plena capacidad. Colombia es el único en que la concentración del ingreso en dicha etapa es menor que antes de la crisis. Por otra parte, en Costa Rica en 1990 la desigualdad urbana fue sólo levemente mayor que en 1981. En ambos países el salario real y los gastos de consumo público per cápita fueron mayores que al comienzo del decenio (cuadro 7).

Por el contrario, en Chile, después de que se retomara la trayectoria de crecimiento a mediano

CUADRO 7

América Latina (10 países): Desigualdad, pobreza urbana y variables macroeconómicas al final de los años ochenta en relación con los niveles anteriores a la crisis. (Índices)

| Países | Años | Años base | Fase macro | Aplicación de reformas de política significativas | Desigualdad (coeficiente Gini) | Pobreza urbana (incidencia) | PIB | INRpc | CGpc | EFNA | SR | SMR | TCR |
|------------|------|--------------|--------------|---|--------------------------------|-----------------------------|-----|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | | | ^a | | | | | ^b | ^c | ^d | ^e | ^f | ^g |
| Argentina | 1990 | (1980 = 100) | DyR | Reciente | 113 | 205 | 93 | 69 | ... | 88 | 77 | 40 | 185 |
| Brasil | 1990 | (1979 = 100) | RNI | Parcial | 108 | 130 | 127 | 97 | 158 | 98 | 85 | 55 | 89 |
| Colombia | 1990 | (1980 = 100) | CSD | Parcial | 91 | 96 | 135 | 110 | 125 | 99 | 106 | 108 | 192 |
| Costa Rica | 1990 | (1981 = 100) | CSD | Sí | 103 | 138 | 128 | 95 | 115 | 103 | 102 | 134 | 90 |
| Chile | 1990 | (1981 = 100) | CSD | Sí | 113 | 107 | 126 | 104 | 69 | 108 | 96 | 76 | 240 |
| México | 1989 | (1977 = 100) | DyR | Sí | 100? | >95 | 147 | 106 | 76 | 89 | 54 | 41 | 111 |
| Panamá | 1989 | (1979 = 100) | RNI | No | 116 | 111 | 116 | 95 | 99 | ... | 108 | 93 | |
| Perú | 1990 | (1979 = 100) | RNI | Reciente | ... | 190 | 94 | 72 | 62 | ... | 36 | 24 | 40 |
| Uruguay | 1989 | (1981 = 100) | RCP | Sí | 98 | 109 | 100 | 92 | 86 | ... | 93 | 76 | 173 |
| Venezuela | 1990 | (1981 = 100) | CIN | Reciente | 110 | 188 | 105 | 72 | 68 | 93 | 48 | 63 | 240 |

Fuente:

^a DyR: desinflación y recuperación; RNI: recesión debida a desequilibrios internos; CSD: crecimiento sostenido luego de la recuperación; RCP: recuperación después del ajuste externo; CIN: crecimiento con inestabilidad.

^b INRpc: Ingreso nacional real per cápita.

^c CGpc: Gasto de consumo real del gobierno, per cápita.

^d EFNA: Índice de la proporción de la fuerza laboral no agrícola en actividades formales (lo contrario de SENA: subutilización de la fuerza laboral no agrícola por persona activa).

^e SR: salarios reales urbanos o industriales.

^f SMR: salario mínimo real.

^g TCR: tipo de cambio efectivo real.

plazo, la estructura del ingreso está significativamente más concentrada que antes de la crisis y ciertamente mucho más que la distribución relativa del ingreso prevaeciente a finales de los años sesenta, antes del experimento socialista-populista y las reformas estructurales autoritarias de los años setenta (cuadro 1). Ello a pesar de un salario real casi recuperado. Asimismo, en Venezuela la concentración del ingreso es mayor que antes de la crisis, después de que la recuperación evolucionó hacia un crecimiento rápido pero insostenible; en este caso, tanto los salarios reales como los gastos de consumo

público per cápita son significativamente menores que antes de la crisis.

México y Uruguay, aunque en 1989 todavía no se hallaban en una trayectoria de crecimiento a plena capacidad, se aproximaban a la culminación de sus recuperaciones respectivas; en dicha etapa la desigualdad del ingreso casi había vuelto en ambos casos a los niveles anteriores a la recesión.²⁹ En México

²⁹ Sin embargo, si la desigualdad antes de la recesión (aproximadamente 1981) en México era aún menor que el grado observado en 1977, como se señaló anteriormente, la desigualdad después de la recuperación habría sido un tanto mayor que esa marca anterior.

ello ocurrió a pesar de la radical reducción de los salarios reales y los gastos de consumo público, mientras que en Uruguay ambas variables sufrieron un desgaste moderado.

Los países que al final de los años ochenta todavía bregaban duramente con la recesión y la inestabilidad (Argentina, Brasil, Panamá y Perú) mostraron grados de desigualdad considerablemente mayores que los que predominaban antes de la crisis. La estabilización y la recuperación en Argentina solamente produjeron alguna disminución de la desigualdad del ingreso, que de todas maneras siguió siendo alta en relación con el nivel anterior a la crisis, que a su vez era marcadamente mayor que el que prevalecía antes de los trastornos de los años setenta. Por otra parte, en los períodos de recuperación después del ajuste externo, las mejoras en la distribución del ingreso —donde se produjeron— solamente tuvieron lugar junto con incrementos de los salarios reales, como se señaló anteriormente; es menos probable que éstos ocurran durante los procesos de estabilización que aún enfrentan Brasil y Perú, y no se han producido durante la actual recuperación de Panamá.

Por consiguiente, no cabe prever un mejoramiento significativo de la equidad en esos países como resultado de la estabilización y la recuperación. Aún más, el pleno despliegue de las reformas de políticas y las medidas de ajuste conexas, particularmente en el frente fiscal, todavía pueden aportar algún aumento a mediano plazo de la desigualdad del ingreso. Además, si

las experiencias de Colombia y Chile se toman como ejemplo, todos estos países sólo pueden aguardar una limitada atenuación de las desigualdades del ingreso más adelante, cuando logren una trayectoria de crecimiento sostenido.

En resumen, los patrones distributivos “normales” en la próxima fase de crecimiento sostenido —cuando éste se materialice en la mayoría de los países latinoamericanos una vez recuperados de la crisis y sus secuelas, y se hayan completado los ajustes estructurales y desplegado las reformas de políticas— tienden a ser más desiguales, al menos en las zonas urbanas, que aquellos que prevalecían en las últimas etapas de la fase de crecimiento anterior, durante los años setenta.

Solamente Colombia, Costa Rica y Uruguay —y aparentemente quizá también México— han logrado restablecer sus grados anteriores de desigualdad (cuadro 7). Difícilmente es por azar que esto haya sucedido en países en los que los valores de la justicia social han impregnado tradicionalmente las instituciones, los objetivos de equidad han sido incorporados en forma bastante sistemática en el diseño de las políticas durante la fase de ajuste y tanto el ajuste como las reformas de políticas han sido abordados de manera gradual y pragmática.³⁰ Ello indica que las tendencias al incremento de la desigualdad de los ingresos primarios (antes de las correcciones que supone el gasto social público) pueden modificarse positivamente mediante el diseño y ejecución de las políticas económicas.

VII

Perspectivas de alivio de la pobreza

Aun sin cambios significativos en la distribución relativa del ingreso,³¹ el crecimiento económico hará disminuir la pobreza absoluta; de manera más rápida al menos según las estimaciones de los economistas

si se usan líneas constantes de pobreza; con más parsimonia si se considera normativamente más apropiado el desplazamiento de las líneas de pobreza con el progreso societal.

El historial de los años setenta, esbozado anteriormente, muestra que la pobreza urbana disminuyó sólo en las economías de rápido crecimiento, que mantuvieron o redujeron la concentración del ingreso de los hogares. En Colombia, México y Venezuela, donde mejoró la equidad, la reducción de la pobreza urbana reveló elasticidades de -0.5 a -1 con relación al incremento del ingreso real per cápita y de -0.4 a -2 con respecto a los salarios reales. En Brasil, donde no

³⁰ El método gradual se abandonó en México en la última fase del proceso de reformas, pero en circunstancias en que este proceso quedó supeditado a la incorporación del país al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA), salto estratégico que, cuando se lleve a cabo, cambiará radicalmente las condiciones estructurales de la economía mexicana y, entre ellas, las estructuras distributivas.

³¹ Incluida, indudablemente, la invariabilidad de la composición de los hogares y de sus estrategias laborales y de utilización de los recursos, lo que es un supuesto sumamente artificial.

se produjo mejora significativa alguna en la concentración del ingreso, esas elasticidades fueron mucho más bajas (cuadro 8).

La recesión y la recuperación en los años ochenta dejó a la mayoría de los países latinoamericanos

con una mayor incidencia a veces abismal de pobreza en las zonas urbanas que antes de la crisis. Sólo Colombia y posiblemente México pudieron poner fin a sus respectivas fases de recuperación con menor pobreza urbana que antes de la recesión, en ambos

CUADRO 8

América Latina: Cambios en la pobreza urbana y su relación con los cambios en la concentración del ingreso y en el ingreso real en diferentes períodos

| Países | Períodos | Cambios en la concentración del ingreso ^a | Variación (%) | | | | Elasticidad de la pobreza urbana en relación con: | | |
|--|-----------|--|-----------------|--------------------------------|-----------------|------------------|---|------|------|
| | | | Pob. urbana | INR ^{pc} ^a | SR ^b | SMR ^c | INR ^d | SR | SMR |
| I. Períodos de crecimiento en los años setenta | | | | | | | | | |
| Brasil | 1970-1979 | M | -14 | 67 | 48 | -1 | -0.2 | -0.3 | 14 |
| Colombia | 1970-1980 | D | -21 | 44 | 17 | 27 | -0.5 | -1.2 | -0.8 |
| México | 1970-1984 | D | -30 | 31 | 15 | -20 | -1.0 | -2.0 | 1.15 |
| Venezuela | 1970-1981 | D | -30 | 71 | ... | -3 | -0.4 | -0.4 | 10 |
| II. Períodos de recesión y recuperación en los años ochenta | | | | | | | | | |
| Argentina | 1980-1986 | I | 71 | -23 | 7 | 47 | -3.1 | 10 | 1.5 |
| | 1986-1990 | I | 52 | -15 | -22 | -64 | -4.0 | -2.4 | -0.8 |
| | 1990-1991 | ... | -22 | 5 | -7 | 39 | -4.4 | 3.1 | -0.6 |
| Brasil | 1979-1987 | I | 13 | 3 | 19 | -27 | 4.2 | 0.7 | -0.5 |
| | 1987-1990 | I | 15 | -6 | -29 | -26 | -2.5 | -0.5 | -0.6 |
| Colombia | 1980-1986 | D | - | 5 | 12 | 13 | - | -0.1 | - |
| Costa Rica | 1981-1988 | I | 31 | -5 | 16 | 27 | -6.5 | 1.9 | 1.1 |
| Chile | 1980-1987 | I | 14 | -13 | -5 | -31 | -1.1 | -2.8 | -0.5 |
| México | 1977-1984 | D | -6 ^b | 14 | -34 | -40 | -0.4 | -0.2 | 0.2 |
| Panamá | 1979-1986 | I | -3 | 23 | 14 | -6 | -0.1 | -0.2 | 0.5 |
| | 1986-1989 | ... | 13 | -22 | -1 | -1 | -0.6 | -1.3 | -1.3 |
| Perú | 1979-1986 | ... | 29 | -7 | -5 | -39 | -4.1 | -5.8 | -0.7 |
| Uruguay | 1981-1986 | I | 56 | -19 | -13 | -14 | -3.0 | -4.3 | -4.0 |
| | 1986-1989 | D | -29 | 13 | 6 | -12 | -2.1 | -4.8 | 2.4 |
| Venezuela | 1981-1986 | I | 39 | -31 | -19 | 6 | -1.3 | -2.1 | 6.5 |
| | 1986-1990 | D | 32 | 3 | -41 | -19 | 9.4 | -0.8 | -1.7 |
| III. Períodos de crecimiento al final de los años ochenta | | | | | | | | | |
| Colombia | 1986-1990 | D | -3 | 4 | -5 | -5 | -0.7 | 0.6 | 0.6 |
| Costa Rica | 1988-1990 | D | 5 | -2 | 2 | 5 | -2.8 | 2.5 | 1.0 |
| Chile | 1987-1990 | D | -8 | 18 | 11 | 27 | -0.4 | -0.7 | -0.3 |

Fuente: Cuadro 5.

^a INR^{pc}: Ingreso nacional real per cápita.

^b SR: salarios reales urbanos o industriales.

^c SMR: salario mínimo real.

^d INR: ingreso nacional real.

casos debido a una disminución de la desigualdad (cuadro 7).

Las estimaciones existentes sobre la pobreza rara vez permiten diferenciar con nitidez los períodos recesivos de los de recuperación. Cuando ello sucede, los efectos benéficos de la recuperación en la pobreza parecen más débiles que los efectos negativos de la recesión anterior. En Uruguay la elasticidad de la pobreza respecto del ingreso real en la recuperación de

1986-1989 fue -2, mientras que durante la recesión había sido -3. En Argentina la desinflación combinada con recuperación disminuyó la pobreza tan elásticamente (-4) como la recesión la había incrementado, pero la recuperación misma era entonces muy incipiente. En Venezuela, por otra parte, la consumación de la recuperación ni siquiera impidió que la pobreza aumentara más.

En otros casos (Brasil en 1979-1987, Costa Rica

en 1981-1988, Chile en 1980-1987 y Perú en 1979-1986) la culminación de la fase de recuperación dejó la economía con un grado más alto de desigualdad y una mayor incidencia de pobreza urbana. En Costa Rica ni siquiera el crecimiento sostenido después de 1988 pudo evitar el incremento de la pobreza urbana tras la liberalización de los precios (cuadro 8).

En la mayoría de los casos los salarios reales al final de la recuperación eran menores que antes de la crisis, lo que ayuda a explicar el débil efecto de la recuperación en la pobreza. Aunque en Argentina y Brasil —al término de los respectivos programas heterodoxos de estabilización— y en Costa Rica los salarios reales fueron más elevados, ese hecho de por sí parece haber sido compensado por otros factores que incrementaron la desigualdad y, en el primer caso, particularmente por la caída del ingreso real per cápita. Al contrario, en Colombia y Panamá el aumento de los salarios reales ha reforzado la recuperación del ingreso real en impedir el incremento de la pobreza urbana. Tal no fue el caso de México, donde los salarios reales en 1984 eran apreciablemente más bajos que antes de la crisis (cuadro 8).

Por otra parte, los escasos períodos de crecimiento observados al final de los años ochenta (1986-1990 en Colombia y 1987-1990 en Chile), muestran elasticidades similares con respecto al ingreso real per cápita (-0.7 y -0.4, respectivamente) a las registradas en los años setenta en las economías de rápido crecimiento, donde disminuía la

desigualdad del ingreso. Sólo en Chile, sin embargo, la reducción de la pobreza ha sido más elástica con respecto a los salarios reales que con relación al ingreso real, como sucedió en todos los casos en los años setenta (cuadro 8).

Las migraciones del campo a la ciudad continuarán ejerciendo presión sobre la capacidad de las economías de aliviar la pobreza urbana. Si la experiencia de los dos últimos decenios (Altimir, 1991) constituye un indicio de lo que pudiera suceder, en los países relativamente menos urbanizados con alta incidencia de pobreza en las áreas rurales los migrantes rurales pobres pueden engrosar la cantidad de pobres urbanos a un ritmo equivalente a 1.3 a 2% al año de incremento absoluto.

Sintetizando todos estos datos, es probable, por una parte, que los países que logran recuperarse hasta llegar al crecimiento a plena capacidad modifiquen su capacidad de reducir la pobreza urbana en el corto plazo y requieran una expansión relativamente mayor de la actividad económica que en la fase de recuperación para cada punto porcentual de reducción de la pobreza. Por otra parte, el crecimiento en el mediano plazo sin una reducción de la desigualdad del ingreso representaría un lento proceso de mitigación de la pobreza: más lento que en los casos de elevado crecimiento y mejoramiento de la equidad en los años setenta, y más lento que durante los recientes períodos de crecimiento en Colombia y Chile, donde también mejoró la distribución del ingreso.

VIII

Conclusiones

Después de superar las dificultades del decenio de 1980, los países de América Latina se lanzan a una nueva era de crecimiento potencial con arreglo a una modalidad diferente de desarrollo y un nuevo estilo de intervención estatal. Los ajustes para absorber tanto los cambios exógenos como los inevitables en materia de disponibilidad y utilización de recursos y los cambios estructurales todavía en curso, han dejado en la mayoría de las sociedades latinoamericanas la impronta de una distribución más desigual del ingreso y una mayor incidencia de la pobreza entre su gente. Las raras excepciones son el resultado de un esfuerzo deliberado y persistente en favor de la equidad en el diseño y la ejecución de las políticas económicas.

Además, las perspectivas de aliviar la pobreza solamente a través del crecimiento, sin mejorar la distribución relativa del ingreso y sin vigorosas políticas sociales, parecen tan lejanas como para causar desaliento y ser contraproducentes para la integración social y, en definitiva, para el crecimiento sostenido (CEPAL, 1990).

Habida cuenta de las escasas perspectivas de que los ingresos primarios se vuelvan menos desiguales, inclusive bajo la tutela de las políticas económicas, el mejoramiento de la equidad y particularmente la reducción de la pobreza absoluta tendrán que depender mucho más de las políticas sociales y de su eficacia. Sin embargo, con recursos fiscales reducidos o toda-

vía presionados por la carga de la deuda, el margen para las transferencias por concepto de prestaciones sociales se limitará casi exclusivamente a proporcionar un sistema básico de seguridad social, dándose más espacio a los gastos sociales que puedan considerarse inversiones en recursos humanos.

Los avances que en definitiva tengan lugar en la estructura de distribución del ingreso dependerán de la difusión de las mejoras de la productividad y de su apropiación efectiva por los hogares. Las transformaciones estructurales en curso tienden a incrementar la productividad del capital y la productividad total de los factores, con lo que se mejora la productividad laboral en la economía en general. Sin embargo, para que la distribución del ingreso mejore en función de los incrementos diferenciales de productividad se necesitan tres condiciones. Primeramente, debe ampliarse el empleo en actividades formales o modernas, y los incrementos de productividad, a una proporción mayor de la fuerza de trabajo, absorbiendo de esa forma el subempleo. En segundo lugar, las mejoras en materia de productividad deben traducirse realmente en aumentos proporcionales de los salarios. Por último, deberá elevarse en forma espectacular el capital por trabajador de la fuerza laboral que permanezca en el sector informal, la pequeña empresa y el sector tradicional de la economía.³²

Para ello, así como para aumentar la productividad del capital en general, es necesario incrementar las calificaciones de los diferentes segmentos de la fuerza laboral, y al mismo tiempo reestructurar la disponibilidad de calificaciones para mejorar las capacidades tecnológicas del sistema productivo en general. Para lograrlo y asegurar su sustentación a largo plazo, se necesitarán considerables inversiones en recursos humanos (educación, capacitación y readiestramiento, nutrición y salud) para complementar las inversiones en capital fijo (CEPAL, 1992b). Aún más, en la medida en que pueda preverse una mayor contribución de aquéllos a la productividad total de los factores, en un plazo suficientemente largo, existe cierto margen para sustituir la inversión en capital físico por inversión en capital humano.

Satisfacer esos requerimientos supone considerables recursos de inversión, que habrán de originarse y manejarse parcialmente en el mercado, pero también deberán en parte ser recogidos y asignados por el

Estado. Por lo demás, para que las mayores calificaciones se reflejen en el ingreso de los trabajadores, las estructuras de remuneraciones deberán enfrentarse al desafío de ser, al mismo tiempo, institucionalizadas y flexibles.

La absorción eficiente de capital por los subempleados, el acceso verdaderamente generalizado a la capacitación y su aplicación eficaz a la producción, la correspondencia entre las contribuciones a la productividad y los ingresos, demandan todas mejoras organizativas importantes a nivel de la empresa y profundas reformas institucionales de las políticas públicas.

La reducción de la pobreza estructural va por la misma vía que el mejoramiento general de la distribución del ingreso pero plantea obstáculos diferentes, para que las políticas sean eficaces. Por una parte, el capital físico necesario puede ser inferior que en el caso de las actividades modernas, pero el desnivel de calificaciones es mayor. Por otra parte, las políticas públicas eficaces son más exigentes en materia de organización y creatividad institucional. Por último, los correctivos deben abordar todo el círculo vicioso de circunstancias que reproducen la pobreza de generación en generación.

Las estrategias para mejorar la equidad deben tener en cuenta esas diferencias. El diseño de las políticas sociales como ha sido la práctica habitual —de manera tal que el acceso se restringe más que nada a los estratos que se hallan por encima de la línea de pobreza, para los cuales esas políticas pueden ponerse en práctica con más facilidad, y “se tira por la borda” a los pobres— puede conducir a un mayor progreso de un segmento integrado de la sociedad y ratificar de hecho la desintegración de los estratos más pobres en una subclase segregada. En el otro extremo, una estrategia unilateral que se centre solamente en los pobres puede debilitar aún más los estratos bajos y medios de la población, donde se ubica una reserva abundante de calificaciones, cohesión social y dinamismo político. Lo que se necesita es una estrategia de “dos niveles”, en que se reconozcan las diferencias existentes entre la población pobre y los grupos de trabajadores que no lo son en términos de posibilidades, capacidad de respuesta y deterioro de las condiciones de vida, y apunte a integrar ambos universos en una sociedad única y dinámica.

³² Quizá deberá duplicarse para el caso de quienes permanezcan en esas actividades, lo que sin embargo exigiría mucho menos

capital que el requerido para cada puesto de trabajo creado en las actividades más modernas o de grandes empresas.

Bibliografía

- Abugattas, Javier y David R. Lee (1991): *The Economic Crisis, Policy Reforms and the Poor in Peru during the 1970's and the 1980's*, trabajo presentado al Seminar on Macroeconomic Crises, Policy Reforms and the Poor in Latin America, Cali, Colombia, 1 al 4 de octubre.
- Altimir, Oscar (1979): *La dimensión de la pobreza en América Latina*, Cuadernos de la CEPAL, N° 27, Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.81.II.G.48.
- _____(1982): *The Extent of Poverty in Latin America*, World Bank Staff Working Papers, N° 522, Washington, D.C., Banco Mundial.
- _____(1986): Estimaciones de la distribución del ingreso en la Argentina, 1953-1980, *Desarrollo económico*, vol. 25, N° 100, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- _____(1987): Income distribution statistics in Latin America and their reliability, *The Review of Income and Wealth*, series 33, N° 2, New Haven, CT, International Association for Research in Income and Wealth.
- _____(1991): *Latin American Poverty in the Last Two Decades*, trabajo presentado al Seminar on Macroeconomic Crises, Policy Reforms and the Poor in Latin America, Cali, Colombia, 1 al 4 de octubre.
- _____(1992): *Cambios en las desigualdades de ingreso y en la pobreza en América Latina*, trabajo presentado al Fifth Interamerican Seminar on Economics, Buenos Aires, 8 al 9 de mayo, National Bureau of Economic Research, Inc. Pontificia Universidad Católica de Rio de Janeiro, Instituto Torcuato Di Tella.
- Banco Mundial (1991): *World Development Report 1991. The Challenge of Development*, Washington, D.C., Oxford University Press.
- Beccaria, Luis A. (1991): Distribución del ingreso en la Argentina: explorando lo sucedido desde mediados de los setenta, *Desarrollo económico*, vol. 31, N° 123, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- Beccaria, Luis y Alberto Minujin (1991): *Sobre la medición de la pobreza: enseñanzas a partir de la experiencia argentina*, Working Paper N° 8, Buenos Aires, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- Bianchi, Andrés, Robert Devlin y Joseph Ramos (1985): *External Debt in Latin America. Adjustment Policies and Renegotiation*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers, Inc./CEPAL, Naciones Unidas.
- _____(1987): El proceso de ajuste en la América Latina, *El trimestre económico*, vol. LIV (4), N° 216, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V.
- Canitrot, Adolfo (1981): Teoría y práctica del liberalismo. Política antiinflacionaria y apertura económica en la Argentina, 1976-1981, *Desarrollo económico*, vol. 21, N° 82, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- Canitrot, Adolfo y Silvia Junco (1992): *Apertura y condiciones macroeconómicas: el caso argentino*, serie de documentos de trabajo, N° 108, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- CEPAL (1979): *América Latina en el umbral de los años 80* (E/CEPAL/G.1106), Santiago de Chile, noviembre.
- _____(1986): *Crisis económica y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento*, Cuadernos de la CEPAL, N° 54, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.86.II.G.12.
- _____(1988): *Antecedentes estadísticos de la distribución del ingreso. México, 1950-1977*, Serie distribución del ingreso, N° 7 (LC/G.1445), Santiago de Chile.
- _____(1990): *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.6.
- _____(1991a): *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*, Estudios e informes de la CEPAL, N° 81, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.91.II.G.10.
- _____(1991b): *La equidad en el panorama social de América Latina durante los años ochenta* (LC/G.1686), Santiago de Chile.
- _____(1991c): *Una estimación de la magnitud de la pobreza en Chile 1990* (LC/R.1069), Santiago de Chile.
- _____(1991d): *Estabilización y equidad en América Latina en los ochenta* (LC/R.1132), Santiago de Chile.
- _____(1992a): *El perfil de la pobreza en América Latina a comienzos de los años 90* (LC/L.716(Conf.82/6)), Santiago de Chile.
- _____(1992b): *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.92.II.G.5.
- _____(1993): *Panorama social de América Latina. Edición 1993* (LC/G.1768), Santiago de Chile.
- Cumby, R. y R. Levich (1987): On the definition and magnitude of recent capital flight, D. Lessard y J. Williamson (eds.), *Capital Flight and Third World Debt*, Washington, D.C., Institute for International Economics (IIE).
- Fanelli, José María, Roberto Frenkel y Guillermo Rozenwurcel (1990): *Growth and Structural Reform in Latin America. Where We Stand*, Buenos Aires, Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).
- Ffrench-Davis, Ricardo y Dagmar Raczynski (1987): *The Impact of Global Recession on Living Standards*, Notas técnicas CIEPLAN, N° 97, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).
- Figueroa, Adolfo (1992): *Social Policy and Economic Adjustment in Peru*, trabajo presentado a la Conference on Poverty and Inequality in Latin America, Washington, D.C., Brookings Institution/Diálogo Interamericano, julio.
- García, Norberto E. (1991): *Reestructuración, ahorro y mercado de trabajo*, Investigaciones sobre empleo, N° 34, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo (OIT)/Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).
- Heskia, Isabel (1980): *Distribución del ingreso en el Gran Santiago, 1957-1979*, Documento serie investigación, N° 53, Santiago de Chile, Universidad de Chile, Departamento de Economía, octubre.
- Hoffmann, Rodolfo (1992): *Crise econômica e pobreza no Brasil no período 1979-90*, Brasil, Universidade de São Paulo/Escuela Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz"/Departamento de Economía e Sociología Rural, julio.
- Londoño, Juan Luis (1990): Income distribution during the structural transformation. Colombia 1938-1988, tesis de doctorado, Harvard University, mimeo.
- Lustig, Nora (1992): *Mexico: The Remaking of an Economy*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Márquez, Gustavo (1992): Poverty and social policies in Venezuela, trabajo presentado a la Conference on Poverty and Inequality in Latin America, Brookings Institution/Diálogo Interamericano, Washington, D.C., Caracas, Instituto de Estudios Superiores de Administración, mimeo.
- Márquez, Gustavo y Joyita Mukherjee (1991): *Distribución del ingreso y pobreza en Venezuela*, Caracas, Instituto de Estudios Superiores de Administración, noviembre.

- Melgar, Alicia (1981): *Distribución del ingreso en el Uruguay*, Serie investigaciones, N° 18, Montevideo, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH).
- Melgar, Alicia y F. Villalobos (1987): *La desigualdad como estrategia*, Argumentos del CLAEH, Montevideo, CLAEH
- Morley, Samuel A. y Carola Alvarez (1992): Poverty and adjustment in Costa Rica, Washington, D.C., BID, Department of Economics, enero, mimeo.
- Pollack, M. y A. Uthoff (1987): *Pobreza y mercado de trabajo en el Gran Santiago. 1969-1985*, Documentos de trabajo, N° 299, Santiago de Chile, OIT/PREALC.
- Psacharopoulos, George y otros (1992): *Poverty and Income Distribution in Latin America. The Story of the 1980s*, Report N° 11266-LAC, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Riveros, Luis A. (1985): Desempleo, distribución del ingreso y política social, *Estudios Públicos*, N° 20, Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos (CEP).
- Rodríguez G. Jorge (1985): *La distribución del ingreso y el gasto social en Chile 1983*, ILADES, Santiago de Chile.
- Trejos, Juan Diego (1991): *Crisis, ajuste y pobreza: la experiencia de Costa Rica en los ochenta*, trabajo presentado al Seminar on Macroeconomic Crises, Policy Reforms and the Poor in Latin America, Cali, Colombia, 1 al 4 de octubre.
- Williamson, John (1990): *The Progress of Policy Reform in Latin America*, Policy Analyses in International Economics, N° 28, Washington, D.C., Institute for International Economics (IIE), enero.

Nuevas orientaciones *para la* gestión pública

Eugenio Lahera

*Secretario Técnico de la
Revista de la CEPAL.*

La discusión sobre el papel del sector público y del privado en la estrategia de desarrollo conduce naturalmente al análisis de las orientaciones principales del sector público, tanto respecto de su actuar propio como de la fijación de marcos normativos para el desempeño de actividades determinadas. Estas orientaciones se desagregan en políticas públicas, es decir, en cursos de acción del sector público con relación a un objetivo más o menos delimitado. El soporte institucional de la participación directa e indirecta de dicho sector en la estrategia de desarrollo es la administración, conformada por los distintos ministerios y departamentos del gobierno. Desde otro punto de vista, las políticas públicas se hacen efectivas mediante la gestión de los recursos materiales e inmateriales del sector público en la dirección indicada por las políticas. Si se analiza la participación del sector público en la estrategia de desarrollo desde el punto de vista de sus resultados, la gestión es el eslabón principal de la cadena. Es ella la que concreta los cursos de acción elegidos y los resultados dependerán de su eficacia y eficiencia. Este artículo busca aportar algunas orientaciones para la reforma de la gestión pública, relativas al diseño de las políticas, la necesidad de diversos cambios institucionales, el aumento de la eficiencia del gasto y la mejora de la gestión de los recursos humanos, la generalización de instrumentos y mecanismos de gestión, la atención y el servicio a los consumidores, la gestión de las empresas públicas y las modalidades de privatización y regulación, y el perfeccionamiento del control y la evaluación de las políticas.

I

Reforma de la gestión pública

1. Razones que la hacen necesaria

Conviene sintetizar los motivos de la reforma de la gestión pública. Uno, porque, dado que el sector público tiene papeles de gran significación en una estrategia de desarrollo con participación social, no considerar el tema de la gestión puede tener efectos sociales muy negativos. Es posible que algunas políticas no se realicen o se cumplan sólo parcialmente por debilidades de gestión, y también que haya capacidad ociosa e incluso redundante de gestión. Por otra parte, si la gestión es inadecuada, por su calidad o por su orientación, el mero aumento de los recursos no garantiza resultados óptimos.

Dos, porque el actual sector público tiene limitaciones cuya superación podría potenciar el aporte del sector al bien común. Dichas limitaciones se refieren a diversos aspectos de la administración, las políticas de personal y de remuneraciones; al diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas; a la atención y el servicio a los consumidores del sector público, y a la gestión de las empresas públicas. Las instituciones públicas se enmarcan en una cultura organizacional propia de un Estado tradicional, preocupada de los procedimientos más que de los resultados. Tales limitaciones son con frecuencia compensadas parcialmente por el espíritu de servicio público de muchos funcionarios.

Tres, porque los recursos humanos y financieros, incluyendo entre los primeros los vinculados a la capacidad de gobernar, siempre resultarán insuficientes frente a la multiplicidad de las tareas y debe asegurarse que su rendimiento sea el máximo posible. Cualquiera sea el nivel de gasto público, su efecto dependerá de la gestión.

2. Enfoques

Existen diversas visiones sobre la manera de conceptualizar la reforma de la gestión pública.

Por una parte están los macrorreformistas, quienes orientan su análisis hacia un hito fuera de la historia: el instante de la reforma del Estado, en el que su organigrama es puesto al día y el estatuto administrativo corregido. Además de formalista, este esque-

ma resulta políticamente ingenuo: las cosas no funcionan así en el gobierno.

Por otra parte están los modernizadores cuantitativistas, quienes piensan que lo determinante es acrecentar determinados insumos y recursos: más computadores, mejores sueldos, más carrera funcionaria. Con este enfoque se corre el riesgo —inherente a toda burocracia— de no llenar el tonel de las Danaides y de alentar la autojustificación funcionaria. El aumento de los recursos por sí solo no garantiza resultados óptimos.

Otro enfoque gana terreno: el de la gestión de las políticas públicas. Con este enfoque se reconoce la evidente necesidad de racionalizar la estructura del Estado y de mejorar la calidad de sus recursos humanos e insumos materiales, pero se privilegia la consideración del diseño, gestión y evaluación de conjuntos significativos de líneas de acción pública referidas a temas específicos. Es en torno a este flujo de información y acción que los problemas de estructura y de gestión del sector público deben ser ordenados y resueltos.¹

El concepto de administración pública corresponde a una estructura, mientras que el de gestión de políticas públicas, a un proceso y un resultado: el primero es un concepto de *stock* y el segundo de flujo; la administración es un concepto de equilibrio y la gestión de políticas un concepto de dinámica.

Lo anterior no significa que las opciones de políticas públicas no estén determinadas por consideraciones de tipo administrativo. La rigidez del aparato administrativo con frecuencia obstaculiza la modificación de las políticas públicas preexistentes o su reemplazo. Por otra parte, la administración misma cumple un papel considerable en su aplicación, especialmente cuando existe un margen amplio de discrecionalidad administrativa. De allí que sean imprescindibles diversas reformas de la administración pública. Pero dada la existencia de recursos escasos y la necesidad de tener claro el objetivo final de la reforma de la gestión pública, el concepto

¹ Véase Lahera (1980) y también Hecló (1972).

de políticas públicas asume una gran importancia en dicho proceso.

Una vez que se privilegia este enfoque, debe aclararse que una manera inapropiada de considerar el tema de la gestión pública es pensar que a cada conjunto de políticas —o incluso a cada política— corresponde un tipo de gestión especial. Lejos de ser así, la gestión es un tema transversal, pertinente a todas las esferas de la acción gubernativa pero que no puede reducirse a alguna de ellas. Sin duda existen especificidades sectoriales, pero incluso éstas deben gestionarse conforme a principios generales, cuya aplicación es variada.

La calidad de la gestión depende de la claridad de sus objetivos, la calidad del liderazgo organizacional, el nivel de capacitación funcionaria, la transparencia, la flexibilidad, la descentralización, la especialización y la separación de las instancias decisorias, ejecutoras y evaluadoras, entre otros criterios. La homogeneidad de los principios de gestión es un factor importante de la calidad de la gestión en su conjunto.

3. Criterios

i) Realismo. La gestión pública se encuentra en transición entre un estado de equilibrio anterior y una nueva configuración de objetivos e instrumentos, a la que todavía no llega. Parece claro que esta gestión será crecientemente descentralizada y reguladora, más que centralizada y proveedora directa de bienes y servicios, y que este proceso resultará tanto en una nueva definición de los roles administrativos y burocráticos como en una mayor diferenciación funcional de los encargados de aplicar las nuevas orientaciones. El sector público será más pequeño y especializado, con una diversificación en su oferta y una creciente “privatización de la opción” y “financiamiento compartido” en la demanda, frente a una multiplicidad de proveedores.

La transición a la modernidad estatal exigirá conocer el conjunto de factores diversos que caracteriza al actual sector público, más allá de todo voluntarismo e ideología. Será preciso reconocer y manejar eficientemente los diversos niveles de la transición, sin perder la direccionalidad del proceso (Lahera, 1992).

ii) Selectividad. La capacidad de gobernar es un bien escaso, cuya utilización debe ser jerarquizada. El sector público debe desarrollar un conjunto seleccionado —y por lo tanto limitado— de políticas públicas. La verdadera fuerza del Estado radica en su eficacia y ésta se mide no por la cantidad de sus intervenciones, sino por la calidad y coherencia de ellas.

iii) Énfasis en los resultados. Existe en la gestión pública una tendencia a un nuevo pragmatismo que privilegia los resultados por sobre las acciones, los productos por sobre los insumos, las consecuencias de las políticas por sobre los instrumentos de ella (Jacobs, 1992). De allí se desprende la importancia de una oportuna evaluación.

iv) Reconocimiento de la heterogeneidad. La modernización de la gestión pública debe estar basada en el reconocimiento de que esa modernización acentuará su heterogeneidad. El argumento principal en contra del supuesto de la homogeneización en la gestión pública proviene de la realidad. Los temas de dicha gestión son extremadamente variados, así como lo son el grado y el tipo de participación del sector público en los diversos mercados.

v) Autonomía y descentralización con responsabilidad. Ambas deben ser impulsadas en los más diversos sectores, y deben conllevar la idea de responsabilidad por la gestión y de requisitos de desempeño, claridad de objetivos e incentivos.

vi) Flexibilidad. Una característica esencial del sector público reformado ha de ser su flexibilidad, tal como corresponde a una organización que procesa información: un sector público con entrada y salida de iniciativas, estructuras y funciones; un Estado concertador que trabaje en conjunto con el sector privado y las organizaciones sociales; un sector público cuyo aparato fiscal sea también flexible, con un nivel de gasto rígido relativamente pequeño; un Estado descentralizado para impedir la politización de los conflictos.

vii) Mayor transparencia. Para aumentar la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas es conveniente acentuar la incorporación de mecanismos transparentes en las actuaciones del sector público, o en aquellas actividades en que su participación es importante, entre ellas los servicios sociales.

II

Recomendaciones de política

1. Mejorar el análisis y la toma de decisiones sobre políticas públicas

Se requiere una visión estratégica de mediano plazo que conjugue adecuadamente la dimensión política y la dimensión técnica en las políticas públicas. Para ello conviene institucionalizar una "hoja de ruta" para la gestión del gobierno, que se evalúe y reactualice periódicamente. La función de análisis prospectivo debería convertirse en una rutina formal en la gestión del Poder Ejecutivo.

a) *Formalización*

Es necesario mejorar el sistema de formalización de políticas públicas y de elaboración de iniciativas legales o administrativas. Se trata de un momento de singular importancia, ya que diversos aspectos o partes de múltiples políticas reciben entonces la atención privilegiada de quienes hacen las políticas. La consideración de las metas ministeriales de cada año ofrece la oportunidad de examinar un conjunto extremadamente variado de políticas.

Para estos efectos es necesario consolidar la coordinación intrasectorial e interministerial, creando o potenciando la capacidad técnica y operativa de una Secretaría Presidencial y de comités ministeriales por sector.² Por otra parte, se necesita establecer una asesoría técnica independiente en el Poder Legislativo, especialmente para apoyar los debates de las comisiones o comités parlamentarios. Es también conducente a este fin la consolidación de un mercado externo de capacidad de análisis de políticas, compuesto por oferentes públicos y privados. Las instituciones académicas formales y diversos tipos de organizaciones no gubernamentales son importantes fuentes de análisis alternativos de políticas (Paul, Steedman y Sutton, 1989).

² Como alternativa, habrá que seguir con atención la reciente experiencia de Bolivia, donde se han creado tres *superministerios*: el de desarrollo económico, el de desarrollo humano y social, y el de desarrollo sostenible. A este tipo de ministerios se agregan otros de carácter más tradicional, entre ellos Interior, Relaciones Exteriores, Justicia, Trabajo, Defensa, Presidencia y Comunicación Social.

b) *De las metas ministeriales a las metas interministeriales*

Las metas ministeriales son el conjunto de tareas o planes prioritarios que los ministerios y ciertos organismos autónomos se proponen desarrollar en el período siguiente. Estas metas o tareas no se definen sobre la sola base de cada ministerio en particular, sino considerando áreas interministeriales, determinadas con algún criterio programático.³

La aplicación de las metas interministeriales puede contribuir a hacer más eficiente el proceso de toma de decisiones, así como a identificar las necesidades de coordinación y apoyo de los programas más importantes. Ellas ayudan a hacer un seguimiento de los niveles de cumplimiento y obtener una visión de la labor que ejecuta el gobierno en un momento determinado. También permiten conocer trabas o cuellos de botella (incluidos conflictos) para su logro; determinar iniciativas legales de carácter interministerial; nombrar gerentes de proyectos y programas por metas ministeriales o interministeriales, e identificar metas emergentes y metas con posibles retrasos. Además, facilitan la evaluación de las políticas públicas mientras ellas se aplican y, más importante todavía, una vez que el período de gestión ha concluido. Por último, la relación entre la formulación y el diseño de las metas interministeriales será un insumo importante para la elaboración del proyecto de ley de presupuesto del período siguiente.

Para lograr todo esto las metas interministeriales deberían definir objetivos precisos, de ser posible cuantificados, y las responsabilidades específicas asociadas a cada una deberían estar bien perfiladas: el tema de los gerentes de proyectos o programas debería ser formalizado; y la indispensable codeterminación de las metas y su respectivo financiamiento deberían asegurarse a un nivel superior al de cada ministerio.

c) *Mayor participación y consulta*

El Estado debe favorecer iniciativas para incorporar las demandas sociales en el diseño de proyectos de

³ En el caso de Chile, estas áreas son: la política, la económica, la económico-social, la de infraestructura y la de desarrollo productivo (Chile, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 1993).

desarrollo social integrado y para acrecentar la articulación entre las organizaciones reivindicativas de los grupos menos incorporados a los beneficios de la modernización, la capacidad de los organismos estatales que deciden sobre el manejo de recursos públicos para procesar las demandas de esos grupos, y la vinculación entre el sistema político y los agentes y las demandas del mundo popular. El trabajo coordinado con las organizaciones no gubernamentales ayudaría mucho en la formulación de políticas sociales para unidades de pequeña escala, tanto por la vinculación ya establecida por esas organizaciones con dichos grupos, como porque en su trabajo sobre el terreno los expertos de esas organizaciones han aprendido a desarrollar estrategias de movilización de recursos humanos, de participación y de motivación de la comunidad (CEPAL, 1992).

Se requiere un sistema de partidos de alto nivel político y técnico, capaces de operar como instrumentos para agregar y equilibrar las demandas de diversos agentes sociales. Su relación con el gobierno podría ser objeto de algún grado de formalización que precisara su influencia en el Poder Ejecutivo, cuando ello no esté especificado en la Constitución.

Desde otro punto de vista, los usuarios deberían ser consultados rutinariamente sobre la calidad de la gestión pública y sus resultados. También habría que sistematizar las consultas con el sector privado, para lo cual se necesitan contrapartes eficientes en ambos lados.⁴

2. Realizar diversos cambios institucionales

a) *Papel de los ministerios*

Los ministerios, en general, no deberían actuar como órganos administrativos de ejecución, sino proponer y evaluar políticas y planes, estudiar y proponer normas aplicables a los sectores a su cargo, velar por el cumplimiento de las normas dictadas, asignar recursos y fiscalizar las actividades de los sectores respectivos.⁵ Debe fortalecerse sistemáticamente una razo-

nable autonomía y descentralización de ellos, precisándose su competencia y responsabilidades.⁶

Con el fin de evitar conflictos de intereses, el diseño institucional debe establecer la separación de funciones: i) definición de políticas, planificación, proposición de normas y evaluación de la ejecución de programas; ii) ejecución de programas y obras, y explotación y administración de obras y servicios; iii) regulación, fiscalización y control de actividades empresariales; iv) evaluación de inversiones, y v) asignación y control presupuestarios (Bitrán, 1993).

b) *Mejor coordinación*

El esquema tradicional de los ministerios resulta con frecuencia insuficiente para encarar la complejidad de la gestión pública. No se puede pretender que funcionen bien y de manera creativa muchos ministerios de igual jerarquía: se requiere precisar las responsabilidades y mejorar la coordinación. La progresiva coordinación de los ministerios conforme a objetivos más generales que los de cada uno de ellos puede permitir que en la práctica se supere su atomización. Se logrará así potenciar y jerarquizar la gestión pública.

Un ejemplo interesante de coordinación es el puesto en práctica en Chile. Este incluye los comités interministeriales, que son el lugar preferente y habitual para el análisis de temas que sobrepasan el ámbito de un ministerio en particular para la información recíproca entre ministerios que cumplen funciones similares o relacionadas entre sí. Estos comités cuentan con unidades técnicas de apoyo. También han funcionado las comisiones nacionales, dedicadas a abordar materias que rebasan la competencia de los ministerios individuales, o a enfrentar, durante un período determinado, problemas críticos que no pueden ser asumidos por un solo ministerio. Por último, se han constituido grupos de trabajo con duración predefinida integrados por subsecretarios y funcionarios de alto nivel, con objetivos específicos, que suelen incluir la selección de información relevante para la toma de decisiones.

⁴ En algunos países asiáticos con excelentes ritmos de crecimiento existen comités consultivos de hombres de negocios, funcionarios de gobierno, periodistas, representantes laborales y académicos. Dichos consejos son un canal formal de comunicación para representantes del sector privado y funcionarios del sector público a través del cual pueden crear consenso respecto de iniciativas de políticas.

⁵ Una experiencia interesante al respecto es la de Suecia, donde la gestión pública es muy descentralizada. Los ministros, apoyados por un equipo reducido de colaboradores, desarrollan funciones de definición de estrategias y de evaluación de políticas. La gestión

operacional es delegada a agencias cuyos directores tienen un margen de maniobra real. Ellos son nombrados por un período de varios años y son juzgados por sus resultados (véase Stoffaas 1992).

⁶ La principal propuesta de reforma al Servicio Civil británico (de 1988), fue la creación de las agencias prestatarias de servicios, que tendrían una amplia libertad de gestión en la ejecución de las políticas públicas, una vez que los objetivos y los recursos presupuestarios hubieran sido definidos por las respectivas instancias ministeriales (véase, HMSO, 1988).

c) *Descentralización y desconcentración*

El proceso de descentralización, que se ha extendido a casi todos los países de la región, presenta serios problemas administrativos y financieros en la mayoría de ellos.⁷ Su éxito depende del traspaso efectivo de la facultad de tomar decisiones al nivel local, así como del financiamiento adecuado y de asegurar la indispensable capacidad de gestión a nivel regional y local.

La gestión regional y municipal debe reforzarse decididamente, con participación pública y privada -por ejemplo, en corporaciones o sociedades de desarrollo- para conciliar el avance y consolidación de los procesos respectivos con las exigencias de una política económica y financiera nacional sana y coherente, considerando debidamente las prioridades sectoriales y los estándares de calidad en materia de evaluación y gestión de proyectos y otras materias. Especial atención debe merecer la descentralización presupuestaria, de modo de evitar los desequilibrios financieros locales. Para lograrlo, se debe entregar al municipio los recursos que financian programas específicos de alcance local; agilizar los procedimientos de cobro y hacer más eficiente o externalizar la recaudación; otorgar mayor transparencia al Fondo Común Municipal y licitar la cartera de deudores morosos municipales, entre otras medidas. La asignación automática de cierto porcentaje del presupuesto nacional a las municipalidades constituiría un paso hacia el fortalecimiento de su autonomía financiera. Una alternativa de financiamiento que evita algunos de los problemas señalados es la de avanzar hacia la uniformidad de los impuestos en todo el país y proceder a su división a base de una fórmula preestablecida (Rivlin, 1991).

Desde un punto de vista político, es esencial que los gobiernos locales tengan la capacidad institucional de asumir sus nuevas responsabilidades. Para ello se requieren entes representativos, dotados de competencias y recursos suficientes. Por lo general, será también conveniente establecer un consejo de desarrollo regional, compuesto por representantes electos de las agrupaciones de empresarios, trabajadores, profesionales y pobladores. Los gobiernos regionales o municipales también pueden constituir corporaciones o fundaciones sin fines de lucro destinadas a la promoción y difusión del arte y la cultura, o participar en ellas.

⁷ A título de ejemplo véase Ribeiro, 1993. También Crowther, 1990.

El proceso de descentralización requiere que se precisen con claridad las competencias de cada nivel de la administración, no sólo a nivel sectorial, sino también en sus funciones dentro de cada servicio: regulación, planeación, ejecución, financiamiento, control y evaluación. También conviene aclarar cuáles son las relaciones entre los diversos niveles, cuál es el papel del nivel intermedio o regional y cuál es el nivel sustitutivo en caso de deficiencias del nivel primordialmente responsable.

Los alcaldes deberían ser elegidos directamente por los electores, para precisar así la responsabilidad ejecutiva en el interior de los municipios. Las actas del Concejo Comunal deberían ser públicas y las municipalidades deberían desarrollar sistemas de información, de atención al público y de audiencia sistemática con organizaciones y sectores.

En las principales macrorregiones sería conveniente estudiar el establecimiento de gobiernos metropolitanos.

En los casos de regiones en crisis, se necesita un consenso nacional en torno al tratamiento que debe dárseles y las medidas que se deberían aplicar. Lo mismo sucede en el cruce entre lo regional y lo sectorial, donde corresponde atender necesidades derivadas de actividades que presentan problemas y que son determinantes de la economía regional.

La desconcentración, por último, debería incluir la delegación de facultades a los entes territoriales y funcionales, la delimitación de competencias y un plan operativo de traspaso de éstas, la creación de mecanismos de solución de conflictos y la relocalización de actividades.

3. Aumentar la eficiencia del gasto público

a) *Mejorar su asignación*

Para una buena asignación del gasto público es requisito previo el fortalecimiento del sistema de evaluación de las inversiones públicas. Además, el método de evaluación de proyectos debe ir aplicándose progresivamente al total de la asignación de recursos, incluyendo áreas diferentes a las de inversión e infraestructura.

La Ley de Presupuestos debe ser el principal instrumento de la política fiscal, para lo cual habitualmente se la debe fortalecer desde el punto de vista macroeconómico. Al respecto, conviene institucionalizar la discusión respectiva en el Poder Legislativo: puede ser de especial utilidad acompañar el proyecto de ley con una proyección fiscal de mediano plazo,

que ilustre las principales opciones y compromisos que enfrentarán las finanzas públicas en los años sucesivos. Es también conveniente establecer en forma permanente que el monto de gasto corriente aprobado en la Ley de Presupuesto tiene el carácter del límite superior, y que sólo puede ser sobrepasado en caso de ser expresamente aprobado así por ley (Marcel y Vial, 1993).

El ejercicio presupuestario anual debe modernizarse. Al respecto puede establecerse un presupuesto con base cero para diversos sectores, y privilegiar el uso de presupuestos por programas y la vinculación del gasto a metas programáticas. El punto inicial de la discusión debería ser la fijación de un monto preciso, para cuyo proceso de asignación se clarifique que todo aumento requerirá un descenso como contrapartida.

Un tema de la mayor importancia es el de la articulación de las metas ministeriales y las cotas presupuestarias. El ejercicio presupuestario anual debe privilegiar el uso de partidas por programas, buscando reducir la inercia presupuestaria por diversas vías. El presupuesto debe considerar programas con metas específicas que puedan ser evaluadas, y apoyarse en un sistema de información que fluya en forma coherente desde los niveles operativos a los decisivos.

Los principios básicos del sistema presupuestario incluyen disciplina fiscal, mediante la cual se imponen límites al gasto público y se regulan las fuentes del financiamiento fiscal; una cobertura total, facilitada por una centralización normativa y de procedimientos que incluya a todos los organismos públicos relevantes, de manera de asegurar la gobernabilidad fiscal y evitar la generación de déficit cuasifiscales inesperados; flexibilidad para ajustar el ritmo de ejecución del presupuesto sin desvirtuar las orientaciones presupuestarias legales; y centralidad de la autoridad fiscal, la que debe ser responsable de la administración de las finanzas públicas, por lo que los gastos deben corresponder a niveles máximos, ajustables de acuerdo a la realidad macroeconómica.

b) *Mejorar la ejecución financiera*

La eficiencia en el uso de los recursos públicos depende de la evaluación de los proyectos, de la calidad de la gestión y también de un continuo control de la gestión durante la ejecución presupuestaria, de manera de visualizar oportunamente las desviaciones respecto de las metas y objetivos. Depende asimismo de una oportuna y eficiente evalua-

ción *ex post* de los programas en marcha. Una Unidad de Eficiencia debería hacer evaluaciones esporádicas a fondo de la eficiencia del gasto en dependencias determinadas.

La ejecución financiera de las políticas públicas debe ser lo más transparente posible, de modo que pueda ser evaluada oportunamente. Para ello deben establecerse algunas reglas mínimas, simples y que produzcan indicadores significativos. Debería incentivarse la presentación de informes anuales de lo realizado por las diversas instituciones públicas.

4. **Mejorar la gestión de los recursos humanos**

Es necesario asentar el reconocimiento de la dignidad de la función pública. La reforma debe hacerse con los trabajadores del sector, y no al margen de ellos o contra ellos.

a) *Modernización significa heterogeneidad*

De esto derivan diversas conclusiones referentes a la institucionalidad y a las políticas de personal y de remuneraciones del sector público. En vez de proponer, o aceptar, una creciente e irreal igualdad de situaciones, habría que generalizar sistemas flexibles que hagan posible las diferenciaciones necesarias. Ellos incluyen, entre otros, el reclutamiento por oposición; la evaluación que refleje mérito y que sea requisito de promoción; el potenciamiento diferenciado de la capacitación funcionaria, contratada con instituciones acreditadas, y los bonos de productividad. También puede considerarse la introducción de muy limitadas asignaciones de responsabilidad.

Es conveniente flexibilizar el régimen estatutario de los funcionarios públicos, para jerarquizar al sector público y facilitar la capacitación especializada en los distintos tipos de organismos. La remuneración de los reguladores no puede ser sustantivamente inferior a la de los profesionales o ejecutivos de los sectores regulados.

En el marco de la normativa general de la administración pública podría tenderse a eliminar las fijaciones legales de plantas, y permitir que éstas sean fijadas mediante decretos.

b) *Jefes*

Las más recientes teorías de organización destacan la importancia de las características personales de los jefes, y en especial de su capacidad de liderazgo entendida en el sentido moderno del término: claridad de conducción, capacidad de trabajo en equipo y de

delegación de funciones y consideración de las situaciones personales, entre otras condiciones. La militancia política de quienes ocupen los principales cargos en la administración pública debería perder importancia frente a los aspectos mencionados.

c) *Gestión de recursos humanos*

Se debe considerar un sistema de reclutamiento por oposición y un sistema de evaluación que refleje el mérito y sea requisito de promoción. Es necesario asegurar el reclutamiento de jóvenes destacados en sus diversas disciplinas, sin que ello atente contra la necesaria diversidad profesional en el interior del sector público. Un factor importante es que éste sea pluridisciplinario, lo que puede verse menguado por un reclutamiento excesivamente focalizado en algunas escuelas universitarias. También deben considerarse mecanismos de promoción por mérito (Boeninger, 1993).

d) *Capacitación.*

Podría combinarse el potenciamiento de la capacitación funcionaria —contratada en instituciones acreditadas— con bonos de productividad y una vía rápida de ascenso, así como de despido, en casos calificados. En un Estado en transformación es impensable asegurar la formación continua de sus cuadros directivos y de gestión.

e) *Remuneraciones*

Con frecuencia el problema de los sueldos y salarios del sector público es más de estructura que de insuficiencia. Es necesario corregir las distorsiones que se presentan en su interior, así como la distancia que a veces persiste con la remuneración en funciones comparables del sector privado; para ello debe considerarse la introducción de vías transparentes de incentivos, muy limitadas asignaciones de responsabilidad y la adición de recursos salariales no imponibles a parte del personal destacado en tareas claves.

El establecimiento de diferencias salariales por desempeño en el sector público presenta diversos problemas prácticos. Entre ellos, la dificultad de definir el buen desempeño y medir el producto marginal de un agente individual, ya que el valor creado por sus esfuerzos a menudo resulta inseparable del creado por otros, o es atribuible a factores externos. Por otra parte, las actividades de servicio resultan muchas veces difíciles de cuantificar. Otro problema previsible es el de la inflación de los resultados del desempeño.

A pesar de lo anterior, este esquema puede llevar a una definición más precisa de las funciones individuales y fortalecer su vínculo con los objetivos más generales (Maguire y Wood, 1992).

f) *Relaciones laborales*

Las comunicaciones internas son muy importantes y su eficacia no está asegurada en organizaciones con los atributos negativos de la verticalidad: ellas siguen la ley de la gravedad y van siempre de lo alto hacia abajo. La relación puramente jerárquica entre jefes y funcionarios puede inhibir la innovación y el compromiso con la función de servicio de la administración pública, generalizar la pasividad y, por ende, desincentivar la búsqueda de eficiencia. Es necesario asegurar las comunicaciones laterales entre funciones diferentes para evitar la creación de baronías. Una forma de asegurar comunicaciones desde abajo es una política de puertas abiertas, conforme a la cual a toda comunicación escrita seguirá una investigación hecha por un escalón independiente de la jerarquía de quien realizó la comunicación (Maisonrouge, 1991).

La participación del personal de la administración pública en la determinación de sus condiciones de empleo es un elemento esencial del funcionamiento de ésta, y aparece considerablemente más limitada en el mundo en desarrollo que en los países desarrollados (Ozaki, 1988). En los primeros es frecuente la mantención del principio del unilateralismo en la determinación de las condiciones de empleo. No obstante, cuando los sindicatos del servicio público son fuertes, establecen métodos consensuales, a menudo fuera y a veces al margen de la legislación. Pareciera más conveniente enfrentar derechamente el problema y darle solución mediante una normativa adecuada (OIT, 1988). Una cuestión central es la del derecho a huelga de los empleados públicos, el que debería ser regulado con precisión.⁸ Un objetivo importante de los mecanismos de participación debiera ser la conciliación de conflictos e intereses, de modo coherente y pacífico, entre las agrupaciones de trabajadores y la administración.

⁸ La OIT estima que la prohibición de la huelga debiera limitarse a los servicios cuya interrupción pueda poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la totalidad o una parte de la población. Las restricciones a la huelga deberían ser compensadas con procedimientos adecuados, imparciales y expeditos, de conciliación y arbitraje, en cuyas diversas fases han de poder intervenir los trabajadores. Las resoluciones deberían ser de cumplimiento obligatorio para ambas partes y ejecutarse plena y prontamente. (OIT, 1983.)

5. Generalizar diversos instrumentos y mecanismos de gestión

a) *Instrumentos de gestión*

Es indispensable generalizar algunas herramientas básicas de gestión, tales como la informatización, la organización por centros de costos y el costeo por programas, los indicadores cuantitativos y las medidas de rendimiento.

Para que el Estado tenga éxito en las tareas que se le encomiendan debe disponer de una adecuada informatización de procesos, interconexión vía redes y acceso a bases de datos dispersas por el mundo con información indispensable para el desarrollo (información técnica, de mercados, climática, etc.). Las acciones en este sentido deben estar enmarcadas en una definición y selección precisa de las fuentes, destinatarios e interlocutores, de manera de lograr un mejoramiento de la gestión pública en términos manejables, aplicables y prioritarios. Los grandes proyectos informáticos deberían contar con un adecuado diagnóstico de necesidades, seguido de la elaboración de normas y de términos de referencia para cada licitación.

Con cada jefe de servicio deberían definirse los objetivos o metas a lograr, y debería hacerse una evaluación anual de la gestión de cada uno de ellos, que se traduciría en reconocimientos, promociones o remociones. Un instrumento útil al respecto es el convenio de desempeño.⁹ Conviene distinguir en éste entre la misión de una unidad, sus orientaciones de carácter general, sus objetivos específicos, las metas que deben ser logradas en un período predeterminado y las acciones necesarias para lograrlas.

Una fórmula novedosa de organización intraministerial que permite mejorar la gestión es el establecimiento de un director general técnico-financiero. Este se encontraría por debajo del nivel superior del ministerio, en una posición similar a la de un gerente general, con características operativas que le permitan coordinar los diferentes proyectos y gestionarlos con las demás autoridades e instituciones relacionadas, tanto internas como externas.

En la mayor parte de los países existen los puestos de confianza exclusiva del Presidente de la República. Sería conveniente terminar con la práctica de pagar favores políticos con ellos, y liberar así una fuente potencialmente importante de flexibilidad y

renovación de la administración pública. Es más, dichos puestos podrían ser ocupados por funcionarios designados con criterios de excelencia.

La externalización permite concentrarse en las funciones centrales propias de la institución, conocer los costos reales y, eventualmente, reducirlos. Ella está todavía en sus inicios, y no están claros sus límites sustantivos. Al principio, la división del trabajo se dio entre las diferentes etapas del proceso productivo o administrativo, pero crecientemente tiende a darse también dentro de cada etapa.

Las concesiones de servicio público se otorgan a una empresa para el establecimiento, construcción y explotación de las instalaciones que permitan proveer el respectivo servicio. La concesión se otorga por un plazo frecuentemente indefinido, y su titular tiene derecho de propiedad sobre ella. Las obligaciones del concesionario abarcan las condiciones de otorgamiento del suministro, la calidad del servicio y el cumplimiento de normas impuestas por el Estado. En caso de incumplimiento de las obligaciones estipuladas en la concesión, el Estado puede imponer multas o declarar, en última instancia, la caducidad de la concesión.

Se ha señalado que la autoridad licitadora no debería insistir en el carácter competitivo de las licitaciones en aquellos casos en que parte de la oferta del contratista potencial es una idea original, la que puede no ser presentada. Una política complementaria es la de reembolsar costos de presentación a las licitaciones. También lo es la de respeto por la propiedad intelectual de las propuestas. En todo caso, el sector público tiene un extenso trabajo preparatorio que cumplir para favorecer un flujo sostenido de proyectos privados. Otras políticas que pueden contribuir al financiamiento privado de servicios públicos son las de cofinanciamiento.

La normativa y obligaciones impuestas a las empresas deben ser claras y transparentes. Desde otro punto de vista, es indispensable incluir la proyección de una empresa-tipo eficiente, que sirva como patrón de referencia, como parte de un conjunto de incentivos reales para bajar los costos.

La competencia regulada está llamada a tener una creciente importancia en la solución de las demandas sociales de personas que no podrían acceder de modo individual al respectivo bien o servicio, o sólo podrían hacerlo en condiciones onerosas o inadecuadas. La principal recomendación de política que se desprende de este concepto es la de reunir a empleadores y dependientes —u otros grupos— en grandes agrupacio-

⁹ También llamado contrato-programa o contrato de gestión. Véase al respecto Maristela de André, 1993.

nes de demanda y recibir ofertas de diversos proveedores, competitivas tanto en costos como en calidad.¹⁰ En lo que toca a la protección del medio ambiente deberían hacerse más comunes los derechos de emisión transables, cuyo total se redujera gradualmente.

b) *Mecanismos de mayor transparencia*

Estos mecanismos incluyen la contratación externa; los cobros diferenciados a los usuarios, con subsidios no endosables para el acceso a servicios o valores de bienes ofrecidos de modo competitivo; la delimitación de los derechos de propiedad pública, para evitar la falta de responsabilidades precisas; mayor flexibilidad a los gerentes para manejar los recursos de personal profesional; las licitaciones obligatorias; la separación entre las agencias compradoras y las entidades proveedoras y entre los organismos formuladores y las agencias ejecutoras; la recuperación de los costos intragobierno; los fondos concursables, y la externalización, entre otros.¹¹ Los sistemas de licitación podrían considerar el mecanismo utilizado en la Bolsa Electrónica de Valores; este sistema requiere una homologación previa de los productos que se llamarán a licitación más tarde.

Los incentivos deben ser proporcionados y eficientes respecto de los fines específicos buscados, evitando tanto los excesos como su otorgamiento por períodos indefinidos o muy largos: deben ser precisos y temporales. Por otra parte, los requisitos de desempeño deben ser pocos y precisos respecto de los fines perseguidos.

La fiscalización de diversas regulaciones puede ser transferida al sector privado, tanto en el sector productor de bienes como en el de servicios.

6. Mejorar la atención y el servicio a los consumidores

a) *El interés del consumidor*

La calidad de los servicios públicos debe ser garantizada a sus usuarios. En los casos en que ella esté ausente, es necesario establecer alguna modalidad de control y los objetivos precisos de calidad que han de ser alcanzados de modo progresivo.¹² El Estado debe

ser responsable por los daños que cause la gestión pública, así como por la falta de servicio, sin perjuicio de la responsabilidad que pueda corresponderle a los funcionarios. Para tales efectos podría establecerse un fondo concursable, al cual los servicios públicos postulen con proyectos de mejoramiento. Las actividades de las instituciones que defienden los intereses del consumidor deberían extender sus tareas de investigación e información al sector público.

Las oficinas de información asisten al público usuario en su derecho a presentar peticiones, sugerencias o reclamos. Deben contribuir a facilitar la atención de quienes realicen gestiones en las entidades públicas y atender sus reclamos y sugerencias. Al respecto, existen condiciones mínimas para transmitir información y orientación, como formularios, planos o mapas, señales o símbolos, directorios, manuales y servicio de correspondencia, entre otros. Para usuarios masivos de servicios estandarizados es posible desarrollar un programa computacional que, mediante un sistema de multilínea telefónica, clasifique la expresión de reclamos.

b) *Simplificación burocrática*

La simplificación normativa y burocrática debería ser una tarea permanente de las respectivas dependencias para cada tema. En todo caso, las normas y prácticas deberían ser esquematizadas e informadas a los usuarios de los diversos servicios públicos, de modo que su opacidad no constituya una barrera de acceso. La estructura del trámite, así como la de la gestión, deberían seguir un curso de flujo de información.

Una manera de dar forma a mecanismos más eficientes de gestión es realizar los cambios necesarios en el interior del respectivo servicio, para que el usuario se relacione con una ventanilla única de atención.

7. Mejorar la gestión de las empresas públicas

Un conjunto de empresas que no son viables en el largo plazo, o que cumplen adecuadamente funciones de fomento, o que son políticamente necesarias para el Estado, pueden permanecer bajo su propiedad y administración eficiente. En este pequeño grupo de empresas se debería aplicar de inmediato aquellas reformas que garanticen una mayor efectividad y eficiencia.

En el caso de empresas que operan en mercados imperfectos o cumplen funciones sociales, se debería trabajar en el diseño e instauración de un marco regu-

¹⁰ Este concepto fue desarrollado por Alain Enthoven y Paul Ellwood, consultores norteamericanos del Estado de Wyoming. Al respecto véase *Wall Street Journal*, 2 de noviembre de 1992.

¹¹ Sobre este tema véase Davies, 1992. También Lacasse y McGlynn, 1992.

¹² Respecto de la experiencia española sobre calidad en el sector salud, véase Ruiz, 1993.

latorio y subsidiario, como condición previa al análisis sobre la conveniencia de su privatización.

Los criterios de manejo flexible, descentralización operativa y autonomía relativa, combinados en dosis prudentes con la planificación y los controles, junto con más y mejor inversión, constituyen el marco estratégico para las empresas públicas. Su objetivo es maximizar las utilidades que entregan al desarrollo nacional, en términos sostenibles. En definitiva, existe un equilibrio difícil de lograr, pero muy necesario, entre la autonomía y la responsabilidad de las empresas públicas. La segunda puede ser facilitada por buenos sistemas de información, por la existencia de objetivos que se traduzcan en indicadores cuantitativos y por la actividad de un organismo que vigile y evalúe su desempeño (Shirley, 1989).

Las actividades productivas públicas requieren empresas autónomas que cuenten con mecanismos eficientes de determinación de precios y que incluyan la maximización de utilidades entre sus principales objetivos. Esto lleva implícito el abandono o la delimitación de objetivos extraeconómicos o redistributivos en la operación de tales empresas. Ellas podrían, de ser viable, competir tanto entre ellas como con el sector privado. En el aspecto financiero podría buscarse una mayor autonomía y transparencia, avanzando en la eliminación de los subsidios o, cuando ellos sean necesarios, revisándolos desde el punto de vista cuantitativo y temporal.

Es conveniente modificar el estatuto de las empresas públicas, las que deben tender a funcionar como sociedades anónimas, administradas por un directorio de alto nivel y cuya permanencia esté condicionada al cumplimiento de metas. Debieran ser entidades autónomas, independientes del gobierno de turno, y por lo menos con las mismas exigencias en términos de información que se aplican a las sociedades anónimas abiertas. Debieran poder desempeñarse como las demás empresas en aspectos determinantes. No pueden renunciar al desarrollo de nuevos negocios en asociación con privados. A este objetivo se ayuda si se termina con su dependencia de más de algún ministerio o repartición.

Las empresas públicas deben actuar en forma autónoma y su dueño ejercer sus derechos a través del directorio. Este último debe ser nombrado de acuerdo a criterios técnicos, por plazos adecuados a las necesidades de la empresa, con responsabilidades de gestión y patrimoniales claras y estrictas, y con total prescindencia de criterios políticos. Los directivos deben ser evaluados. Los niveles ejecutivos de

las empresas públicas deben responder por los resultados y las metas ante el Estado.

Se debe establecer una política de inversiones para algunos años, adecuada a la planificación estratégica de cada empresa, e independizar este proceso de la discusión presupuestaria anual. Desde ya debiera ser política de las empresas públicas financiar su desarrollo utilizando la riqueza del mercado financiero nacional e internacional, incorporando activa y mayoritariamente el sector privado al financiamiento del crecimiento de ellas, estableciendo sociedades mixtas con capital nacional y extranjero y otras formas de asociación (Méndez, 1993). Lo anterior exige el compromiso de las empresas de generar una cartera de proyectos que les permita aprovechar las oportunidades. Por otra parte, el Estado debe asegurar a la empresa acceso a financiamiento directo o indirecto para ejecutar las inversiones que cumplen con los requisitos inherentes a cualquier proyecto viable: rentabilidad superior al costo de oportunidad del capital, coherencia con la estrategia corporativa y mantención de una competitividad estratégica.

En materia de responsabilidades, los convenios de desempeño son un instrumento importante de clarificación de objetivos determinados y cuantificables, a cuyo cumplimiento la empresa pública se compromete en un período estipulado. En ellos la empresa se compromete a determinados objetivos en materias de resultados económicos, producción física, productividad, calidad de servicio y otros, a cambio de que el gobierno se comprometa a facilitarle la financiación necesaria y le ofrezca una compensación por obligarla a emprender actividades no comerciales en beneficio del interés público. El criterio de adicionalidad de la inversión privada debe ser aplicado sistemáticamente.

Tales medidas facilitan la separación de los roles de dueño y administrador, y permiten simplificar los controles y procesos externos a la empresa y reorientarlos al análisis de resultados. Además, ayudan a debilitar el poder de los grupos de interés que presionan a las empresas para que asuman roles contrapuestos a los convenidos explícitamente con el dueño.

8. Hacer bien las privatizaciones necesarias

Hay empresas que no plantean problemas de regulación de mercado, de rentabilidad privada de largo plazo u otros que justifiquen la propiedad estatal. En dichos casos se debería proceder a su privatización, utilizando procedimientos que garanticen que su ven-

ta sea transparente y no lesione el interés público ni el de los trabajadores; la situación resultante debe ser de mayor y no de menor competencia.

El ritmo del proceso de privatización debe ser resuelto en cada caso de modo que los beneficios sean mayores que los costos. Para la salida de empresas o actividades del sector público debe combinarse un criterio realista, que no implique pérdidas o transferencias opacas de activos, con la firmeza de un sendero claro.

Para hacer bien las privatizaciones necesarias, habría que considerar un conjunto de principios generales (Devlin, 1993). Conviene atender a diversas condiciones de transparencia: acceso a la información, subsidios claros, destino de los ingresos provenientes de las enajenaciones, evaluación posterior, normas de divulgación, reglas de incompatibilidades y velocidad prudente.

Para maximizar los precios puede ser necesario recurrir a diversas estimaciones de valor; reestructuraciones previas a la enajenación; licitaciones públicas para contratar bancos agentes; venta al mejor postor, minimizando criterios distintos al de la eficiencia; venta de acciones en paquetes pequeños; exigencia de pago en efectivo, y retención de una acción especial por el sector público.

Desde otro punto de vista, se puede considerar la asignación especial de los ingresos de las privatizaciones a fondos sociales. Por lo demás, se requiere apoyo integral a los empleados redundantes de las empresas públicas.

También es importante una regulación efectiva que abarque sistemas reguladores previos; normas impersonales y directas, claramente definidas y técnicamente coherentes, que consideren la eficiencia dinámica, el carácter autónomo de los órganos reguladores y el financiamiento adecuado de su personal; y un marco legal para resolver disputas, incluyendo sanciones y la revisión del marco regulatorio a lo largo de un período determinado.

9. Establecer una regulación que favorezca la competencia

A diferencia de lo que ocurre en la mayoría de los países desarrollados, en la región el Estado enfrenta serias limitaciones para cumplir un rol preventivo en la protección de la libre competencia. La modificación de las estructuras del mercado con el fin de asegurar o promover la libre competencia, así como la limitación de adquisiciones de empresas o de procesos de integración vertical u horizontal con el mismo

fin, suelen no gozar de la legitimidad necesaria para desarrollar una economía de mercado eficiente.

Mediante la regulación en general se busca normar diversas imperfecciones del mercado o suplir la inexistencia de éste; de allí que con ella deba buscarse la creación de condiciones lo más semejantes posibles a las de mercado para la operación de las empresas respectivas, la protección e información de los consumidores, y la reglamentación de las tarifas y de la calidad del servicio (Jacobs, 1992). La regulación debe entregar señales e incentivos correctos que promuevan la eficiencia en la asignación de recursos.¹³ Como no es un sustituto perfecto de una correcta estructura de la industria, donde haya lugar para la competencia ésta es preferible a la regulación. En todo caso, ésta debe orientarse a la promoción de la competencia.

Una adecuada regulación restringe al mínimo o elimina los elementos discrecionales, particularmente en cuanto a la fijación de precios; en cambio, establece mecanismos automáticos que aumentan la flexibilidad y la eficiencia de las normas. El papel indelegable del sector público es el de supervigilar la operación del sistema regulatorio. Dicha supervigilancia debe hacerse con criterios similares para los diversos sectores regulados: sin discriminaciones, si bien reconociendo las diferencias relevantes. Parece también conveniente que los diversos procesos regulatorios sean simplificados u homologados, hasta donde lo permita lo específico del tema. Es útil unificar, en una comisión reguladora de servicios de utilidad pública, a los entes responsables de la regulación sectorial. Si bien existen diferencias técnicas según el sector de que se trate, es indudable que también existen numerosos factores comunes referidos al proceso, objetivos y evaluación de la regulación.

La capacidad reguladora del Estado supone la existencia de un marco normativo adecuado, equipos técnicos de alto nivel y una institucionalidad que garantice la efectividad del regulador. Las actividades de regulación deben operar con reglas claras y preestablecidas, y en los temas más importantes sus resoluciones deben poder ser apeladas, por ejemplo, ante la autoridad antimonopolios.

Para conseguir el propósito principal de la desregulación, que es el de facilitar la competencia, es conveniente que ella, al igual que la privatización, vaya precedida de la reestructuración del respectivo sector o empresa. Debe procederse a la regulación

¹³ Sobre este tema véase Sappington y Stiglitz, 1987; también Hay, 1993.

cuando se estime que las distorsiones que se producirían con ella serían menores que las inducidas por el mercado operando libremente. Las actividades competitivas deberían ser separadas de aquellas que retengan características monopólicas. De ese modo se evitarán los subsidios cruzados y la protección de la ineficiencia. El sistema de tarifas que se adopte debe entregar señales correctas de precios a los consumidores y, simultáneamente, debe incentivar la eficiencia y el financiamiento de las empresas.

Con posterioridad a la desregulación, las uniones de empresas deben analizarse con particular atención, ya que con ellas podría disolverse la situación competitiva que se intentó crear. También pueden dar origen a acuerdos con objetivos anticompetitivos, los que habría que impedir. Por otra parte, la desregulación inducirá a uniones que fomenten la eficiencia en la asignación de recursos: es importante distinguir entre uno y otro movimiento (OCDE, 1992).

10. Perfeccionar el control y la evaluación de las políticas

Mejorar la capacidad de evaluación es un componente crítico de una reforma para mejorar la eficiencia operacional. Por otra parte, sin una evaluación precisa es imposible otorgar incentivos o delegar autonomía. La evaluación no puede sustituir a un debate público informado, si bien puede aportar a éste. Tampoco puede sustituir las decisiones políticas o administrativas que deban tomarse, pero sí ubicarlas en un plano de discusión más racional.

a) Evaluación *ex post*

Debe introducirse de modo sistemático la evaluación *ex post*,¹⁴ tanto de los aspectos sustantivos como instrumentales de las políticas públicas (Booth, 1989). El juicio sobre la eficacia corresponde a los resultados; aquel sobre la eficiencia evalúa la aplicación de los medios de acción del Estado. La evaluación *ex post* permite realizar un diagnóstico certero de esa eficiencia, facilita su perfeccionamiento marginal, a partir de la detección de deficiencias y la sugerencia de otras soluciones, y permite generar información sobre sus resultados y sobre la manera más eficiente de alcanzar sus objetivos.¹⁵

La evaluación tiene por lo menos dos dimensiones. La primera corresponde a la evaluación en profundidad, que incluye el análisis de los objetivos de las políticas y de las soluciones optativas. La segunda corresponde a la evaluación de la gestión, con finalidades más restringidas.

Para que las políticas públicas puedan ser evaluadas más fácilmente, conviene hacer una formulación sistemática de ellas, procurar que los estudios previos a las decisiones y los resultados de las evaluaciones *ex post* se complementen, e incluir como opción del proceso evaluador la extinción de la política respectiva (Francia, Commissariat Général du Plan, 1986).

Para facilitar la evaluación es necesario definir con claridad cada vez mayor los resultados que se esperan y posibilitar la generación de indicadores que ayuden a ella.¹⁶ Dada la diversidad de sus objetivos y la ausencia de criterios incontestables de apreciación de la gestión pública, es necesario avanzar en la especificación de indicadores cuantitativos y cualitativos. Dichos indicadores deben incluir los de economía (costo de insumos), eficiencia (relación entre producto e ingresos), efectividad (hasta dónde el producto contribuye al logro de los objetivos), calidad de los servicios (satisfacción de los usuarios) y producción.^{17 18}

El sector público debe entregar información actualizada y pertinente sobre la gestión del sector fiscal y lo mismo deben hacer las empresas públicas. La contabilidad de los agentes públicos debería ser oportuna y auditada externamente.

Es necesario definir una rutina del proceso de evaluación, la que debe incluir sus modalidades, el

¹⁶ A fines de 1985, se decidió en el Reino Unido que todas las propuestas presentadas al Gabinete o a los comités ministeriales, deberían ser acompañadas de antecedentes precisos sobre sus objetivos, las demoras, el costo de su realización y sus modalidades de evaluación.

¹⁷ Al respecto véase Tironi y otros, 1992. Los indicadores numéricos pueden incluir los siguientes: costos de operación o producción, porcentaje de errores o rechazos, participación en el mercado, reducción del tiempo de procesamiento, porcentaje de las reclamaciones sobre el número de atenciones, rotación de los empleados y ausentismo de los funcionarios. Sin duda, existen otros indicadores posibles relacionados con la satisfacción del usuario, a partir de encuestas (Tironi, 1993).

¹⁸ La reciente ley de desempeño y resultados del gobierno, en los Estados Unidos, determina que los jefes de organismos federales deben presentar planes estratégicos de cinco años sobre metas de desempeño en sus programas de actividades. Anualmente se deberá informar al Ejecutivo y al Congreso sobre el desempeño, estableciendo indicadores para tal efecto, precisando el nivel de desarrollo del programa y realizando una comparación con las metas del plan para el año fiscal (*El Diario*, 1993).

¹⁴ Véase Lahera, 1980.

¹⁵ Una experiencia interesante en este sentido es la evaluación racional de las políticas públicas que hace la General Accounting Office de los Estados Unidos.

carácter público de sus conclusiones y el tipo de opciones que pueden plantearse.¹⁹ La evaluación debe dar libertad a sus autores para redefinir las preguntas de modo de transformarlas en hipótesis susceptibles de ser puestas a prueba. El equipo evaluador debe dar garantías de independencia y competencia, y ser pluridisciplinario.

Las empresas públicas deberían ser evaluadas empezando por la consideración de sus utilidades y realizando diversos ajustes, como el reconocimiento de que algunos costos internos (privados) son beneficios públicos (por ejemplo, los impuestos). Es necesario también utilizar precios sombra, ya que las valoraciones públicas y privadas son divergentes. Por otra parte, es necesario privilegiar el análisis de las tendencias por sobre el de los niveles y distinguir entre cambios en la cantidad y en el precio (Jones, 1991).

La lógica presupuestaria de la demanda de evaluación debería ser explícita, y los ministerios de finanzas deberían tomar la iniciativa u orientar la demanda de evaluación de los demás ministerios (Perret, 1993). La experiencia señala que no se puede evaluar sin involucrar la gestión financiera, sin la formación de cuadros superiores y sin la organización adecuada. En cada ministerio debe haber una estructura ligera que opere como memoria de la institución y que pueda ayudar a definir los objetivos operacionales (Rouban, 1993).

b) *Evaluación simultánea*

Podría crearse una unidad de eficiencia pública, compuesta por un número reducido de profesionales con dedicación exclusiva y vinculada a la Presidencia. Su objetivo principal sería el de investigar la eficacia de

sectores del gobierno, e identificar las medidas necesarias para mejorar la gestión y obtener un mayor rendimiento de los fondos públicos.

c) *Control*

Para agilizar la aplicación de las políticas, el control de la legalidad de los actos públicos (Contraloría) debe ser posterior y no anterior (trámite de toma de razón). Para ello es preciso elevar la capacidad fiscalizadora interna, o contratar capacidad externa; en todo caso, debe superarse la actitud de esperar que las desprolijidades sean arregladas en el camino por un ente externo al que se puede culpar de la demora. La responsabilidad pasa así al administrador mismo, quien deberá responder por sus acciones ante las autoridades competentes.

El control de la juridicidad de la gestión administrativa se vería facilitado con la instauración de una jurisdicción contencioso-administrativa ágil y especializada, ante la cual puedan concurrir quienes se sientan injustamente afectados por decisiones administrativas.

d) *Mejor fiscalización*

Los diversos servicios fiscalizadores deben contar con la necesaria flexibilidad y los medios para aumentar su eficacia frente a la creciente complejidad de la licitación de obras de inversión o de la adjudicación y el seguimiento de proyectos de desarrollo social.

En algunos países el Poder Legislativo tiene un papel fiscalizador. Este debe ser real y eficaz, sin constituir una carga excesiva que entorpezca la gestión pública.

La inspección de los servicios públicos debe ser independiente de los servicios inspeccionados.

¹⁹ En el caso de Francia, las políticas que han de ser evaluadas son seleccionadas por un comité de ministros. El proyecto resultante se somete al consejo científico de evaluación, el que opina sobre la factibilidad del proyecto. El mismo consejo opina también sobre la

calidad del trabajo. Finalmente, el mismo comité de ministros toma las decisiones que le parezcan pertinentes una vez concluida la evaluación (Trosa, 1993).

Bibliografía

- Bitrán, Eduardo (1993): Criterios básicos del diseño institucional, Santiago de Chile, Ministerio de Hacienda, mimeo.
- Boeninger, Edgardo (1993): Modernización del Estado, Santiago de Chile, enero, mimeo.
- Booth, Simon A. (1989): *La gestion de l'innovation: un modèle général*, XXI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, Marraquech, 24 al 28 de julio.
- 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.
- Crowther, Warren (1990): La regionalización de los servicios gubernamentales: contradicciones inherentes, *Revista centroamericana de administración pública*, N° 18, San José, Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), enero-junio.
- Chile, Ministerio Secretaría General de la Presidencia (1993): Descripción de rutinas, Santiago de Chile, mimeo.
- Davies, Howard (1992): *Fighting Leviathan: Building Social markets that Work*, Londres, Social Market Foundation.
- De André, Maristela (1993): Contratos de gestão como instrumentos de promoção da qualidade e produtividade no sector público, *Revista indicadores da qualidade e produtividade*, año I, N° 1, Brasilia, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), febrero.
- Devlin, David (1993): Las privatizaciones y el bienestar social, *Revista de la CEPAL*, N° 49 (LC/G. 1757-P), Santiago de Chile, CEPAL, Naciones Unidas, abril.
- El Diario* (1993): 4 de agosto, Santiago de Chile.
- Francia, Commissariat Général du Plan (1986): Evaluer les politiques publiques, mayo, mimeo.
- Hay, Donald (1993): The assessment: Competition policy, *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 9, N° 2, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press/Oxford Review of Economic Policy, verano.
- Hecl, Hugh (1972): Review article: Policy analysis, *British Journal of Political Science*, enero.
- HMSO (1988): *Improving Management in Government. The Next Steps*, Londres.
- Jacobs, Scott H. (1992): Controlling Government regulation: A new self-discipline, *The OECD Observer*, N° 175, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), abril-mayo.
- Jones, Leroy P. (1991): *Performance Evaluation for Public Enterprises*, Discussion papers, N° 122, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Lacasse, François y Alison McGlynn (1992): A market for Government services?, *The OECD Observer*, N° 176, París, OCDE, junio-julio.
- Lahera, Eugenio (1980): Evaluación instrumental de políticas públicas, *Revista de administración pública*, N° 6, Santiago de Chile, Universidad de Chile, diciembre.
- _____(1992): *Estado y desarrollo. Un enfoque de políticas públicas*, serie Contribuciones, N° 81, Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), octubre.
- Maguire, María y Robert Wood (1992): Private pay for public work?, *The OECD Observer*, N° 175, París, OCDE, abril-mayo.
- Maisonrouge, Jacques (1991): La gestion des ressources humaines dans les grandes organisations privées et publiques, *Revue française d'administration publique*, N° 59, París, Instituto Internacional de Administración Pública, julio-septiembre.
- Marcel, Mario y Joaquín Vial (1993): Elementos de política fiscal macroeconómica, Santiago de Chile, Ministerio de Hacienda, mimeo.
- Méndez, Enrique (1993): Empresas públicas; hacia una definición del sector, Eugenio Lahera (ed.), *Cómo mejorar la gestión pública*, Santiago de Chile, CIEPLAN/FLACSO/Foro 90.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1992): *Regulatory Reform. Privatization and Competition*, París.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (1983): Libertad sindical y negociación colectiva, Informe a la LXIX Conferencia Internacional de Trabajo, Ginebra, mimeo.
- _____(1988): Los derechos de concertación, negociación y celebración de contratos colectivos en materia de determinación de salarios y condiciones de empleo en los servicios públicos, JCPS/4, Ginebra, Comisión Paritaria del Servicio Público, mimeo.
- Ozaki, Muneto (1988): Relaciones de trabajo en la administración pública de países en desarrollo, en Muneto Ozaki y otros, *Relaciones de trabajo en la administración pública. Países en desarrollo*, Ginebra, OIT.
- Paul, Samuel, David Steedman y Francis X. Sutton (1989): *Building Capability for Policy Analysis*, WPS 220, Washington, D.C., Banco Mundial, julio.
- Perret, Bernard (1993): Réflexions sur les différents modèles d'évaluation, *Revue française d'administration publique*, N° 66, París, Instituto Internacional de Administración Pública.
- Ribeiro, Carlos (1993): Crise fiscal em municípios: uma discussão teórica acerca de suas causas, indicadores e instrumentos, *Planejamento e políticas públicas*, N° 9, Brasilia, D.F., IPEA, junio.
- Rivlin, Alice M. (1991): Distinguished lecture on economics in government: Strengthening the economy by rethinking the role of Federal and State Governments, *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, 2, Nashville, TN, American Economic Association, primavera.
- Rouban, Luc (1993): L'évaluation, nouvel avatar de la rationalisation administrative? Les limites de l'import-export institutionnel, *Revue française d'administration publique*, N° 66, París, Instituto Internacional de Administración Pública, abril-junio.
- Ruiz, Ulises (1993): Plan de calidad total en el sistema sanitario: gestión de la calidad total, *Revista indicadores da qualidade e produtividade*, año I, N° 1, Brasilia, D.F., IPEA, febrero.
- Sappington, David y Joseph Stiglitz (1987): Information and regulation, Elizabeth Bailey (ed.), *Public Regulation. New Perspectives on Institutions and Policies*, Cambridge, MA, MIT Press.
- Shirley, Mary M. (1989): *The Reform of State-Owned Enterprises*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Stoffaes, Christian (1992): Le contrat de gestion comme moyen de moderniser l'Etat, *Revue française d'administration publique*, N° 61, París, Instituto Internacional de Administración Pública, enero-marzo.
- Tironi, Luis F. y otros (1992): Indicadores da qualidade e produtividade: um relato de experiencias no setor público, *Texto para discussão*, N° 263, Brasilia, D.F., IPEA, junio.
- Tironi, Luis F. (1993): Indicadores da qualidade e produtividade: conceitos e usos, *Revista indicadores da qualidade e produtividade*, año I, N° 1, Brasilia, D.F., IPEA, febrero.
- Trosa, Sylvie (1993): Un premier bilan de l'expérience française, *Revue française d'administration publique*, N° 66, París, Instituto Internacional de Administración Pública, abril-junio.

Industrias petroquímica y de máquinas herramientas: estrategias empresariales

Daniel Chudnovsky
Andrés López
Fernando Porta

*Investigadores del Centro de
Investigaciones para la
Transformación (CENIT),
Buenos Aires.*

En Argentina, Brasil y México se han efectuado recientemente reformas estructurales que establecen inéditas condiciones de competencia. Los mayores cambios afectan a las políticas comercial e industrial y al sistema público-privado de relaciones productivas. En este contexto, las empresas manufactureras disfrutaban de menores niveles de protección y asistencia estatal y tienen menos margen para estrategias de diferenciación de precios en el mercado interno. La literatura ortodoxa, y recomendaciones en boga en la región, sugieren que la mayor competencia llevaría a las empresas a incrementar sus actividades y esfuerzos tecnológicos. También se ha señalado, desde una óptica diversa, que, por el contrario, la disminución de los niveles de protección y asistencia las forzaría a desaparecer. Las investigaciones realizadas tienden a desmentir el cumplimiento inmediato de las hipótesis "eficientista" y "desindustrialista"; sugieren que el proceso es más complejo y reconocen que la historia previa de la firma y del sector también condiciona sus estrategias actuales. En México, donde el programa de reformas lleva más tiempo, las firmas se repliegan hacia productos maduros, abandonan o postergan planes de expansión o de especialización en productos nuevos y recortan significativamente las actividades tecnológicas. Sus pares argentinas y brasileñas, con reformas más recientes, han tomado en el corto plazo decisiones que parecen señalar el mismo camino. En ninguno de los tres casos se han registrado hasta el momento cierres masivos de plantas o estrategias basadas principalmente en la comercialización de productos importados.

I

Introducción

Sendos estudios de casos realizados recientemente en Argentina, Brasil y México —Chudnovsky, López y Porta (1992), Erber y Vermulm (1992) y Unger, Saldaña, Jasso y Durand (1992)— han analizado con una metodología común el impacto de los respectivos procesos de ajuste estructural —iniciados en 1982 con la crisis de la deuda externa— sobre las estrategias empresariales en la industria petroquímica y la de máquinas herramientas.¹ El propósito de este artículo es discutir y comparar los principales hallazgos de las tres investigaciones a la luz de las hipótesis que guiaron su realización.

A pesar de la relativa uniformidad del cuadro macroeconómico y de políticas públicas en los tres países durante 1980 y 1990, se esperaba que los comportamientos empresariales fuesen heterogéneos. La investigación se propuso captar los múltiples factores determinantes de la conducta microeconómica y su interacción. Se consideró que las diferentes estrategias empresariales debían explicarse no sólo por los atributos y características particulares de las firmas, sino también por el patrón estructural del sector industrial en el que operan y por la regulación macroeconómica predominante.

El estudio se concentró en un sector productor de insumos de uso difundido y en otro de bienes de capital que presentan configuraciones técnicoeconómicas y de mercado muy diversas. También es contrastante la naturaleza de la firma "típica" en uno y otro. En la industria petroquímica predominan empresas pertenecientes a grandes grupos económicos nacionales y filiales de empresas transnacionales (ET). En la industria de máquinas herramientas, en cambio, la mayor parte de las firmas son pequeñas y medianas

y, aun en el caso de algunas filiales de empresas transnacionales, mantienen una estructura decisoria basada en la personalidad del dueño o sus familiares cercanos (generalmente inmigrantes europeos o sus descendientes en primera generación). La mayor capacidad financiera, de planeamiento estratégico y de cabildeo de las primeras, entre otras ventajas relativas, les permite procesar mejor las señales del marco exógeno.

La investigación analizó las estrategias empresariales desplegadas en dos períodos caracterizados por configuraciones macroeconómicas y políticas económicas muy diferentes: i) la etapa de ajuste externo y fiscal a partir de la crisis de la deuda en 1982; ii) la etapa de reformas estructurales —apertura, desregulación y privatización— iniciada en la segunda mitad de los años ochenta en México y en los años noventa en Argentina y Brasil.

En la primera etapa, los altos niveles de inflación, la crisis externa recurrente y el escaso dinamismo económico del decenio de 1980 sugerían baja inversión privada y la generalización de estrategias de sobrevivencia. El enfoque ortodoxo indicaba que, dado que se trataba de economías cerradas, no cabía esperar que las firmas hubieran innovado en tecnología o mejorado sus estándares de calidad y productividad. Sin embargo, dentro de una creciente heterogeneidad del sector manufacturero, algunas empresas ampliaron en ese período su capacidad de producción y exportación e introdujeron nuevas tecnologías.

La segunda etapa podría caracterizarse por un ambiente más competitivo que estimularía a las firmas a realizar inversiones, reactivar sus esfuerzos tecnológicos, reestructurar operaciones obsoletas, introducir nuevos productos y buscar nuevos mercados (Frischtak, Hadjimichael y Zachau, 1990). En experiencias previas de apertura, sin embargo, ellas habían adoptado predominantemente reacciones de tipo defensivo, a saber, abandono de la producción propia e importación de bienes similares, degradación productiva o tecnológica y racionalización de las estructuras empresariales (especialmente en materia de personal ocupado).

Lo reciente de los cambios de política en Argentina y Brasil dificultaba la evaluación de las estrate-

□ Este artículo sintetiza el estudio comparativo (Chudnovsky, López y Porta, 1993) preparado como parte del proyecto "Ajuste estructural y estrategias empresariales en Argentina, Brasil y México", desarrollado en 1991 y 1992 bajo la coordinación del CENIT (Buenos Aires), y con la participación de Fabio Erber (BNDS, Río de Janeiro) y Kurt Unger (CIDE, México), y con financiamiento del International Development Research Centre (IDRC) de Canadá. Los autores agradecen especialmente la colaboración de Martina Chidiak.

¹ Además de la recopilación bibliográfica y el análisis de fuentes secundarias, un componente esencial de la investigación fue la realización de entrevistas a firmas productoras en estos dos sectores.

gias privadas. En cambio, cabía suponer estrategias empresariales más definidas en el caso mexicano, dada la mayor antigüedad de los procesos de apertura y desregulación. La repetición en Argentina y Brasil de las conductas observadas en México constituía otra hipótesis por verificar. Para ello, era necesario tomar en cuenta que los respectivos procesos de ajuste y reforma estructural, si bien tienen una matriz teórico-ideológica común, se llevan a cabo en cada país de un modo particular, atendiendo no sólo a las diferentes estructuras económicas sino también a factores políticos y sociológicos.

Para desarrollar estas hipótesis se consideró inapropiado el enfoque esencialmente ahistórico y atemporal que permea la literatura ortodoxa sobre el comportamiento de la empresa. En ella se la considera una institución en la que se toman decisiones en función de los cambios en las condiciones del mercado y del acervo de capital físico disponible, con el objetivo de maximizar ganancias. En lugar de mirar la empresa como un sujeto que sólo se mueve de una posición de equilibrio a otra, en esta investigación se utiliza un enfoque dinámico apoyado en las teorías neoschumpeterianas (Dosi y otros, (eds.) 1988).

Así, las decisiones de las empresas son vistas en parte como una herencia del pasado y de las circunstancias en que tuvieron lugar. Ante el cambio de éstas, las nuevas decisiones resultan de una búsqueda caracterizada por la incertidumbre y, a su vez, dependen del contexto específico en que la firma opera (Nelson y Winter, 1982). Las decisiones de las empresas están, por lo tanto, altamente influidas por el tiempo y el contexto histórico en que se desenvuelven, así como por la naturaleza del proceso decisorio y el tipo de organización de las empresas mismas. A lo largo del tiempo, en ellas se da un proceso de aprendizaje del oficio y se acumulan información y conocimientos técnicos y comerciales. Se promueve así la creación de un acervo intangible que —dependiendo de su calidad— orientará las decisiones frente a las nuevas circunstancias.

La especificidad de los casos nacionales analizados obligó a considerar dos hechos significativos: primero, el desnivel cuantitativo y cualitativo entre los esfuerzos tecnológicos endógenos de las empresas de estos tres países y los de las empresas originarias de algunos países desarrollados. Y segundo, el menor peso relativo de las estrategias productivas respecto de las de valorización financiera o de búsqueda de rentas o subsidios.

Expuestas así algunas premisas sobre el análisis de la empresa, hay que plantear inmediatamente que la trayectoria de ésta no podía ser comprendida sin introducir la dimensión sectorial. Las características del proceso productivo, el tipo de demanda, la velocidad del cambio tecnológico, los canales de acceso a la tecnología de frontera, la configuración de la rama a nivel mundial y nacional y la forma en que se da la competencia (vía precios o más allá de ellos) son elementos claves del entorno en el cual las empresas definen sus estrategias de largo plazo.

El tipo de regulación sectorial predominante también debía ser considerado. Muchos sectores industriales se han estructurado y desarrollado a partir de una fuerte intervención del Estado. A su vez, estos marcos regulatorios se modificaron sustancialmente en el período estudiado. El análisis de las trayectorias de las empresas remitía al examen del diseño y la aplicación de dichos instrumentos en el contexto institucional peculiar de cada uno de los países. Las estructuras sectoriales y su regulación específica influyen directamente sobre las estrategias empresariales y, a la vez, amortiguan o amplifican el impacto de las modificaciones en las variables macroeconómicas y en las políticas públicas.

En cuanto a los factores macroeconómicos, se consideró prioritario discernir los efectos de las fluctuaciones en los principales precios relativos y en los niveles de actividad económica e inversión. Asimismo, se analizó la forma en que las modificaciones más significativas a la política comercial e industrial se constituyeron en señales para las decisiones de corto y largo plazo de las empresas.

El análisis del impacto de las políticas públicas requería considerar el tejido socioestatal, el grado de certidumbre de los agentes privados sobre la sustentabilidad de una determinada configuración macroeconómica y su demora en reaccionar frente a modificaciones de ella, distinguiendo entre acciones de corto y de largo plazo. Se procuró destacar aquellas cuestiones institucionales que inciden en la interacción del mercado —sobre todo en sectores donde predominan los grandes grupos económicos— y el Estado, como articulador y presunto representante del interés público, en un período de crisis fiscal y auge de la ideología liberal.

En la sección II del artículo se comparan las actuales estrategias de las empresas y se evalúan los elementos determinantes. En la sección III se analiza la historia de las empresas y del sector en el marco de las políticas predominantes en los años ochenta, ante-

cedente obligado para comprender las estrategias presentes. La evolución del cuadro macroeconómico e institucional y su efecto en las decisiones empresaria-

les se examinan en la sección IV. En la sección V, por último, se analizan los principales hallazgos de la investigación a la luz de los interrogantes iniciales.²

II

Las empresas frente a las reformas estructurales

En los tres países y en ambas industrias las empresas enfrentan un escenario de menor rentabilidad, como consecuencia de la recesión internacional, las respectivas configuraciones macroeconómicas y la aplicación de reformas estructurales. En este marco, han tenido respuestas defensivas, suspendiendo proyectos de inversión, recortando personal y estructuras de gestión y disminuyendo gastos en actividades tecnológicas, tanto internas como extramuros.

1. El caso mexicano

En México el período de implantación de las reformas, de estabilización de precios y de consecución de los equilibrios macroeconómicos ha sido más largo. La consolidación de las políticas de desregulación y apertura, y fundamentalmente el acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y Canadá, han reducido el margen de incertidumbre para las empresas. En este contexto, las estrategias de las empresas son más definidas y nítidas que las advertidas en Argentina y Brasil.³

Las empresas mexicanas de ambos sectores tienden a consolidar y acentuar su actividad en los segmentos o líneas de producción más maduros, tratando de defender su posicionamiento oligopólico (la industria petroquímica) o sus ventajas de localización (la de máquinas herramientas). Al mismo tiempo, reducen el alcance y magnitud de sus esfuerzos tecnológicos.

Esta orientación de las estrategias empresariales

estudiadas en México guarda estrecha relación con las consecuencias de casi una década de recesión y tasas de inversión bajas. Las políticas de apertura y reinserción internacional adoptadas tempranamente en este caso, si bien contribuyeron a estabilizar el escenario prospectivo de las empresas, indujeron un comportamiento predominantemente defensivo, lejano de la agresividad en materia tecnológica y de inversiones que el acicate de una mayor exposición a la competencia internacional supuestamente promovería.

¿Es éste el espejo en el que hay que mirar las perspectivas aún relativamente indefinidas de las conductas empresariales en Argentina y Brasil? El ajuste macroeconómico de los años ochenta tuvo en estos dos países, en general, características y consecuencias similares a las del caso mexicano. La orientación de las políticas de reforma estructural adoptadas recientemente y sus instrumentos principales son también relativamente semejantes. En los tres países, más allá de las diferencias de grado, las reformas representan una fuerte ruptura con las previas políticas de protección.

Por otra parte, para los países en desarrollo —y sus empresas— la posibilidad de intervenir activamente en la definición de los parámetros sectoriales de competencia es escasa o nula. La estructura productiva y de la demanda, la dinámica del progreso técnico y las formas de internacionalización de los sectores son datos exógenos y ofrecen un margen de maniobra a la evolución de las empresas argentinas, brasileñas o mexicanas.

En consecuencia, la configuración macroeconómica y de políticas públicas y los factores estructurales del sector se repiten en los tres casos. Cabe pensar que las estrategias de "atrincheramiento" en segmentos relativamente maduros y menos competidos de ambas industrias predominarán también en Brasil y Argentina. Los estudios realizados allí sugieren efectivamente el despliegue de estrategias empresariales de permanencia o de sobrevivencia, en las cuales las em-

² Salvo expresa mención a otra fuente, la información y conceptos sobre cada caso nacional provienen del trabajo respectivo.

³ Si bien se trata de dos sectores industriales representativos de la situación que prevalece en las industrias de insumos difundidos y bienes de capital mecánicos, no deberían generalizarse estos comentarios a otras ramas de la industria manufacturera en los países estudiados. Sin embargo, investigaciones en curso en Argentina y Brasil sugieren tendencias similares en otros sectores industriales, entre ellos algunos productores de bienes de consumo.

presas abandonan sus proyectos de inversión y aplican ajustes “racionalizadores” del empleo y las estructuras operativas.

No hay pruebas de que las empresas estén desarrollando una trayectoria de innovación tecnológica en cualquiera de las dos industrias. Las actividades innovativas de las grandes empresas locales y las filiales de empresas transnacionales en la industria petroquímica fueron muy limitadas en todo el período analizado.⁴ En el sector de las máquinas herramientas la posibilidad de copiar tecnología fue aprovechada en los años ochenta por un conjunto de empresas argentinas y brasileñas que habían desarrollado capacidad de diseño, las que ingresaron al desarrollo de máquinas herramientas con control numérico computarizado (MHCNC) algo a la zaga de los líderes internacionales. De todas maneras, la persistencia de mercados deprimidos y la apertura han afectado sensiblemente esta trayectoria más innovadora.

Cabe señalar que la historia previa de las ramas y principalmente de las empresas estudiadas en los tres países no es similar. Tampoco lo son los modos específicos de articulación micro-macroeconómica. Estas circunstancias otorgan algunos grados de libertad para que, aunque los contextos macroeconómicos y sectoriales sean relativamente comunes, en el futuro las trayectorias de las empresas tiendan a diferir. Por otra parte, la forma específica en que se están llevando a cabo los procesos de ajuste y reformas estructurales, así como el marco sociopolítico en que se desenvuelven, muestran rasgos particulares en cada uno de los tres casos examinados. En consecuencia, no es descartable que las empresas estudiadas en Brasil y —menos probablemente— en Argentina puedan llegar a seguir un camino diferente al transitado en México.

2. Los factores estructurales

El modelo de implantación y desarrollo de la industria petroquímica se estructuró sobre la base de una fuerte intervención directa del Estado en las etapas “aguas arriba”, y de empresas privadas, generalmente monopólicas y monoproductoras, en cada una de las etapas sucesivas. Esta articulación público-privada re-

produjo, con mayor fragmentación empresarial, la lógica de integración vertical y grandes escalas que predomina en el ámbito internacional, y permitió que esta industria participara en la distribución de la renta primaria. El nuevo marco de regulación impuesto por las reformas estructurales plantea la necesidad de cambios para mantener en los tres países tal lógica sectorial.

La menor participación estatal en la producción de hidrocarburos y productos petroquímicos y la desregulación del precio de las materias primas del sector obliga a redefinir la cadena petroquímica, para asegurar la disponibilidad de los insumos e internalizar el proceso de transferencia/disputa de la renta primaria. El desarrollo futuro de la actividad implica pasar del modelo de integración vertical dentro de la rama industrial (polo petroquímico) al esquema de integración vertical intraempresa. Los modos particulares que esta transición va adoptando en cada uno de los países remite al grado de “desincorporación” del Estado en la producción de insumos —total en Argentina, parcial en México y Brasil— y a las respectivas configuraciones empresariales.

En Argentina se ha desmantelado el aparato regulatorio vigente hasta fines de los años ochenta y el Estado se ha retirado de la producción de hidrocarburos. En Brasil el avance de las reformas es más lento y los regímenes de promoción, aunque recortados, no han sido suprimidos; por ejemplo, la empresa estatal PETROBRAS mantiene un precio subsidiado para las ventas de gasolina a la industria petroquímica. En México la empresa estatal PEMEX sigue concentrando una proporción importante de la producción petroquímica, si bien comenzó a retirarse de actividades “aguas abajo” en la cadena de producción. El Estado mexicano retiene el carácter de promotor del desarrollo de la industria petroquímica en tanto mantiene cierto nivel de subsidio en la venta de materias primas y productos intermedios. De todos modos, en los tres países se ha elevado el precio de las materias primas petroquímicas. Al mismo tiempo, los menores niveles de protección han tendido a alinear los precios internos de los productos petroquímicos finales con los internacionales.

Las empresas han respondido frente al escenario de menor rentabilidad con acciones de carácter defensivo, abandonando planes de inversión y reduciendo personal. Ha seguido recorriendo una trayectoria “natural” de optimización de procesos, pero basándose mucho más en el conocimiento adquirido en la operación de las plantas que en actividades sistemáticas de

⁴ Parecería que las firmas locales han hecho un mayor esfuerzo de aprendizaje tecnológico dentro del estrecho sendero definido por las características y la relativa estabilidad del paradigma tecnológico en esta industria.

investigación y desarrollo. En Brasil y México, probablemente por el mayor tamaño relativo del mercado interno, el interés de las empresas por desarrollar nuevas aplicaciones para sus productos parece mayor que en Argentina pero, al mismo tiempo, se han desactivado los proyectos incipientes de producción de especialidades.

En tanto, algunas empresas pertenecientes a grandes grupos económicos han comenzado a definir estrategias de más largo plazo que incluyen operaciones de integración vertical, posibilitadas fundamentalmente por los respectivos procesos de privatización. Estos movimientos tienden a ser más "hacia atrás" en Argentina y Brasil y "hacia adelante" en México; la diferencia se explica por las características específicas de los respectivos marcos regulatorios nacionales.

Queda claro que en tanto no aparezcan perspectivas de una nueva etapa de crecimiento acelerado del sector en alguno de los tres países, la redefinición de la estructura técnico-empresarial de la rama converge hacia una mayor concentración del capital y de la oferta, a favor de algunos productores privados ya instalados. La mayor o menor capacidad de participar más activamente de este proceso depende estrechamente de los flujos de fondos del conglomerado, del dinamismo relativo del submercado en que opera y de sus posibilidades de acceso a los proveedores de tecnología. En el caso de México y Argentina estos nuevos "ganadores" parecen estar más definidos que en Brasil, donde el proceso de reformas está menos avanzado y el entramado de relaciones empresariales del modelo anterior aparece más rígido, dificultando la concreción de las operaciones de integración vertical.

La exposición del caso de la industria petroquímica muestra cómo operan los factores estructurales del sector (lógica internacional y regulación nacional) sobre las posibles alternativas de estrategias privadas. Las características y la relativa estabilidad del paradigma tecnológico sectorial definen un estrecho margen de acción ante las opciones tecnológicas. Por un lado, el bajo nivel posible de gastos en investigación y desarrollo de las firmas latinoamericanas en comparación con el de las que lideran el ámbito internacional (dada la envergadura relativa de las empresas) excluía innovaciones mayores en procesos y productos. Por otro, el desarrollo de proyectos en productos maduros y de tecnología relativamente difundida obligaba a que, para tener resultados comerciales satisfactorios, las empresas hicieran un apren-

dizaje de operación que incluía actividades tecnológicas rutinarias.

Asimismo, mientras la regulación nacional suplanta la lógica de la integración vertical intraempresa por la articulación público-privada dentro de la rama industrial, las producciones locales gozaban de un margen de protección muy elevado, con la consecuente limitación de la competencia en el mercado interno. La estrechez del sendero tecnológico y los marcos regulatorios de amplio alcance no daban espacio para una gran diferenciación de las estrategias empresariales.

El cambio en el marco regulatorio ha recreado las estrategias de las empresas, aun cuando los factores tecnológicos no se hayan modificado significativamente. Sin embargo, no se introducen ahora necesariamente diferencias mayores en las decisiones en curso. En particular, siguen ausentes las estrategias de mejoramiento tecnológico-productivo. Con todo, para permanecer en el negocio, las empresas deben tratar de avanzar activamente hacia una mayor integración vertical. El éxito relativo (frente a otros productores) depende fundamentalmente de la capacidad empresarial para competir en el proceso de privatizaciones.

El sendero tecnológico posible para las empresas instaladas tiende a cerrarse aún más. De un lado, la mayor competencia en los mercados internos eleva el piso de actividades tecnológicas necesarias para garantizar su permanencia. De otro, el recorte de gastos en este ámbito limita la capacitación tecnológica y las posibilidades de introducir mejoras en procesos y productos. Aun cuando probablemente no se afecte la sobrevivencia de las empresas a corto plazo, a largo plazo disminuye la capacidad de selección y absorción de tecnologías para eventuales nuevas inversiones. Además, en los casos mexicano y brasileño se ha comprobado que las condiciones de acceso a tecnología externa han empeorado desde fines de los años ochenta.

En la industria de las máquinas herramientas los determinantes estructurales son otros. Esto llevó a que, en el período en estudio, sus estrategias empresariales fuesen más diferenciadas que en la industria petroquímica. Las reformas estructurales en curso parecen amenazar en mayor medida el sostenimiento de aquellas estrategias tecnológico-productivas más osadas. Desde el punto de vista de la configuración sectorial, los efectos sobre la industria de las máquinas herramientas parecen apuntar a una apreciable degradación productiva y a

un aumento de la brecha tecnológica respecto de países desarrollados.

En los años ochenta, en los países estudiados esta industria estuvo afectada por dos tendencias diferentes. Por un lado, se generalizó la difusión de un nuevo paradigma productivo —basado en la incorporación de máquinas herramientas con control numérico computarizado— que renovó tanto los productos como los procesos productivos de la rama. Por otro, la recesión, que tuvo un particular impacto negativo en el proceso de inversión, debilitó en especial la demanda dirigida al sector. La combinación de estos dos factores generó un cuadro complejo en el que, mientras el impulso tecnológico orientaba hacia estrategias ofensivas, la contracción del mercado alentaba acciones defensivas.

A diferencia de lo sucedido en la industria petroquímica, ni en México ni en Argentina hubo un marco regulatorio específico que modificara las señales depresivas de la situación macroeconómica, aunque las empresas argentinas se beneficiaron del acceso preferencial al mercado brasileño —de gran crecimiento entre 1985 y 1989— a partir de la firma del acuerdo binacional de integración en bienes de capital. En tanto, sin que hubiera un régimen particular de promoción como el vigente para la petroquímica, las empresas brasileñas accedieron a financiamiento preferencial y estuvieron relativamente más protegidas frente a las importaciones.

En otros términos, lo que más influyó en la configuración de los factores estructurales en la industria de las máquinas herramientas fueron las políticas generales de ajuste macroeconómico y la acelerada mutación en el patrón de progreso técnico. En los años ochenta se inició un proceso de reestructuración de la rama que implicó el agotamiento de un incipiente programa estatal de implantación de la industria en México, así como la desaparición de un número importante de empresas en Argentina y —en menor medida— en Brasil. En estos dos países algunas empresas accedieron, con suerte diversa, al nuevo paradigma tecnológico. Es evidente que la mayor flexibilidad del proceso productivo en esta rama, la posibilidad de copia y la ausencia de un marco regulatorio específico (tres diferencias notables respecto de la petroquímica) permitieron el despliegue de estrategias empresariales más diferenciadas.

El liderazgo en Argentina y Brasil fue retenido por aquellas empresas que incorporaron a su combinación de productos una proporción considerable de máquinas herramientas con control numérico compu-

tarizado. Todas ellas habían acumulado considerable experiencia en ingeniería de productos y de procesos. Excepto en el caso de una empresa argentina, muy debilitada en su evolución posterior, todas accedieron al nuevo paradigma a través de la vinculación (patrimonial o vía licencias) con empresas líderes a escala internacional. El mayor desarrollo relativo de las empresas brasileñas parece explicarse por un ingreso más temprano a la producción en escala comercial de MHCNC, su mayor tamaño relativo, su condición de filiales de empresas transnacionales (en tres de los cuatro casos detectados), una configuración macroeconómica comparativamente menos recesiva, una fuerte protección frente a las importaciones y la permanencia de algunos mecanismos promocionales de financiamiento de las ventas.

Una integración vertical y una diversificación de productos superiores a los estándares internacionales —profundizadas en las condiciones de incertidumbre e inestabilidad de los años ochenta— venían ya restringiendo la evolución de estas empresas dentro del nuevo paradigma. Aunque en la actualidad las empresas líderes en Brasil están aumentando fuertemente sus exportaciones (su competitividad tiende a asentarse en los equipos convencionales y en un mejor acceso a redes de comercialización por su carácter de extranjeras) las condiciones recesivas en el mercado interno complican el sostenimiento de estas estrategias de liderazgo. Por otra parte, el acceso más barato a componentes importados es, en cambio, un factor potencial favorable y las empresas brasileñas alegan no sentirse amenazadas por la competencia de MHCNC importadas (sujetas a un arancel todavía elevado). Sin embargo, en la actual coyuntura, las empresas de este tramo han disminuido considerablemente sus actividades tecnológicas internas y cancelado los proyectos de inversión.

La evolución de las empresas argentinas se ha tornado particularmente difícil tanto en los mercados regionales como en el interno, ya que a la modificación abrupta en las condiciones de competencia se suma el rezago del tipo de cambio y la falta de financiamiento para los usuarios internos y extranjeros, neutralizando las ventajas de la localización y la experiencia exportadora. En esas condiciones se han suspendido los proyectos de expansión, se ha reducido fuertemente la producción y las exportaciones, ha disminuido considerablemente el personal empleado, y una de las empresas líderes pasó a ser controlada por una gran empresa italiana.

La acumulación de factores de inercia y la in-

certidumbre sobre las posibilidades competitivas en el nuevo contexto debilitan las estrategias de liderazgo y, con ello, la posibilidad del segmento más avanzado de la industria de máquinas herramientas en estos países de, por lo menos, no ahondar la brecha que la separa de las empresas líderes en el ámbito internacional. Por otra parte, se refuerza la necesidad de asociarse con empresas extranjeras, lo que cambiará significativamente el mapa empresarial tradicional del sector. Las estrategias intermedias adoptadas por algunas empresas en Argen-

tina y Brasil, que implicaban un mejoramiento paulatino de la tecnología de productos y procesos e intentos más tímidos de ingreso a la producción de MHCNC, aparecen también fuertemente castigadas. El manejo del oficio aprendido en largos años de actividad, la existencia de un amplio mercado remanente para máquinas convencionales y la importancia que mantiene la relación directa con usuarios sumamente atomizados explican la generalización de estrategias de sobrevivencia, relativamente pasivas, en los tres casos.

III

La historia previa de las empresas y los sectores

Para comprender la lógica de los cambios recientes en las estrategias microeconómicas y en la configuración industrial, es preciso considerar la historia previa de las empresas y de los respectivos sectores y la evolución específica de la relación micro/macro en cada caso. Estos aspectos —que imponen restricciones y brindan el marco de posibilidades para las actividades actuales de las empresas— se analizan seguidamente.

1. La industria petroquímica

Las tasas de crecimiento de la producción y el consumo aparente de productos petroquímicos en Argentina, Brasil y México fueron muy superiores a las del producto interno bruto en 1970 y 1980 (cuadro 1), lo que indica un importante proceso de sustitución de materiales tradicionales por productos petroquímicos.

CUADRO 1

Argentina, Brasil y México: Tasas de crecimiento anuales del PIB y de la producción y el consumo aparente de productos petroquímicos^a
(Porcentajes)

| | PIB | | Producción petroquímica | | Consumo petroquímico | | Consumo de productos petroquímicos finales | |
|-----------|-----------|------------------|-------------------------|------------------|----------------------|------------------|--|------------------|
| | 1970-1980 | 1980-1990 | 1970-1980 | 1980-1990 | 1970-1980 | 1980-1990 | 1970-1980 | 1980-1990 |
| Argentina | 2.6 | -1.1 | 6.4 | 8.6 | 4.3 | 7.0 | 5.6 | 2.2 |
| Brasil | 8.6 | 1.5 ^b | 27.3 | 4.9 ^b | 22.5 | 3.7 ^b | 15.8 | 3.0 ^b |
| México | 6.6 | 1.6 | 12.7 | 12.0 | 12.3 | 8.8 | 11.3 | 5.0 |

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la APLA (1988 y 1991), el BID (1991), Clemente de Oliveira (1990), Chudnovsky, López y Porta (1992), Erber y Vermulm (1992), Gutiérrez (1991) y Unger, Saldaña, Jasso y Durand (1992).

^a Para efectuar esta comparación se han homogeneizado los datos de los tres países, definiendo un universo de productos petroquímicos. Este universo incluye los productos básicos e intermedios, resinas termoplásticas y termorrígidas, elastómeros y solventes. Excluye en cambio las fibras sintéticas, los fertilizantes y las especialidades químicas.

^b 1980-1989.

Como consecuencia de la mayor envergadura de sus mercados internos y del mantenimiento de un fuerte ritmo de crecimiento económico, especialmente en los años setenta, las industrias petroquímicas brasileña y mexicana han alcanzado un tamaño muy superior a la argentina (cuadro 2).⁵

a) *Características estructurales*

La industria petroquímica se caracteriza por el predominio de procesos de producción continuos, elevadas

relaciones capital-producto y capital-trabajo e importantes efectos de escala. Estos rasgos definen patrones de oferta altamente concentrados en los países productores, fenómeno que se acentúa en el caso de los países en desarrollo.

En Argentina, Brasil y México los tamaños medios de las plantas han crecido junto con el proceso de industrialización, a partir de un comienzo en el cual se instalaban plantas de pequeña escala pensadas para el mercado interno. Las plantas inauguradas en

CUADRO 2

Argentina, Brasil y México: Producción, comercio exterior y consumo aparente de productos petroquímicos, 1990
(Miles de toneladas)

| | Producción | Importación | Exportación | Consumo aparente |
|---------------------|------------|-------------|-------------|------------------|
| Argentina | 2 299.4 | 289.8 | 576.3 | 2 012.9 |
| Brasil ^a | 10 138.5 | 277.9 | 1 107.3 | 9 309.1 |
| México | 10 459.7 | 1 129.7 | 1 535.6 | 10 051.9 |

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la APLA (1988 y 1991), BID (1991), Clemente de Oliveira (1990), Chudnovsky, López y Porta (1992), Erber y Vermulm (1992), Gutiérrez (1991) y Unger, Saldaña, Jasso y Durand (1992).

^a 1989.

Brasil y México en los años setenta son ya de escala internacionalmente eficiente. En el caso argentino esta transición se produjo de manera más irregular y finalizó sólo en los años ochenta. Actualmente en los tres países las escalas se están alineando con los niveles internacionales óptimos.

En los tres se avanzó en la construcción de complejos o polos petroquímicos integrados, en los cuales el Estado generalmente asumía el control de las producciones de materias primas; estos polos funcionaban como sustitutos de la elevada integración vertical de las grandes transnacionales petroquímicas en los países desarrollados.⁶ En Brasil esta tendencia se impuso más extensamente y se construyeron tres grandes polos, con una gran densidad de flujos

insumo-producto y un nivel de autoabastecimiento casi completo.

En Argentina se impulsó a fines de los años sesenta la construcción de dos grandes polos petroquímicos integrados, pero por desistimientos o demoras de los inversores privados surgieron desequilibrios en los flujos de insumo-producto que aún no han sido resueltos y que han dado lugar a importantes corrientes de exportación e importación de productos básicos (cuadro 3). En consecuencia, la estructura productiva exhibe un insuficiente grado de integración; buena parte del árbol petroquímico permanece ausente, en especial en el caso de los intermediarios para las fibras.

México presenta características intermedias, con menor hincapié en la construcción de polos integrados que Brasil (las plantas más modernas de PEMEX son las que más se acercan al paradigma de los polos). Al igual que en Argentina, exhibe algunos desequilibrios en la cadena insumo-producto sectorial, lo cual se refleja en coeficientes de importación bastante elevados (aunque disminuyeron a lo largo de los años ochenta). Buena parte de la responsabilidad por las desarticulaciones en las cadenas de insumo-producto se debe a la suspensión de inversiones

⁵ Si se consideraran también las producciones en fibras sintéticas y fertilizantes, las diferencias a favor de Brasil y México serían bastante mayores.

⁶ La importancia de las economías de escala, la presencia de coproductos en los procesos más usados y los altos costos y riesgos de transporte de algunos productos justifican un alto grado de integración técnica en la industria petroquímica. En los países desarrollados se observa además una fuerte integración vertical en las principales empresas productoras, lo cual permite obtener importantes ventajas competitivas (precios de transferencia, seguridad de abastecimiento y otras).

CUADRO 3

Argentina, Brasil y México: Coeficientes de exportación e importación de productos petroquímicos en volúmenes físicos, 1980 y 1990
(Porcentajes)

| | 1980 | | 1990 | |
|-----------|------------------------------|------------------------------------|------------------------------|------------------------------------|
| | Exportaciones/ producción | Importaciones/ consumo aparente | Exportaciones/ producción | Importaciones/ consumo aparente |
| Argentina | 25.8 | 26.5 | 25.1 | 14.4 |
| Brasil | 3.4 | 6.2 | 10.9 ^a | 3.0 ^a |
| México | 6.0 | 26.7 | 14.7 | 11.2 |

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la APLA (1988 y 1991), BID (1991), Clemente de Oliveira (1990), Chudnovsky, López y Porta (1992), Erber y Vermulm (1992), Gutiérrez (1991) y Unger, Saldaña, Jasso y Durand (1992).

^a Estos datos se refieren a 1989.

que debía realizar PEMEX en ese decenio en segmentos de productos básicos e intermedios.

Si bien durante los años ochenta las exportaciones fueron el factor más dinámico de demanda en los tres países, el crecimiento no estuvo liderado por las exportaciones. La mayoría de las plantas fueron planeadas con el objetivo de sustituir importaciones y la exportación fue una respuesta a una demanda local inferior a la prevista. Sin ella, las ventajas de costos y productividad derivadas de la construcción de plantas de escala internacional se hubieran visto reducidas debido a los altos márgenes de capacidad ociosa. En consecuencia, además de cumplir su papel anticíclico, las exportaciones han estado asociadas con la desaceleración del crecimiento interno en los tres países durante los años ochenta.⁷ De todos modos las empresas consultadas, teniendo en cuenta la experiencia de esa década, prevén un flujo permanente de exportaciones en sus estrategias con el objetivo de mantener cierta diversificación de los mercados.

b) *Marco regulatorio y tipo de empresas*

En los decenios de 1970 y 1980 la industria petroquímica recibió una intensa inversión privada y estatal en los tres países; en los años ochenta, esto contrastó notablemente con la caída en la tasa de inversión global. Un elemento que explica esta dinámica es el retraso entre el momento en que se tomaron las decisiones de inversión y el momento de apertura de las

plantas. Otro factor clave es la presencia de estímulos estatales generosos.

Los costos de inversión en dicha industria son elevados y los plazos de maduración de los proyectos bastante largos. En los países en desarrollo esta situación tiende a agravarse debido a tiempos de construcción más prolongados, deficiencias en la infraestructura y mayores costos de la maquinaria y equipos.

La necesidad de compensar estas desventajas, que se suman a las mayores dificultades en el acceso al crédito, ha llevado a que en los países en desarrollo sea habitual el uso de instrumentos de promoción estatal a la formación de capital, como ha sucedido en los tres casos estudiados. Parece legítimo afirmar que sin los instrumentos de promoción sectorial no se hubiera hecho sino una pequeña parte de las inversiones efectivamente concretadas en los tres países.

Estos regímenes parecen haber sido más generosos (y con un margen considerable de redundancia) en Argentina y Brasil, donde a los créditos preferenciales —que también existieron en el caso mexicano— se le agregaron políticas de promoción fiscal muy atractivas, que hicieron que el capital efectivamente invertido por las empresas privadas fuera apenas una parte minoritaria de la inversión total efectuada. El objetivo de estos estímulos fue la construcción de plantas destinadas a sustituir importaciones. El único mecanismo de *quid pro quo* en las políticas públicas fue el requisito de que las plantas alcanzaran ciertas escalas mínimas y, en el caso brasileño, las exigencias de índices mínimos de provisión nacional de equipos y tecnología para las plantas por construir,

⁷ En Argentina, donde la desaceleración del crecimiento fue más marcada, se observa el mayor coeficiente de exportaciones de la industria petroquímica (cuadro 3).

así como de apertura del paquete tecnológico por parte del socio extranjero.

Dada la importancia de los hidrocarburos en la estructura de costos sectorial, en los tres países existieron regímenes de precios preferenciales para su uso en la petroquímica, que tendían a premiar la transformación industrial de aquéllos, transfiriendo a los productores petroquímicos las rentas generadas en la extracción y producción de combustibles. En Brasil, la contrapartida de la provisión de materias primas a precios subsidiados fue la aplicación de mecanismos de control de precios que regulaban los márgenes de ganancia de los productores, consiguiendo que el efecto de los subsidios se transfiriera a los usuarios y que los precios locales no fueran demasiado superiores a los internacionales.

En Argentina, si bien también se aplicaron instrumentos de control de precios, las empresas de propiedad estatal (total o mayoritaria) productoras de bienes primarios no transfirieron hacia adelante los beneficios percibidos en el precio de sus insumos, lo cual llevó a que, operando con márgenes similares a los de las empresas brasileñas, las productoras de bienes finales tuvieran precios muy superiores a los internacionales, aprovechando la vigencia de mecanismos de protección. En México también existieron regímenes de subsidios a las materias primas usadas por el sector privado (vinculados a metas de exportación y empleo), sin que —salvo excepciones— se lograra que los precios internos de los productos finales se alinearan con los internacionales.

Otro factor relevante ha sido la existencia de regímenes de protección arancelaria y no arancelaria. La banda de protección fue aprovechada más plenamente en los casos de Argentina y México, mientras que en Brasil parece haber tenido cierto grado de redundancia (por la simultánea existencia de controles de precios). La posibilidad de discriminar en los precios entre el mercado local y el externo resultó una fuente muy importante de subsidios implícitos a las exportaciones en Argentina y México. En Brasil, en cambio, tuvieron más influjo los mecanismos de promoción explícitos. De todos modos, en los tres países el gran dinamismo de las exportaciones en los años ochenta se explica, fundamentalmente, por la recesión interna y los altos precios internacionales que se dieron en la segunda mitad de esa década.

En Brasil es donde parece haberse registrado mayor coherencia y coordinación entre los distintos instrumentos de política estatal para el sector. El Estado brasileño no sólo contribuyó a crear la oferta y

la demanda simultáneamente y estimuló el surgimiento del empresariado nacional (lo cual también ocurrió en Argentina y México), sino que además, a través del Consejo de Desarrollo Industrial, diseñó una política para estructurar el sector, en el marco de una estrategia global de industrialización.

En los tres países las empresas estatales de hidrocarburos han avanzado, por sí mismas o a través de filiales, en la industria petroquímica. Las formas de esta intervención han sido diferentes. PEMEX concentró la producción de la mayor parte de la cadena petroquímica, incluidos productos intermedios y finales, y transfirió ingresos bajo la forma de precios subsidiados. En Brasil, PETROQUISA (subsidiaria de PETROBRAS) participó también en varios segmentos de la cadena, generalmente en asociación con empresas privadas, aunque no parece haber actuado con una estrategia de grupo. Las proveedoras estatales de hidrocarburos en Argentina (YPF y Gas del Estado) participaron en la construcción de las dos grandes centrales de productos básicos, pero la planificación sectorial parece haber correspondido a la Dirección General de Fabricaciones Militares.

Lo más interesante en este análisis comparativo es que, a diferencia de Brasil y México, en Argentina las empresas petrolero-gasíferas estatales avanzaron hacia la industria petroquímica de manera formal pero no efectiva, y operaron con la lógica de la rentabilidad privada, no transfiriendo los subsidios que recibían en la materia prima.

Las empresas transnacionales desempeñaron un papel decisivo en el surgimiento y desarrollo de la industria petroquímica en los países en desarrollo: en una primera etapa, a través de inversiones directas para abastecer mercados internos protegidos, y a partir de los años setenta, mediante coinversiones, licencias y contratos llave en mano que contemplaban exportaciones.

En Argentina la presencia de empresas transnacionales es menos extendida que en los otros dos países, a pesar de haber predominado en los inicios de la actividad. Si bien la inestabilidad económica, las políticas restrictivas aplicadas a comienzos de los años setenta y algún caso de decisión global de abandonar la industria petroquímica influyeron para su retiro relativo, su menor presencia deriva de que —en contraste con lo sucedido en Brasil y México— no ha sido relevante su participación como socios tecnológicos de las empresas locales, tal vez por tratarse de volúmenes de negocios relativamente poco significativos. De todas maneras, han sido activas licenciantes de tecnología.

En los tres países hay una presencia muy importante —y creciente a lo largo del período analizado— de grandes grupos de capital local; es también una característica compartida el hecho de que se trate de conglomerados que tienen un grado de diversificación bastante alto, extendiéndose fuera de la petroquímica no sólo hacia otros sectores manufactureros (vinculados o no con esta industria), sino también a las finanzas, la construcción, etc.⁸ El tamaño y grado de integración de estos grupos es muy reducido en relación con el de las grandes empresas transnacionales químico-petroquímicas, tanto por las limitaciones institucionales para avanzar hacia la producción de bienes primarios o hidrocarburos como por las dimensiones reducidas de los mercados locales.

Los grupos mexicanos aparecen como los relativamente más concentrados en la petroquímica —principalmente en productos finales y en sus manufacturas, en virtud de la extendida reserva de mercado de PEMEX— y con estrategias empresariales más definidas. En los argentinos, en cambio, la facturación por esta actividad tiende a ser menos relevante dentro del conglomerado y, en algunos casos, no parece haber una estrategia clara para el sector. Las estrategias grupales en el caso brasileño aparecen bloqueadas por la gran fragmentación de la propiedad accionaria derivada del modelo tripartito de organización.⁹

c) *Las actividades tecnológicas*

Es posible hablar de límites estructurales —tanto inferiores como superiores— a las estrategias tecnológicas que pueden seguirse en este sector en los países en desarrollo. El piso estaría dado por aquellas actividades —fundamentalmente la optimización de procesos y el adecuado manejo de las plantas— que resultan imprescindibles para operar de manera competitiva. El techo dependería de los recursos que las empresas están en condiciones de destinar a actividades de investigación y desarrollo. El umbral de gastos de este rubro para generar innovaciones mayores en procesos y productos ha estado fuera del alcance de las empresas locales. Las transnacionales, por su parte, no han

asignado ese tipo de actividades a sus filiales en estos países.

Esta circunstancia ha desembocado en una relativa homogeneidad de las estrategias tecnológicas en las empresas estudiadas en los tres países. El tipo de actividades tecnológicas emprendidas varía en función del producto. En los segmentos “aguas arriba” han predominado la optimización de procesos y el ahorro de energía, mientras que “aguas abajo” se han desarrollado más actividades en tecnología de productos y asistencia técnica a los clientes. Ha sido una trayectoria “natural”, en la que estos esfuerzos han resultado necesarios para la actuación de las empresas en los mercados, y se han constituido en el piso del sendero tecnológico mencionado. Las empresas más agresivas o con mayor capacidad de destinar recursos a investigación y desarrollo se plantearon objetivos más ambiciosos, como lo de modificar la tecnología de procesos con ingeniería básica propia (instalando plantas piloto), desarrollar nuevos catalizadores o mejorar los existentes, y desarrollar nuevas variedades o calidades de los productos que fabrican.¹⁰

Las empresas locales efectuaron internamente más actividades tecnológicas que las extranjeras (especialmente aquellas que carecen de socio tecnológico o lo han perdido) y, al menos en el caso argentino, tienen mayor participación en convenios con instituciones oficiales. En Brasil, las relaciones tecnológicas extramuros fueron limitadas; las empresas que más recurrieron a ellas se ubican en el grupo de las más agresivas en materia de avance tecnológico. En México los centros de investigación estatales están muy desprestigiados por su carácter burocrático.

El pequeño tamaño de la mayoría de las empresas estudiadas causa una dispersión de esfuerzos en actividades de investigación y desarrollo. Las empresas brasileñas parecen haber alcanzado un mayor grado relativo de autonomía tecnológica y adquirido un importante acervo de conocimientos que garantiza la operación eficiente y el correcto mantenimiento de las plantas existentes. Asimismo, la industria petroquímica brasileña ha comenzado a desarrollar y vender su propia tecnología en algunos campos. Las empresas argentinas son las que menos recursos dedican, en promedio, a actividades de investigación y desarrollo, siendo consecuentemente menor el techo de las trayectorias tecnológicas observadas; las empresas esta-

⁸ Estos grupos locales ingresan a la industria petroquímica, especialmente en Argentina y Brasil, casi sin experiencia previa, impulsados por las políticas estatales de promoción. Con el desarrollo de esta industria, han logrado adquirir capacidades empresariales propias a través de su experiencia en el manejo de empresas.

⁹ El Estado participa con una parte mayoritaria de la inversión y el abastecimiento de la materia prima, el sector privado local con la parte restante de la inversión y el manejo comercial y administrativo de la firma, y la empresa extranjera como socio tecnológico.

¹⁰ Las exportaciones en crecimiento de los años ochenta no parecen haber estimulado mayores esfuerzos tecnológicos en ninguno de los tres casos estudiados.

tales y algunas empresas privadas de tamaño pequeño aparecen como las más dinámicas en actividades tecnológicas. Las empresas mexicanas han apuntado a mejorar la eficiencia de los procesos más que a desarrollar productos nuevos; algunas de ellas, las de mayor tamaño y mayor gasto en investigación y desarrollo, han puesto en marcha proyectos propios para avanzar en áreas tecnológicamente complejas, como las especialidades.

La asimilación efectiva de tecnología importada —procesos y principios básicos— ha sido limitada. El aprendizaje se centró en la ingeniería de detalle (menos desarrollada en Argentina), el montaje y la operación. El mayor avance relativo parece haberse dado en Brasil. Las empresas brasileñas encararon proyectos de aumento de capacidad con ingeniería propia, redujeron las cláusulas restrictivas y avanzaron en “desempaquetar” contratos de transferencia, y lograron mejoras en capacitación del personal, participación en el diseño de las plantas y comprensión de los principios básicos de los procesos. La política estatal brasileña de atención al desarrollo de capacidades tecnológicas locales, con créditos para investigación y desarrollo, prohibición de cláusulas restrictivas en los contratos de transferencia e impulso a posturas negociadoras agresivas, entre otras medidas, influyó en estos resultados.

En Argentina y México, en cambio, las políticas sectoriales de capacitación tecnológica no han sido significativas. Paradójicamente, más como resultado de un hecho aislado, en Argentina aparece un caso exitoso de vinculación de instituciones de investigación oficiales con algunas empresas del sector, para la capacitación de personal técnico y profesional y la provisión de servicios y asistencia técnica en diversas áreas. Las empresas argentinas se han involucrado menos que sus pares brasileñas en “desempaquetar” los contratos tecnológicos, siendo más habitual la compra de plantas llave en mano, aun en empresas que ya tienen experiencia operativa de varios años en el sector. Es probable que la ausencia de una legislación estatal que exija un mayor contenido tecnológico local en los proyectos petroquímicos explique buena parte de las diferencias que se observan en el caso argentino.

2. La industria de máquinas herramientas

El principal factor que impulsó la producción de máquinas herramientas en Argentina y Brasil durante décadas —en una industria desarrollada por inmi-

grantes— fue el alto nivel de protección frente a las importaciones en un mercado interno en expansión. En el caso argentino, sin embargo, la apertura importadora de 1978-1981 provocó el cierre de numerosas plantas. Si bien la protección fue restablecida en 1982, el financiamiento concesional negociado posteriormente con España e Italia para la provisión de equipamiento perforó su eficacia. Tal vez el acuerdo de integración con Brasil en bienes de capital haya sido la única excepción a la regla dentro del reducido marco de incentivos que tuvo la rama en Argentina. En Brasil, por su parte, tendió a generarse de hecho una reserva de mercado, por la extensión del criterio de similitud. Adicionalmente, las empresas instaladas en Brasil, a diferencia de las argentinas, fueron favorecidas con amplios regímenes y mecanismos de financiación de sus ventas, por lo menos hasta finales de la década de 1980.

La historia del sector en México es sustancialmente distinta, al parecer por sus menores niveles de protección históricos y la cercanía de los proveedores norteamericanos. El gobierno buscó impulsar la fabricación de máquinas herramientas mediante la participación directa en varias iniciativas entre 1975 y 1978. La política gubernamental incluía financiamiento y protección arancelaria, así como un trato preferencial en las compras estatales. Por diversas razones, las empresas paraestatales no tuvieron éxito. En el marco de las condiciones macroeconómicas predominantes desde 1982 y de la apertura comercial desde mediados de los años ochenta, pocas empresas resistieron la presión de las importaciones, sobre todo de máquinas herramientas usadas.

Brasil es el productor de máquinas herramientas más grande de América Latina. La producción brasileña creció sostenidamente hasta 1980 y se desplomó en la recesión de 1981-1983. Luego de una progresiva reactivación que llevó a superar en 1988 el volumen máximo alcanzado a principios de la década, declinó nuevamente: las ventas en 1990 fueron de 314 millones de dólares, contra 628 millones en 1988. En Argentina el máximo nivel de producción se registró en 1978; posteriormente se inició un ciclo recesivo hasta 1984 y una etapa de reactivación hasta 1988, año en el que el valor de la producción fue de 48 millones de dólares, muy inferior al de 1978. La recesión posterior llevó la producción a sólo 30 millones de dólares en 1991. En México, de un máximo de 96 millones de dólares en 1982, el valor de la producción se contrajo para llegar a ser de sólo 33 millones en 1987.

En contraste con Argentina y México, Brasil ha tenido una industria relativamente poco abierta al comercio internacional, aunque ha habido modificaciones en años recientes.¹¹ El coeficiente de exportación de la producción brasileña fue inferior al 5% en promedio en 1985-1989 y llegó al 14% en 1990. El coeficiente de importación aumentó de 10% en 1985-1986 a 44% en 1990. En Argentina, el coeficiente de exportación en 1986-1990 fue del 55% y el de importación del 63%. En México las importaciones abastecen entre el 80 y el 90% del consumo aparente y las exportaciones han tenido una cierta envergadura.

a) *Características estructurales y tipo de empresas*

Las pequeñas y medianas empresas dominan la producción de máquinas herramientas en Argentina, Brasil y México, aunque en el caso brasileño hay ciertas excepciones. A fines de los años ochenta, la empresa líder ocupaba 2 000 personas y facturaba casi 100 millones de dólares. En contraste, la mayor empresa argentina sólo llegó a ocupar 320 empleados y a facturar 10 millones de dólares en 1988.

En tanto que la copia se ha utilizado intensamente en esta industria para absorber tecnología, la concesión de licencias de fabricación, las coinversiones y, en menor medida, la inversión extranjera directa (IED) han ganado creciente importancia. La IED ha sido significativa en Brasil, donde a partir de los años sesenta se establecieron varias empresas alemanas, acompañando el crecimiento de las filiales de empresas de vehículos automotores.

En una industria en la que los cambios tecnológicos son inherentes a su dinámica de crecimiento y despliegue internacional, desde mediados de los años setenta los avances tecnológicos se aceleraron como resultado de los progresos en la microelectrónica. La expresión más visible de esta tendencia fue la incorporación del control numérico (CN). Esta innovación, que permitió introducir las ventajas de la automatización al hasta entonces vedado campo de las series de producción cortas, fue generada en los años cincuenta en los Estados Unidos. Con la introducción de las microcomputadoras en la unidad de control y su transformación en control numérico computarizado (CNC), a partir de 1975 se aceleró su difusión.

¹¹ La producción de esta industria es transable internacionalmente en grado alto y creciente. El coeficiente de exportaciones a nivel mundial pasó de 36% a 47% entre 1970 y 1990. En este período, el coeficiente de abastecimiento importado en los propios países productores creció de 31% a 41%.

Si bien ya se producían máquinas herramientas con control numérico en Brasil desde 1973, sólo en la segunda mitad de los años ochenta el volumen de producción de aquéllas con control numérico computarizado superó las mil unidades anuales. En 1989 las MHCNC significaban el 44% del valor de las ventas de máquinas herramientas por arranque de viruta. En el caso argentino, la producción local de MHCNC se inició en 1979 y, luego de varios años de escaso volumen (entre 8 y 13 unidades), en 1987 se llegó a 100 unidades (de las cuales se exportaron 77), que representaron un cuarto del valor total de la producción de máquinas herramientas. En México, aunque hay bastante difusión de MHCNC importadas, la producción nacional de ellas no ha alcanzado un volumen significativo. De todas formas, en los países en estudio la mayor parte del mercado en los años ochenta estuvo orientada hacia máquinas herramientas convencionales y la mayoría de las empresas estudiadas se especializa en su producción.

Las economías de escala han tenido poca incidencia en la fabricación de las máquinas herramientas convencionales, aunque han aumentado en la producción de MHCNC. En contraste, las economías de especialización son significativas en esta rama y no sólo caracterizan su producción final sino que son un rasgo distintivo de la desintegración vertical que suele tener esta industria en los países desarrollados.

En contraste con lo que ocurre en esos países, la manufactura de máquinas herramientas en Brasil exhibe un alto grado de integración nacional y vertical y una gran diversificación de la producción. Al mismo tiempo, por la política de reserva de mercado en informática que rige en el país desde 1982, se impulsó la fabricación interna de las unidades CNC, lo cual aumentó el grado de integración nacional, y en la empresa líder (que se autoabastecía de unidades CNC) se elevó el grado de integración vertical de la producción. Aunque las plantas argentinas presentan menos integración vertical y diversificación que las brasileñas, se han visto perjudicadas por la falta de proveedores de partes y componentes y por sus escasas economías de especialización. Las plantas mexicanas, por su parte, tienen una producción bastante diversificada y, salvo excepciones, registran una escasa integración vertical debido al tipo y contenido nacional de las máquinas herramientas que fabrican.

b) *Estrategias productivas y tecnológicas*

A diferencia de lo sucedido en la petroquímica, en este sector se ha desplegado un abanico de estrategias

empresariales, especialmente en Argentina y Brasil. La razón principal de esta diferencia entre los dos sectores se encuentra en la dinámica del cambio tecnológico, en los canales de acceso a él y en la mayor rigidez del proceso productivo y del marco regulatorio que exhibe la industria petroquímica. En la industria de máquinas herramientas, la incorporación de las MHCNC renovó productos y procesos, elevando al mismo tiempo las barreras a la entrada de las empresas que abordaron su producción con posterioridad. Sin embargo, las posibilidades de utilización de máquinas convencionales continúan siendo importantes. En este marco, las empresas tuvieron, desde el punto de vista técnico, un margen de decisión más amplio que sus pares petroquímicas entre distintas alternativas de producción.

Comparando las empresas estudiadas se ha construido una tipología que las clasifica en tres grupos. El primero está formado por empresas que han seguido una estrategia de liderazgo, alcanzando una cuota significativa del mercado y siendo pioneras en la introducción y fabricación en escala comercial de MHCNC. En el segundo grupo se incluyen aquellas empresas que, a pesar de haber asignado recursos a actualizar su tecnología de productos y de procesos, tienen un mayor rezago que las líderes respecto del nivel internacional, y se han lanzado más tarde a la producción de MHCNC. Las empresas que han seguido una estrategia de sobrevivencia más o menos pasiva constituyen el tercer grupo.¹²

El hecho de que tres de las empresas brasileñas que han seguido una estrategia de liderazgo contasen con insumos tecnológicos provistos por sus casas matrices o socios extranjeros pone de relieve la importancia que tiene esa fuente de acceso a la tecnología. La restante empresa brasileña de capital nacional en este grupo dio en 1986 un gran salto tecnológico en ingeniería de producto y de procesos, recurriendo a licencias del exterior. Un procedimiento similar utilizó una de las empresas argentinas en 1983 para obtener tecnología de producto. La otra empresa argentina, en cambio, es la única que ha seguido la estrategia de confiar en sus propias fuerzas, decisión estrictamente derivada de la visión particular de su dueño.

¹² En el primer grupo se incluyen cuatro empresas brasileñas (de las cuales dos son filiales extranjeras, una es mixta y otra de capital nacional) y dos argentinas de capital nacional. El segundo grupo está formado por cinco empresas en Brasil (de las cuales una es extranjera) y tres en Argentina. El tercer grupo comprende a todas las empresas estudiadas en México, cuatro argentinas y cinco brasileñas.

En todos estos casos, además de haberse hecho fuertes inversiones en la segunda mitad de la década de 1980, se han destinado recursos significativos a la capacitación del personal en materia de producción y diseño. Sin embargo, los esfuerzos tecnológicos realizados por la empresa brasileña de capital nacional y por la argentina que ha hecho avances propios han sido mayores que los de sus competidores en ambos países.

El ciclo de reactivación del mercado brasileño a partir de 1984 constituyó un escenario favorable para la acción de estas empresas. Las argentinas también se beneficiaron de esta circunstancia debido al acuerdo de integración que empezó a regir para estos productos en 1986. La recesión posterior y el menor financiamiento disponible para las ventas llevó a estas empresas a paralizar la inversión y recortar personal, incluido el asignado a actividades tecnológicas. Una tendencia similar, aunque menos acentuada, se observa en las empresas brasileñas con estrategia de liderazgo.

Las empresas brasileñas que componen el segundo grupo (de tamaño mediano, excepto una que es pequeña) entraron a producir MHCNC entre 1985 y 1988. Los dos pequeños fabricantes argentinos de fresadoras convencionales incluidos en este grupo comenzaron a producir equipos con CNC entre 1986 y 1990, aunque en forma incipiente. También otra pequeña empresa argentina productora de prensas rápidas ha incorporado el automatismo a sus máquinas herramientas. Las empresas argentinas aludidas se distinguen por haber mejorado su tecnología de producto y de procesos y realizado inversiones destinadas a ampliar su capacidad a fines de los años ochenta.

Tres de las cuatro empresas de capital nacional que componen este grupo en Brasil intentaron obtener licencias para avanzar en la tecnología de MHCNC pero no tuvieron éxito en esa estrategia. Una empresa optó por el desarrollo propio y las otras dos intentaron una empresa mixta con un socio extranjero. En cambio, las empresas argentinas no recurrieron a licencias.

Una de las diferencias entre las empresas argentinas y brasileñas de este grupo es que las primeras no han alcanzado la producción de equipos con CNC en escala comercial significativa. Las empresas brasileñas, de todas maneras, sólo han vendido en el mercado interno. Otra diferencia importante es que las empresas brasileñas han logrado reducir costos por medio de innovaciones en los procesos, como células de fabricación, producción justo a tiempo e informa-

tización. Estas innovaciones, que requieren relativamente poca inversión, se obtuvieron fundamentalmente a través de empresas locales de consultoría. Al igual que en las empresas del primer grupo, todas las de éste actualmente han reducido el personal vinculado a actividades tecnológicas y abandonado proyectos de productos.

El hecho de operar en mercados donde las ventajas de localización parecen ser importantes (por ejemplo, donde hay escuelas de enseñanza técnica, pequeños talleres o ingenios azucareros), el control que se ha ejercido desde 1987 sobre el aumento de los salarios y la necesidad (o compromiso vital) de los fabricantes son los factores que han facilitado la sobrevivencia de las empresas mexicanas. Los fabricantes de máquinas herramientas por deformación han sobrevivido modificando la gama de productos y reduciendo su contenido nacional (en el caso de las prensas). Los fabricantes de máquinas herramientas por arranque de viruta y de herramientas para máquinas herramientas han hecho algunas inversiones e incorporado MHCNC, sin modificar la gama de productos, pero reduciendo su contenido nacional y aumentando los servicios que ofrecen a los clientes.

Las cuatro empresas argentinas de este grupo han seguido una estrategia de sobrevivencia más activa que pasiva, tratando de mejorar la tecnología de producto.¹³ En general, registraron altos coeficientes de exportación en la segunda mitad de los años ochenta. Sin embargo, en ese período no hicieron inversiones para ampliar su capacidad ni modificaron la tecnología de procesos. Basan su competitividad en la especialización en máquinas convencionales y en la adaptación del producto a las necesidades específicas del usuario, sin considerar estos diseños —generalmente realizados por el dueño— en los costos de producción.

En Brasil fueron identificadas cuatro empresas de tamaño pequeño y mediano que siguieron una estrategia de sobrevivencia pasiva en los años ochenta. Producen para el mercado interno (ninguna exporta) en forma muy diversificada y con un alto grado de integración vertical. A partir de la contracción de los últimos años, todas estas empresas en los tres países redujeron personal. Por otra parte, su especialización en máquinas herramientas convencionales parece exponerlas menos que a las empresas de los otros grupos a los efectos de la apertura comercial.

IV

La configuración macroeconómica y las políticas públicas

La configuración de los factores estructurales que marcan las estrategias empresariales muestra significativas diferencias entre los dos sectores y considerables semejanzas entre las tres economías en el período analizado. La estructura de la producción y de la demanda, la dinámica del progreso técnico, las formas predominantes de internacionalización, las características de la empresa típica y la internalización de estos elementos en la regulación sectorial explican en buena medida los diferentes senderos sectoriales y su repetición en los tres casos nacionales. Las particularidades en cada país del marco regulatorio y de la evolución macroeconómica e institucional y, entrela-

zadamente, la historia empresarial y sectorial explican, a su vez, las diferencias encontradas dentro de un mismo sector entre los tres países.

1. La crisis del Estado desarrollista

La evolución de los años ochenta marca la crisis del Estado desarrollista en los tres países analizados. En más de cuarenta años de desarrollo industrial basado fundamentalmente en la sustitución de importaciones y el crecimiento del mercado interno, se erigió un Estado con fuerte presencia directa en el aparato productivo y con liderazgo en el proceso de inversión y acumulación de capital, que desplegó un enorme instrumental regulatorio en la promoción de actividades económicas y que conservó capacidad de arbitraje e intervención en el conflicto distributivo a través del sistema de precios y el presupuesto fiscal. Las prácti-

¹³ Es importante tener en cuenta que en el estudio argentino se dejó de lado aquellos establecimientos que sobrevivieron en los años ochenta con los mismos productos y que hacían reparaciones o servicios de mecanizado para subsistir.

cas sociales se configuraron siempre con referencia a esa decisiva capacidad de intervención.

Paralelamente, se instaló un aparato industrial bastante diversificado, incluyendo sectores de industria básica y de bienes de capital. Este proceso alcanzó su máxima expresión en Brasil a fines de los años setenta. En este marco, el desarrollo sustitutivo fue acumulando algunos desequilibrios que tendieron a expresarse principalmente como crisis periódicas en la balanza de pagos en México, como crisis inflacionarias en Brasil y como una combinación de ambas en Argentina. Las consecuencias de la fase de endeudamiento externo de mediados de los años setenta, sintetizadas en la instalación —a partir de 1981— de una restricción fiscal y externa de carácter permanente estimada entre 5 y 10 puntos del PIB, implicaron el quiebre del modelo y de la eficacia de las instituciones desarrollistas.

Paradójicamente, la capacidad de las tres economías de asumir el ajuste externo consiguiente tuvo como un elemento esencial la maduración de los grandes proyectos de inversión en industria y energía desarrollados en la última etapa de la promoción sustitutiva. Estos, diseñados en función de las perspectivas de crecimiento del mercado interno estimadas en los años setenta, se redirigieron hacia los mercados externos. El proceso fue acompañado de fuertes devaluaciones que originaron marcados cambios en los precios relativos. La debilidad fiscal, en un contexto de mayor presión sobre el gasto y de estructuras de recaudación ineficientes y regresivas, llevó a un persistente proceso de desmonetización.

El cuadro fiscal no sólo debilitó la moneda sino que también comprimió la inversión pública y restringió las posibilidades de aplicar instrumentos directos de estímulo a las inversiones privadas. El régimen de alta inflación tendió a perpetuarse, mientras las políticas cambiarias y monetarias se hicieron cada vez más ineficaces. Los agentes económicos anticiparon esta crisis al dar prioridad a mecanismos de valorización financiera y otros comportamientos especulativos, depreciando aún más los ya escasos mecanismos de intervención estatal.

En cada uno de los tres países la crisis del Estado y la relación entre éste y las diversas fracciones sociales se procesó de modo diferente. En Argentina, la pauta de distribución del ingreso fue alterada radicalmente a partir de 1976, quebrando una dinámica de crecimiento extensivo del mercado interno. Paralelamente, la centralización de capital se aceleró con la constitución y consolidación de un número relativa-

mente escaso de conglomerados económico-financieros que tenían en la relación preferente con el Estado una mayor capacidad de acumulación y apropiación de excedentes. Este proceso liquidó abruptamente una configuración social relativamente más equilibrada y debilitó el proyecto industrialista. El ajuste de los años ochenta operó sobre esta base, profundizando tendencias ya instaladas. Por otra parte, el proceso de hiperinflación sintetizó la quiebra del Estado y facilitó la adopción de un cambio profundo en la regulación económico-social.

En Brasil, en cambio, se ingresó al período de ajuste inmediatamente después de un masivo programa de inversiones, liderado por el Estado, que completó (literalmente) la matriz industrial del país, promovió un mejor balance energético, creó mayor capacidad de producción agropecuaria y generó nueva oferta exportable. En su apogeo (década de 1970) el crecimiento económico fue espectacular y la eventual resolución de los problemas de inequidad social estuvo asociada al sostenimiento permanente de ese ritmo expansivo. En estas condiciones, el ajuste fue considerado imprescindible para enfrentar el *shock* externo, pero necesariamente transitorio. La demanda social de crecimiento siguió siendo prioritaria —aún en relación con la estabilidad— y la industrialización siguió siendo considerada la vía más idónea para alcanzarlo.

El Estado mexicano no evitó la crisis, pero pudo realizar una mejor gestión macroeconómica del ajuste, favorecido por su carácter de propietario y exportador directo de elevados recursos petroleros. Junto con otras razones propias de la estructura político-social, esta circunstancia parece haberle otorgado un grado de autonomía relativa mayor, lo que explicaría también que haya podido aplicar las reformas estructurales más temprano que los otros dos países, venciendo las naturales resistencias internas. Por otra parte, el peso de la vinculación económica y política con los Estados Unidos parece haber sido también determinante para imponer en el marco de la crisis las recomendaciones del Consenso de Washington. Del mismo modo, las posteriores negociaciones en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) contribuyeron a consolidar el programa de reformas.

Estas diferencias —que surgen de la matriz socioestatal de cada uno de los tres países— se plasman también en el debate respectivo y en las posiciones predominantes sobre política industrial. En el caso argentino, las prioridades de política económica se centraron finalmente en la consecución de la es-

tabilidad de precios y en la total desregulación de los mercados, abandonando los criterios de intervención en los mecanismos mercantiles de asignación de recursos. En la práctica, la falta de selectividad tendió a acentuar el proceso de concentración económica. Si bien se declaró el compromiso ideológico del gran empresariado con el nuevo esquema de regulación que instalaron las reformas, aún no se ha reactivado la inversión en sectores de bienes transables en el exterior.

El predominio de la "cultura industrialista" y la persistencia de la demanda de mayor crecimiento han sido recogidos, en cierta medida, en el programa de ajuste estructural en Brasil. Esto se traduce en una mayor gradualidad y menor profundidad del proceso de apertura comercial, y en la formulación de políticas explícitas tanto de promoción del desarrollo tecnológico como de mejoramiento de la capacidad competitiva endógena de las empresas y de apoyo al desempeño exportador. De todas maneras, la falta de solución de los desequilibrios macroeconómicos debilita la capacidad de financiar esos instrumentos promocionales y torna incierta la trayectoria de la política industrial.

En el caso mexicano, el debate sobre política industrial está enmarcado en el proceso de constitución del NAFTA, el cual sobredetermina cualquier posible estrategia selectiva por parte del gobierno. Esto no ha significado, sin embargo, el paso a una configuración de políticas tan intensamente de mercado como en el caso argentino. Al menos tres hechos podrían señalarse para justificar esta afirmación: i) la presencia de elaborados mecanismos de negociación macroeconómica con empresarios y sindicatos; ii) la persistencia de algunos mecanismos regulatorios internos y de la propiedad estatal de ciertos recursos claves (por ejemplo, petróleo), y iii) las discusiones planteadas en la negociación del NAFTA, donde el gobierno mexicano mostró su intención de obtener un trato diferencial para determinados sectores considerados estratégicos.

2. El impacto sobre las estrategias empresariales

Dentro de este marco general, las diferencias en la jerarquía y coherencia de los instrumentos de política utilizados y en los resultados obtenidos cuentan en el momento de apreciar matices en las trayectorias sectoriales y en las estrategias empresariales. La crisis de las instituciones y de la regulación correspondiente

a la etapa sustitutiva de importaciones se procesó en Argentina de un modo comparativamente más desestructurante y desarticulador de la actividad productiva. Dos fenómenos dan cuenta de esta diferencia que parece esencial en la evolución de nexo entre políticas públicas y estrategias privadas. Uno es el carácter mucho más recesivo —contracción más profunda y por tiempo más prolongado— del ajuste realizado en la primera fase. El otro es la virtual desaparición de un sistema formal de financiamiento y crédito. Una consecuencia importante de lo anterior fue el despliegue, en una etapa comparativamente más temprana y en forma más difundida, de estrategias empresariales defensivas y de racionalización.

Esta diferencia se mantiene al comparar la evolución de la fase de reformas estructurales. Es también en Argentina donde los mecanismos de liberalización, apertura y desregulación son adoptados de modo más drástico y general y aplicados sin gradualidad en un período muy corto de tiempo. Esto impacta sobre las estrategias de las empresas en un doble sentido. Por una parte, no hay tiempo para adaptarse progresivamente a las nuevas condiciones de competencia, que son implantadas de una vez y resultan abiertamente contradictorias con el aprendizaje histórico de las empresas. Por otra, se crea un ambiente de irreversibilidad que fuerza la toma rápida de decisiones de largo plazo. En este marco se generan iniciativas de asociación con operadores internacionales, entre los que quieren permanecer, o bien de venta de los activos y salida del negocio. Hay algunos indicios de esta trayectoria en buena parte de la industria argentina, incluida la petroquímica, y parece ser la más probable en algunas empresas de máquinas herramientas en las que pesa menos la tradición familiar.

Es evidente también que en los tres países la preocupación por el alcance de los equilibrios macroeconómicos, en un contexto de creciente restricción del financiamiento de los déficit externo y fiscal, sobredeterminó el diseño y ejecución de la política industrial. Por esta razón, por una mayor atención a sus vicios anteriores y por la generalización y predominio de recomendaciones de liberalización, las políticas sectoriales se vieron crecientemente debilitadas. Sin embargo, aquí también aparecen diferencias significativas. Más allá de la progresiva dificultad de financiamiento, en Brasil, tanto en la fase de ajuste como en la de reformas estructurales, la preocupación por establecer instrumentos de promoción y orientación de las inversiones y exportaciones de manufacturas siguió estando presente.

Esta atención mayor en el caso brasileño a las políticas macroeconómicas más expansivas y a algunos elementos de política industrial se manifiesta, por un lado, en momentos de expansión del crecimiento del sector durante el período de ajuste y, por otro, en el carácter relativamente más proteccionista de las reformas al régimen de comercio. Se manifiesta también en una ponderación comparativamente más significativa de las iniciativas de inversión y de ampliación de capacidad dentro de las estrategias empresariales. Parece haber en Brasil un fuerte componente de inercia —una especie de cultura de crecimiento— que impacta tanto las políticas públicas como las decisiones de las empresas, y que en la actualidad se traduce en un fuerte debate sobre la real sustentabilidad del ajuste y de las reformas en ausencia de una reactivación prolongada. Paralelamente, son menos intensas las demandas de estabilización y más fuerte la preocupación por definir una orientación estratégica de largo plazo.

Hemos tratado de subrayar que la propia historia de la empresa condiciona el proceso de decisión empresarial. Pero también la historia pesa en la interpretación que las empresas hacen de las señales macroeconómicas y de las políticas públicas. En este sentido, para la adopción de estrategias de largo plazo por parte de las empresas es clave un horizonte previsible respecto al desempeño de las variables económicas y la consolidación de señales de la configuración productiva a largo plazo. En la interacción virtuosa de la consistencia de las políticas públicas, la credibilidad de su permanencia y la adaptación de las prácticas empresariales a los requerimientos de inversión que aquéllas plantean parece residir la sustentabilidad de cualquier programa de reformas. La oportunidad y secuencia de políticas y estrategias es, para ello, de suma importancia.

La experiencia de México puede servir para ilustrar esta circunstancia. En sus aspectos básicos y de mayor ruptura con el esquema anterior, el programa de reformas al régimen comercial mexicano estaba ya

en vigor a fines de 1988. Al mismo tiempo, los éxitos del plan antiinflacionario también tendían a consolidarse, aunque eran todavía inciertos los términos probables de la renegociación a largo plazo con los acreedores externos. Por otra parte, comenzaba la negociación de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos que, de concretarse, tendría un fuerte impacto en la reestructuración productiva, cuya forma y magnitud dependían también de las condiciones del acuerdo. En otros términos, instaladas condiciones de estabilidad que contrastaban con la volatilidad de los precios relativos de los últimos años, y estando en marcha la liberalización comercial, permanecían serias incertidumbres acerca del escenario financiero y productivo en el largo plazo.

La respuesta inicial de las empresas en ese contexto dio prioridad a los componentes defensivos y de racionalización, dejando de lado iniciativas tecnológicas y de inversión y centrando su estrategia en movimientos comerciales y de recomposición financiera y patrimonial. Sólo en 1992, luego de más de tres años de relativa estabilidad de los precios internos, de dos años de ingreso al Plan Brady y, fundamentalmente, estando muy adelantadas las negociaciones en el NAFTA, pareció reactivarse el proceso de inversión. De todas maneras, siguen ausentes estrategias más activas en materia tecnológica.

De la observación del caso mexicano se puede recoger algunas lecciones. Por un lado, es necesario tomar en cuenta el rezago que se da entre la aplicación de las reformas y la redefinición de las estrategias privadas y, en especial, la importancia de un escenario de certidumbre a largo plazo para orientar las decisiones empresariales. Por otro, la demora de las empresas en reactivar el proceso de inversión puede afectar los equilibrios de los sectores fiscal y externo, y tornarlos precarios, realimentando incertidumbres. Equilibrar ambas cosas parece ser el principal problema de política económica en el actual escenario de economía abierta de Argentina, Brasil y México.

V

Conclusiones

Las políticas de protección y asistencia estatal alentaron la instalación y desarrollo de un fuerte parque industrial en Argentina, Brasil y México. Los már-

genes excesivos de protección y la redundancia de algunos incentivos promocionales permitieron que las empresas operasen con costos altos y acumularan

ganancias extraordinarias. El poder de mercado de las empresas y la progresiva consolidación de regímenes de alta inflación posibilitaron el traslado a los precios de esos mayores costos e inhibieron una mejor distribución de los beneficios propios de la maduración de los proyectos a los consumidores finales o intermedios.

Estos rasgos caracterizaron el desarrollo de las industrias petroquímica y de máquinas herramientas en los tres países, en particular durante la década de 1980. Fueron más acentuados en la petroquímica, ya que a la existencia de programas específicos de promoción sectorial se sumó una configuración de mercados oligopólicos y empresas de gran tamaño. En la industria de máquinas herramientas, en cambio, se atenuaron porque los instrumentos promocionales fueron más débiles, la protección era perforada por mecanismos de desgravación para la importación de equipos, y las pequeñas y medianas empresas predominantes disfrutaban de un menor poder de mercado.

La maduración de las empresas, en lo tecnológico-productivo, estuvo vinculada a la expansión de su capacidad de producción y a las perspectivas de ampliar la demanda. Las empresas petroquímicas estudiadas invirtieron en plantas a escala internacional y con las tecnologías más modernas del momento en los años 1970 y 1980, como consecuencia de fuertes incentivos gubernamentales. Las empresas brasileñas y argentinas de máquinas herramientas que en los años ochenta ingresaron a la producción de MHCNC, impulsadas por la emergencia de un nuevo patrón tecnológico, fundaron sus estrategias de liderazgo en un escenario previsible de ampliación del mercado nacional o regional.

En la petroquímica, descartada la posibilidad de alcanzar el umbral de gastos en investigación y desarrollo necesario para generar innovaciones mayores en procesos y productos, las empresas realizaron exitosamente actividades de optimización de procesos y adecuado manejo de planta que maximizaron su rentabilidad operativa. En Brasil y México algunas empresas proyectaron elaborar especialidades más complejas. El margen para decisiones en el campo tecnológico-productivo fue más amplio en la industria de máquinas herramientas. Algunas empresas avanzaron hacia la producción de MHCNC —generalmente apoyadas por socios o licenciantes extranjeros— con algún retraso respecto de las principales empresas y países productores. Otras, en cambio, por razones de tamaño, por aversión al riesgo o por especializarse en productos

menos dinámicos, evolucionaron dentro de una modalidad vegetativa.

La economía cerrada no fue obstáculo para que algunas empresas —frente a perspectivas específicas de expansión o de reserva de mercado— desarrollaran actividades y esfuerzos tecnológicos dentro del sendero posible definido por las condiciones estructurales y el patrón de internacionalización de cada sector. Sin embargo, la mayor productividad no se trasladó a los precios. La falta de acicates o presiones para que, al madurar los proyectos y las capacidades manufactureras, los beneficios se trasladaran en mayor medida a los usuarios, fue una falla importante de la política industrial de los años setenta y ochenta.

La combinación —con grados diversos en cada país— de una coyuntura internacional adversa, problemas macroeconómicos y reformas estructurales interrumpió la trayectoria expansiva de las empresas. En el nuevo escenario, la reacción predominante en las empresas fue la de racionalizar y cortar gastos, eliminando una “gordura” acumulada que ya no podía incorporarse fácilmente a los precios, y posicionarse en productos maduros, debilitando o abandonando proyectos de ampliación de capacidad y de mejoramiento tecnológico. La mayor exposición a la competencia derivada del nuevo cuadro macroeconómico y de políticas públicas obligó a una baja relativa de precios en el mercado interno, pero no ha estimulado —sino más bien al contrario— una mayor agresividad productiva y tecnológica.

En el escenario de economía abierta, las empresas petroquímicas que habían proyectado moverse hacia productos más complejos desistieron del intento, y las empresas productoras de máquinas herramientas que avanzaron dentro del nuevo paradigma del CNC encuentran grandes dificultades para sostener su producción. Por otra parte, a excepción del sector de máquinas herramientas en México, los casos analizados responden a industrias firmemente establecidas, con una historia prolongada y con capacidades empresariales, fabriles y tecnológicas ya desarrolladas. Parece natural que entre las primeras reacciones de las empresas no se cuente el abandono de la actividad o su transformación en importadores.

Afectada la trayectoria evolutiva de las empresas, éstas se refugian en productos maduros y nichos protegidos por ventajas de localización. El escenario de mayor competencia generado por las reformas no despierta ni descubre el espíritu realizador de los productores, pero tampoco los desaloja inmediatamente de la actividad. Las empresas apuestan a sobrevivir,

reduciendo estructuras y, en algunos casos, incorporando socios extranjeros. Podría argumentarse que el escaso tiempo transcurrido no permite verificar la hipótesis “eficientista” ni la “desindustrialista”. Vale la pena especular sobre estas posibilidades.

Por una parte, las empresas responden a la nueva situación con decisiones influidas por su historia previa; en condiciones de incertidumbre sobre las tendencias de la evolución del mercado nacional e internacional, y sin los beneficios potenciales de un marco regulatorio promocional, las empresas privilegian acciones defensivas. Por otra, sus respuestas en el corto plazo influyen en sus posibilidades de acción futuras. En este sentido, el paso del tiempo no es inocuo, como parece sugerir el argumento “eficientista”.

En la industria petroquímica, el fuerte recorte del personal asignado a tareas no rutinarias no sólo ha reducido el techo de las aspiraciones tecnológicas de las empresas locales, sino que también ha debilitado su capacidad de negociación con los proveedores internacionales. En esas condiciones, la racionalización en curso claramente está afectando decisiones futuras que hacen a la eventual expansión de la capacidad física y tecnológica. Sin embargo, para permanecer con posibilidades en el mercado, algunas empresas deben integrarse verticalmente, lo que hacen favorecidas por las medidas de privatización y desregulación en marcha. De este modo, por una parte, pueden alcanzar una dimensión más competitiva y, por otra, están en condiciones de gestionar acuerdos privados de ordenamiento de los mercados

y reducir el alcance de las externalidades asociadas a la mayor competencia.

En la industria de máquinas herramientas, la cancelación de los planes de inversión y la abrupta reducción del personal calificado —que constituye el activo máspreciado en esta actividad— sugieren que los intentos de mantenerse o, eventualmente, expandirse en los segmentos tecnológicamente más avanzados se verán seriamente comprometidos. La adquisición de una empresa líder en Argentina por parte de una gran firma italiana y la dificultad cada vez mayor de acceso a esta tecnología sin socios externos son indicios de menores grados de libertad para el avance de las empresas locales, más allá de aquellos segmentos del mercado en los que las ventajas de localización sean significativas.

Estas tendencias se dibujan con mayor nitidez en el caso mexicano, donde es mayor el tiempo transcurrido desde la adopción de las reformas. La discusión previa en torno a los factores estructurales que determinan las decisiones de las empresas sugiere que las estrategias desplegadas actualmente por las empresas en México podrían verse reflejadas en el mediano plazo en las industrias argentina y brasileña. Cambios en el entorno macroeconómico y de políticas públicas sin duda podrían generar escenarios diferentes. En este sentido, en razón de su historia de desarrollo industrial y de las peculiaridades del Estado y su clase empresarial, es probable que en Brasil emerja un panorama más dinámico y complejo.

Bibliografía

- APLA (Asociación Petroquímica Latinoamericana) (1988): *Argentina-Brasil. Comercio bilateral petroquímico 1980-1987*, Buenos Aires.
- (1991): *La industria petroquímica ante la integración Argentina-Brasil*, Buenos Aires.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1991): *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1991*, Washington D. C., octubre.
- Clemente de Oliveira, J. (1990): *Desenvolvimento tecnológico da indústria e a constituição de um sistema nacional de inovação no Brasil - O setor petroquímico-*, Campinas, Brasil, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).
- Chudnovsky, D., A. López y F. Porta (1992): *Ajuste estructural y estrategias empresariales en la Argentina. Un estudio de los sectores petroquímico y de máquinas herramientas*, Documento de trabajo, N° 10, Buenos Aires, Centro de Investigaciones para la Transformación (CENIT).
- (1993): *Ajuste estructural y estrategias empresariales en Argentina, Brasil y México. Un análisis comparativo de la industria petroquímica y de máquinas herramientas*, Documento de trabajo, N° 11, Buenos Aires, CENIT.
- Dosi, G. y otros (eds.) (1988): *Technical Change and Economic Theory*, Londres, Pinter Publishers.
- Erber, F. y R. Vermulm (1992): *Ajuste estrutural e estratégias empresariais - Um estudo dos setores petroquímico e de máquinas ferramenta no Brasil*, Rio de Janeiro, Instituto de Planificación Económica y Social (IPEA).
- Frichstak, C., B. Hadjimichael y U. Zachau (1990): *Competition Policies for Industrializing Countries*, Washington, D. C., Banco Mundial.
- Gutiérrez R., R. (1991): Desarrollo y consolidación de la industria petroquímica mexicana, *Comercio exterior*, vol 41, N° 4, México, D.F., Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., abril.
- Nelson, R. y S. Winter (1982): *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Cambridge, Massachusetts, The Belknap Press, of Harvard University Press.
- Unger, K., L. C. Saldaña, J. Jasso, y G. Durand (1992): *Ajuste estructural y estrategias empresariales en las industrias petroquímica y de máquinas herramientas de México*, México D.F., mimeo.

Productividad, crecimiento *y exportaciones* industriales de Brasil

Regis Bonelli

Del Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) y el Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro.

La relación entre la productividad, el crecimiento industrial y las exportaciones de productos manufacturados es objeto de creciente consideración en los estudios sobre el desarrollo y la política comercial, ya que la productividad es un elemento determinante de las ventajas comparativas en el mediano y largo plazo. Este artículo analiza dicha relación en el Brasil, donde la productividad industrial muestra aumentos decrecientes desde mediados de los años setenta, y estudia dicha desaceleración y sus causas, entre ellas las condiciones macroeconómicas, las estrategias comerciales, las políticas de crecimiento y las tendencias tecnológicas. Asimismo, examina los aspectos teóricos de las relaciones entre el crecimiento, la productividad y la orientación exportadora; presenta el desempeño y la estructura de las exportaciones de productos manufacturados de Brasil, así como las variaciones de su competitividad, conforme a diferentes estimaciones; profundiza su análisis con los datos del censo industrial de 1985, y, por último, formula algunas conclusiones principales.

I

Introducción

Los aumentos de productividad no sólo son la única forma de elevar el nivel de vida de las sociedades sino también una de las pocas maneras de mejorar la competitividad internacional de un determinado país en el largo plazo. Desde el punto de vista de la competitividad-precio, si la productividad de un país es sistemáticamente más baja que la de sus interlocutores comerciales, la única forma de competir a nivel internacional será con salarios más bajos. La alternativa es elevar los niveles de productividad.

Preocupa a este respecto que aparentemente los aumentos de productividad en la industria brasileña han venido disminuyendo desde alrededor de media-

dos de los años setenta (cuadro 1). En el texto se demostrará con más detalle que esa dinámica de la productividad está estrechamente vinculada con las variaciones a largo plazo de las tasas de crecimiento industrial:¹ la tasa media anual de crecimiento de la producción industrial fue de 6.24% entre 1920 y 1992, mientras que la del empleo fue de 3.46% en el mismo período. En consecuencia, la productividad de la mano de obra creció en promedio 2.68% por año en ese lapso de 72 años. Comparado con esa trayectoria el desempeño mediocre de los años ochenta ofrece un contraste alarmante, a pesar de la aparente mejora entre 1985 y 1992.

CUADRO 1

Brasil: Tasas medias anuales de crecimiento de la producción industrial y de la productividad de la mano de obra en períodos seleccionados
(Porcentajes)

| | 1920-1939 | 1939-1949 | 1949-1959 | 1959-1970 | 1970-1975 | 1975-1980 | 1980-1985 | 1985-1992 |
|---------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Producción | 6.3 | 7.9 | 9.3 | 7.2 | 10.7 | 7.3 | -0.6 | -0 |
| Productividad | 1.4 | 2.7 | 6.8 | 3.0 | 3.3 | 1.5 | 0.4 | 1.7 |

Fuente: Estimaciones del autor basadas en datos censales; hasta 1985 véase Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE, 1989); después de 1985, véase IBGE, *Pesquisa industrial mensal. Produção física y Pesquisa industrial mensal. Dados gerais*, varios números.

En rigor, el resultado de este último período se debe casi únicamente a la caída del empleo en los dos últimos años en magnitud muy superior a la de la producción.² En qué medida ese hecho representa un ajuste frente a la liberalización comercial en curso o es resultado de la contracción de la producción sin la

contrapartida del progreso técnico es algo que merecería estudiarse con más detalle.³

Las preguntas que naturalmente se plantean cuando se pretende analizar esa desaceleración del crecimiento de la productividad es si ella responde a factores macroeconómicos, si refleja estrategias comerciales y de desarrollo previamente adoptadas, si tiene origen en tendencias tecnológicas o si es tan sólo el resultado de procesos de desarrollo del tipo experimentado en Brasil. Una cuestión estrechamente vinculada a ese tema, dada la creciente inserción internacional de la economía brasileña —proceso que se vio fortalecido desde 1990 con la adopción de un ambicioso experimento de liberalización comercial—

□ Este artículo es una versión revisada de un trabajo sobre el tema presentado en la CEPAL en agosto de 1992, y se ha beneficiado en gran medida de las observaciones de Armando Castelar Pinheiro.

¹ Los resultados correspondientes a los años cincuenta merecen analizarse más detenidamente porque no parecen ajustarse a la tendencia de largo plazo descrita. Cabe especular que ese quiebre se debe al tipo de industrialización seguido en los años cincuenta con la adopción de nuevas tecnologías de gran densidad de capital y economizadoras de mano de obra a una escala inédita en el país.

² En 1991 la producción de la industria de transformación descendió cerca de 0.6% y en 1992 otro 5%. La caída del nivel de empleo fue de 10.2% y 8.9%, respectivamente (variación del número de horas pagadas en la producción, sustitutiva del número de horas-hombre de trabajo). De tal manera, el aumento de la productividad de la mano de obra en el bienio 1991-1992 alcanzó a 15.4%.

³ Obsérvese que este resultado también puede reflejar una “terciarización” de las actividades industriales en la medida en que los datos de producción se refieren a la producción bruta y no al valor agregado. Sin embargo, dadas las magnitudes de que se trata, esta hipótesis parece insuficiente para explicar íntegramente el aumento de productividad del bienio.

es la de cuál es la relación (si es que la hay) entre este proceso y la reducción de las tasas de aumento de la productividad. Una forma de examinar esta cuestión es a través del análisis del comportamiento exportador del país.

Las exportaciones brasileñas de productos manufacturados experimentaron una notable expansión y diversificación en términos de productos y mercados geográficos desde mediados de los años sesenta hasta hace muy poco.⁴ Hasta mediados de los años ochenta los aumentos se vincularon a la diferencia de rentabilidad entre la producción para exportación y para el mercado interno. En la segunda mitad de los años ochenta, sin embargo, se observa algo muy curioso en el comportamiento de las exportaciones: ellas siguen creciendo, o al menos mantienen los niveles

alcanzados, en presencia de un marcado deterioro de todos los indicadores de competitividad. Tal fenómeno sugiere la intervención de otros factores explicativos que los índices de competitividad no consiguen captar.

Para dilucidar este interrogante cabe plantear por lo menos tres explicaciones, que no se excluyen entre sí: i) cambios en la composición de la producción a favor de productos más competitivos; ii) histéresis de cantidades exportadas debido, por ejemplo, a costos previamente incurridos para penetrar mercados externos,⁵ y iii) aumentos diferenciales de productividad entre sectores, que se traducirían en ventajas comparativas de algunos de ellos. El objeto de este artículo es precisamente evaluar estas cuestiones a partir de un análisis empírico de las variables pertinentes.

II

La competitividad de las exportaciones de productos manufacturados

Desde mediados del decenio de 1960 las exportaciones brasileñas experimentaron una notable expansión y diversificación tanto en términos de productos como de mercados geográficos. La participación de las manufacturas en las exportaciones, en particular, aumentó de 41% en 1970 a 87% en 1989-1991 (cuadro 2).⁶ Tanto el crecimiento como el cambio estructural del patrón exportador fueron mayores en la década de 1970 que en la siguiente. En la primera las exportaciones tradicionales fueron perdiendo importancia progresivamente, mientras que en la segunda sólo un pequeño grupo de industrias (la metalúrgica y la de material de transporte y, en menor medida, la del papel y el cartón y la de material eléctrico y de comu-

nicaciones) acusó aumentos destacables. Se sabe que hasta mediados de los años ochenta estos aumentos están asociados a la diferencia de rentabilidad entre las ventas externas y las ventas en el mercado interno. Sin embargo, algunas de las políticas adoptadas entonces para estimular las exportaciones debieron abandonarse al final de los años setenta, siendo sustituidas por devaluaciones reales del cruzeiro, mantenidas durante algunos períodos, como en 1983-1985. Este hecho, junto con la existencia de capacidad ociosa en la industria y el crecimiento de la economía mundial hasta 1989, contribuyó a expandir los valores exportados hasta los niveles actuales. A pesar del aparente éxito de este desempeño, el comportamiento de las exportaciones desde mediados de los años ochenta se ha caracterizado por algo muy curioso: las exportaciones han aumentado, o mantenido niveles elevados, aun con el deterioro observado en diversos indicadores de competitividad.⁷ En el resto de la presente sección se trata más detenidamente este aspecto.

⁴ Las exportaciones de manufacturas aumentaron de cerca de 1 000 millones de dólares al final de los años sesenta hasta alrededor de 30 000 millones al inicio de los noventa.

⁵ La histéresis sería una demora en reaccionar frente a las variaciones bruscas del tipo de cambio, efecto que puede reforzarse con una débil demanda interna.

⁶ El IBGE clasifica las materias primas agrícolas procesadas como productos de la industria. De acuerdo con la clasificación de la ex Cartera de Comercio Exterior (CACEX) —hoy Departamento de Comercio Exterior (DECEX)—, actualmente la participación de los productos manufacturados y semimanufacturados en el total exportado es cercana a 70%.

⁷ Aunque los datos de 1992 todavía no estén disponibles, según la propia clasificación del cuadro 2 se puede mostrar que el desempeño de ese año confirma la tendencia descrita. Las exportaciones totales pasaron de 31 300 millones de dólares en 1991 a 36 200 millones en 1992, lo que significa un aumento de cerca de 16%.

CUADRO 2

Brasil: Exportaciones de productos manufacturados por sectores industriales y en años seleccionados (1970-1991)
(Miles de millones de dólares fob y porcentajes)

| Sectores | 1970 | % | 1975 | % | 1980 | % | 1985 | % | 1989 | % | 1991 | % |
|------------------------|--------------|------------|--------------|------------|---------------|------------|---------------|------------|---------------|------------|---------------|------------|
| Metalurgia | 112 | 10.0 | 263 | 4.3 | 1 165 | 6.8 | 2 627 | 11.9 | 6 343 | 21.3 | 6 112 | 22.4 |
| Mecánica | 65 | 5.8 | 408 | 6.7 | 1 494 | 8.7 | 1 492 | 6.7 | 1 966 | 6.6 | 1 735 | 6.4 |
| Material eléctrico | 24 | 2.1 | 178 | 2.9 | 488 | 2.8 | 593 | 2.7 | 1 178 | 4.0 | 1 110 | 4.1 |
| Material de transporte | 23 | 2.1 | 317 | 5.2 | 1 434 | 8.4 | 1 804 | 8.2 | 3 812 | 12.8 | 3 049 | 11.2 |
| Madera | 109 | 9.7 | 140 | 2.3 | 383 | 2.2 | 299 | 1.4 | 408 | 1.4 | 443 | 1.6 |
| Papel y cartón | 6 | 0.5 | 58 | 1.0 | 513 | 3.0 | 534 | 2.4 | 1 286 | 4.3 | 1 230 | 4.5 |
| Cueros | 42 | 3.7 | 71 | 1.2 | 126 | 0.7 | 166 | 0.8 | 256 | 0.9 | 314 | 1.2 |
| Química | 107 | 9.5 | 1 013 | 16.7 | 3 014 | 18.1 | 4 868 | 22.0 | 5 495 | 18.4 | 4 094 | 15.0 |
| Textiles | 75 | 6.7 | 422 | 7.0 | 738 | 4.3 | 786 | 3.6 | 1 083 | 3.6 | 1 095 | 4.0 |
| Vestuario y calzado | 14 | 1.2 | 238 | 3.9 | 477 | 2.8 | 1 017 | 4.6 | 1 473 | 4.9 | 1 364 | 5.0 |
| Alimentos | 464 | 41.3 | 2 607 | 43.0 | 6 008 | 35.1 | 6 053 | 27.4 | 4 670 | 15.7 | 4 504 | 16.5 |
| Tabaco | 33 | 2.9 | 149 | 2.5 | 295 | 1.7 | 459 | 2.1 | 539 | 1.8 | 799 | 2.9 |
| Varios | 9 | 0.8 | 61 | 1.0 | 225 | 1.5 | 272 | 1.2 | 474 | 1.6 | 521 | 1.9 |
| Otros ^a | 41 | 3.6 | 143 | 2.3 | 689 | 4.0 | 1 143 | 5.2 | 830 | 2.8 | 935 | 3.4 |
| <i>Total</i> | <i>1 125</i> | <i>100</i> | <i>6 066</i> | <i>100</i> | <i>17 136</i> | <i>100</i> | <i>22 114</i> | <i>100</i> | <i>29 812</i> | <i>100</i> | <i>27 303</i> | <i>100</i> |
| Manuf./Total % | 141.1 | | 70.0 | | 85.1 | | 86.3 | | 86.7 | | 87.3 | |

Fuente: Cartera de Comercio Exterior (CACEX)/Fundación Centro de Estudios de Comercio Exterior (FUNCEX)/IBGE.

^a Incluye: minerales no metálicos; mobiliario; caucho; farmacéutica; productos de perfumería, jabones y velas; plásticos; bebidas; editorial y gráfica.

Un indicador relativamente poco utilizado en Brasil para estimar la evolución de la competitividad-precio de un país es el costo unitario de la mano de obra respecto del de sus interlocutores comerciales.⁸ Desde una perspectiva de más largo plazo, la evolución de una serie de costos unitarios de la mano de obra para el sector manufacturero brasileño presenta una tendencia de crecimiento casi continua, con interrupciones claras sólo en 1982-1984 y, posiblemente, en 1991.⁹ Además, los movimientos anuales en buena medida están dominados por variaciones de la relación salario-tipo de cambio (cuadro 3), las que reflejan especialmente los movimientos de este último (Thompson-Flores, 1992; BNDES, 1992). Como se sabe, el índice de costos unitarios puede expresarse como la relación entre los salarios medios en términos reales (o en moneda extranjera) y la productivi-

dad de la mano de obra. En el cuadro se muestra claramente que en promedio, después de 1980, los aumentos de productividad pasaron a ser muy exigüos. Después de 1987 estos aumentos se explican por la caída de los niveles de empleo, como ya se ha señalado. Eso implica que los salarios expresados en dólares fueron los responsables de la mayor parte de la variación del costo unitario de la mano de obra,¹⁰ principalmente en los años ochenta.

En el cuadro figura también el CUM medio para un grupo de países que absorbe cerca de 70% de las exportaciones brasileñas y, en la última columna, la relación entre el CUM de esos interlocutores y el brasileño (CURM). De acuerdo con ese indicador, desde mediados de los años ochenta hasta 1989 las exportaciones brasileñas perdieron competitividad de una forma sin precedentes. La recuperación observada en 1990, y sobre todo en 1991, elevó el CURM a los niveles alcanzados al final de los años setenta. Por lo tanto, este análisis concluye que en los años ochenta

Según la clasificación del DECEX (ex CACEX), las exportaciones de productos manufacturados subieron 22% y las de semimanufacturados 11%. Así pues, según la clasificación de industrias del IBGE, las exportaciones de la industria de transformación habrían aumentado por lo menos 16% en 1992.

⁸ El costo unitario de la mano de obra se mide por los costos salariales por unidad de producción y, para compararlo entre países, debe expresarse en una unidad monetaria común. Véase por ejemplo BNDES, 1992.

⁹ Véase Fagerberg (1988), que hace una reseña crítica del uso de los costos unitarios de la mano de obra como indicadores de competitividad en el largo plazo.

¹⁰ Los salarios medios en dólares aumentaron 12.5% al año entre 1970 y 1972 y 1980 y 1982, principalmente por la devaluación del dólar en los años setenta. Los datos también permiten concluir que los salarios reales en cruzeiros anotaron un comportamiento procíclico en ese período. Entre 1984-1985 y 1989, la devaluación del cruzeiro se mantuvo por debajo de la inflación interna, al tiempo que la política salarial se tornaba menos restrictiva. (BNDES, 1992).

CUADRO 3

Brasil: Costos unitarios de la mano de obra, productividad y costos unitarios relativos de la mano de obra (CURM), 1970-1991
(1987=100)

| Años | CUM en Brasil | Productividad de la mano de obra | Relación salario/ tipo de cambio | CUM medio de países receptores de export. brasileñas | CURM ^a |
|------|---------------|----------------------------------|----------------------------------|--|-------------------|
| 1970 | 44.0 | 79.9 | 35.2 | 33.0 | 75.1 |
| 1971 | 36.0 | 83.8 | 30.2 | 35.5 | 98.5 |
| 1972 | 34.7 | 89.4 | 31.0 | 38.6 | 111.3 |
| 1973 | 44.3 | 94.1 | 41.7 | 43.6 | 98.4 |
| 1974 | 53.0 | 92.2 | 48.9 | 49.7 | 93.7 |
| 1975 | 63.0 | 93.8 | 59.1 | 58.1 | 92.2 |
| 1976 | 68.9 | 97.8 | 67.3 | 57.9 | 84.1 |
| 1977 | 78.0 | 95.8 | 74.7 | 63.1 | 80.9 |
| 1978 | 89.9 | 97.1 | 87.2 | 72.1 | 80.3 |
| 1979 | 95.1 | 98.4 | 93.7 | 80.3 | 84.4 |
| 1980 | 89.4 | 100.9 | 90.3 | 88.0 | 98.5 |
| 1981 | 109.1 | 95.4 | 104.1 | 85.2 | 78.1 |
| 1982 | 119.1 | 99.3 | 118.3 | 83.7 | 70.3 |
| 1983 | 78.6 | 98.7 | 77.6 | 79.7 | 101.4 |
| 1984 | 68.6 | 103.4 | 71.0 | 74.5 | 108.6 |
| 1985 | 76.9 | 102.8 | 79.0 | 74.3 | 96.7 |
| 1986 | 90.9 | 100.9 | 91.7 | 90.3 | 99.3 |
| 1987 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| 1988 | 115.5 | 100.5 | 116.1 | 102.0 | 88.4 |
| 1989 | 166.3 | 106.2 | 176.7 | 100.4 | 60.4 |
| 1990 | 165.2 | 103.2 | 170.4 | 110.6 | 66.9 |
| 1991 | 135.1 | 114.2 | 154.3 | 115.8 | 85.7 |

Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), IBGE y Fundación Científica Internacional (FCI)/ Fondo Monetario Internacional (FMI). Thompson-Flores, 1992, para 1970-1985. Después de 1985, estimaciones del autor.

^a Relación entre la media ponderada de los CUM de los 11 principales interlocutores comerciales de Brasil y el CUM brasileño, todos expresados en dólares.

la competitividad de las exportaciones se vio muy afectada por las condiciones macroeconómicas, especialmente las fluctuaciones cambiarias, en lugar de las variaciones de productividad.

Cabe preguntar aquí si esa conclusión sólo rige para el indicador escogido. Para responder examina-

mos un conjunto de otros indicadores (cuadro 4). Cualquiera sea el índice elegido, los datos no dejan duda alguna: la competitividad-precio disminuyó hasta 1990. La recuperación del último bienio no fue suficiente para retomar los niveles de mediados de los años ochenta.

CUADRO 4

Brasil: Indicadores de competitividad de las exportaciones
(1988=100)

| Año | Relación salario tipo de cambio | Tipos de cambios reales | | |
|------|---------------------------------|------------------------------------|----------|------------------------------------|
| | | Deflactado por el IPC ^a | Efectivo | Deflactado por el IPM ^b |
| 1985 | 138.1 | ... | 132.9 | 102.9 |
| 1986 | 115.0 | 122.1 | 131.3 | 109.7 |
| 1987 | 111.0 | 108.5 | 120.6 | 113.7 |
| 1988 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| 1989 | 80.4 | 77.5 | 84.0 | 81.9 |
| 1990 | 69.7 | 57.8 | 64.1 | 66.0 |
| 1991 | 84.9 | 65.4 | 85.9 | 85.4 |
| 1992 | 79.4 | 69.1 | 83.2 | 86.0 |

Fuente: Informe Coyuntural, Departamento Económico de la Confederación Nacional de la Industria (CNI).

^a IPC: índice de precios al consumidor.

^b IPM: índice de precios mayoristas.

Lo que resulta sorprendente es que los niveles de exportación se hayan mantenido —e incluso aumentado, como en 1988-1989—, ante el deterioro de la competitividad-precio (o costo). Los resultados econométricos basados en la estimación de funciones de exportación (Bonelli, Franco y Fritsch, 1992) permiten también concluir que las variables que no tienen que ver con el precio han adquirido relativamente más importancia que el precio para explicar el desempeño exportador. Por lo menos existen tres explicaciones posibles:

i) cambios en la composición de las exportaciones a favor de productos más competitivos; sin embargo, los resultados ya presentados indican que el cambio estructural del patrón exportador de los años recientes (por ejemplo, entre 1985 y 1989) fue de poca magnitud, lo que redujo la relevancia de este factor;

ii) histéresis de cantidades exportadas debido, por ejemplo, a costos irre recuperables previos; en esta explicación el mantenimiento de altos volúmenes de exportación puede estar reflejando los costos en que han incurrido las empresas para penetrar mercados,

o contratos de larga duración (el caso de los minerales o de la pasta de celulosa, por ejemplo); la histéresis sería un retardo en responder a variaciones cambiarias súbitas que pueden deberse a la existencia de gastos irre recuperables (Krugman, 1989). Una vez que las empresas consigan penetrar mercados o firmar contratos de largo plazo, tenderán a continuar abasteciendo a esos mercados aun si los márgenes precio-costos se reducen o desaparecen (aunque sea temporalmente). Obsérvese que este efecto tiende a reforzarse si la demanda interna es débil o si la empresa se hubiera establecido con el único objetivo de exportar. Esta hipótesis concilia el resultado de los indicadores con el desempeño exportador. Nótese también que implica una compresión del margen de ganancia de las exportaciones por algún tiempo, a menos que se hayan implementado otras medidas para reducir los costos;¹¹

iii) existencia de cambios sectorialmente diferenciados de productividad que pueden traducirse en ventajas competitivas para rubros o productos determinados. Esta última hipótesis se explorará con más detalle en las secciones V y VI del presente artículo.

III

Origen del crecimiento de las exportaciones brasileñas en los años ochenta y en subperíodos seleccionados

Aquí se presentan los resultados de aplicar el modelo CMS (*Constant Market Shares*) al crecimiento de las exportaciones brasileñas en los años ochenta (entre 1979 y 1989/1991)¹² y en subperíodos seleccionados, comparándolos con los resultados obtenidos para los años setenta, a partir de una muestra de 26 países.¹³ La par-

ticipación en las exportaciones brasileñas de estos países, agrupados en grandes áreas, figura en el cuadro 5.

Los grupos de mercancías utilizados en la descomposición corresponden a las diez secciones de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI). En el cuadro 6 se presenta la participación relativa de cada uno de estos grupos en las exportaciones de Brasil en 1979, 1984, 1989 y 1991.

¹¹ Dicho sea de paso, cabe recordar que los aumentos de productividad de la mano de obra como los de 1991 y 1992 (del orden de 15%, acumulados en el bienio) también tienen un efecto reductor de costos.

¹² Véanse en Bonelli, Franco y Fritsch (1991 y 1992) ejercicios semejantes para el período hasta 1989. Véase también en Batista y Fritsch (1993) un análisis más desagregado, referido al período 1979-1990, con otra metodología.

¹³ La muestra cubre 77% de las exportaciones brasileñas en 1979 y en 1984, y cerca de 75% en 1989, lo que sugiere que las exportaciones se diversificaron, indicando una mayor competitividad que la que se obtuvo en el análisis. El grupo de países de la muestra

aumentó, a su vez, su participación en las importaciones mundiales entre 1979 y 1989: 75% en 1979, 74% en 1984 y 78% en 1989, según el *International Financial Statistics Yearbook*, 1990. Los países considerados en la muestra fueron: Estados Unidos y Canadá; Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Hungría, Italia, los Países Bajos, Portugal, el Reino Unido, Suecia y Suiza, más Egipto; Argentina, Chile, México, Paraguay y Venezuela; Japón, China, Hong-Kong, Australia y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

CUADRO 5

Brasil: Exportaciones a grupos de países de la muestra, 1979, 1984, 1989 y 1991
(Porcentajes)

| | 1979 | 1984 | 1989 | 1991 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Estados Unidos + Canadá | 20.5 | 30.0 | 26.5 | 21.2 |
| Europa ^a | 35.3 | 28.7 | 31.0 | 32.5 |
| América Latina | 12.5 | 7.9 | 7.2 | 12.3 |
| Asia + Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas | 8.8 | 10.1 | 10.9 | 10.4 |
| <i>Total</i> | <i>77.1</i> | <i>76.7</i> | <i>75.6</i> | <i>76.5</i> |
| Participación de los países de la muestra en las importaciones mundiales | 75.2 | 74.3 | 79.4 | 80.2 |

Fuente: Estadísticas de comercio exterior de Brasil.

^a Incluye Egipto.

CUADRO 6

Brasil: Exportaciones por secciones de la CUCI, 1979, 1984, 1989 y 1991
(Porcentajes)

| Secciones de la CUCI | 1979 | 1984 | 1989 | 1991 |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|
| (0) Productos alimenticios y animales vivos | 41.5 | 35.2 | 16.8 | 21.1 |
| (1) Bebidas y tabaco | 2.5 | 2.8 | 2.0 | 3.2 |
| (2) Materiales crudos no comestibles, excepto los combustibles | 15.0 | 12.3 | 16.7 | 15.8 |
| (3) Combustibles y lubricantes minerales y productos conexos | 0.3 | 0.4 | 2.8 | 1.7 |
| (4) Aceites, grasas y ceras de origen animal y vegetal | 2.7 | 1.7 | 1.1 | 0.1 |
| (5) Productos químicos | 2.7 | 5.7 | 6.0 | 6.1 |
| (6) Artículos manufacturados clasificados principalmente según el material | 15.2 | 18.7 | 25.3 | 25.0 |
| (7) Maquinarias y equipos de transporte | 14.3 | 11.8 | 22.2 | 19.5 |
| (8) Artículos manufacturados diversos | 5.4 | 7.4 | 7.0 | 7.3 |
| (9) Mercancías y operaciones no clasificadas en otro rubro de la CUCI | 0.3 | 0.1 | 0.2 | 0.2 |
| <i>Total</i> | <i>100.0</i> | <i>100.0</i> | <i>100.0</i> | <i>100.0</i> |

Fuente: Naciones Unidas, *Yearbook of International Trade Statistics*, varios números, y estadísticas de comercio exterior de Brasil.

Una hipótesis central del método de descomposición CMS es que un país aumenta su penetración en el comercio mundial —es decir, se eleva por encima de la media— si sus exportaciones: i) están relativamente concentradas en mercancías para las cuales la demanda crece más rápido; ii) están destinadas a mercados o países cuya demanda crece relativamente más rápido, y iii) se benefician de otros aumentos de competitividad, aparte de los mencionados.

Implícitamente se supone que si no fuese por estos factores la participación del país en el comercio internacional permanecería constante. La diferencia entre esta norma y el desempeño efectivamente observado se atribuye a la competitividad, que luego puede desglosarse en un efecto composición de mercancías, un efecto distribución de mercado y un efecto competitividad pura, obtenido residualmente. Este depende de la interacción tanto de factores de demanda como de oferta y, entre ellos, de factores como los aumentos de productividad (Leamer y Stern, 1970).

Un residuo negativo quiere decir que no se ha logrado mantener la participación en el comercio. Un residuo positivo significa que se ha logrado aumentar esa participación. En cualquier caso, ello se debe, por ejemplo, a: i) tasas diferenciales de aumentos permanentes o temporales de los precios de las exportaciones (dado que éstas se miden a precios corrientes), que pueden obedecer a factores exógenos (como aumento de los precios internacionales) o a factores endógenos relacionados con la evolución del tipo de cambio; ii) tasas diferenciales de mejoras de la calidad; iii) producción de nuevas exportaciones; iv) mejoras y aumentos de eficiencia en la comercialización o el financiamiento de las ventas para exportación, y v) cambios relativos de la habilidad y rapidez en la atención de pedidos.

En el cuadro 7 se presentan los resultados de la descomposición según el método CMS para períodos seleccionados entre 1979 y 1990-1991 (en términos parciales para estos últimos años, ya que la informa-

ción es incompleta) y se examinan como un todo los períodos 1980-1984 y 1985-1989. Dado que el orden en que se extraen los efectos composición y destino altera los resultados de la descomposición, optamos por presentar un promedio de ambas alternativas. Las

estimaciones para 1990-1991 unen esos dos efectos en uno solo. En la descomposición presentada en este cuadro, y en todos los que siguen, los resultados se indican en función de las tasas medias de crecimiento por período.

CUADRO 7

Brasil: Fuentes de crecimiento de las exportaciones, 1979-1991 y subperíodos seleccionados
(Porcentajes anuales)

| | Variación porcentual de las exportaciones | | | | | | |
|------------------------------------|---|-----------|-----------|-----------|------------------|------------------------|-----------|
| | 1979-1980 | 1980-1984 | 1984-1985 | 1985-1989 | 1989-1990 | 1990-1991 ^a | 1979-1989 |
| Aumento del comercio internacional | 20.1 | -1.0 | 6.3 | 12.2 | 14.6 | -4.8 | 6.9 |
| Composición de las exportaciones | -13.9 | 1.4 | -0.7 | 1.3 | ... ^b | ... ^b | -0.5 |
| Distribución de mercados | 6.5 | -0.4 | -1.6 | -2.3 | -2.5 | 15.6 | -0.7 |
| Aumento de la competitividad | 14.3 | 8.5 | -8.8 | -4.3 | -16.6 | -11.2 | 2.4 |
| Total ^c | 27.0 | 8.5 | -4.7 | 6.9 | -4.5 | -0.3 | 8.1 |

Fuente: Estimaciones (véase el cuadro 6).

^a Los resultados correspondientes a 1990-1991 son preliminares.

^b Datos no disponibles; se incluye junto con el residuo de competitividad.

^c Los totales no necesariamente igualan la suma debido a que se han redondeado.

Considerando el período 1979-1989, se llega a la conclusión de que hay un aumento de competitividad que explica cerca de un tercio de la tasa de crecimiento de las exportaciones brasileñas del período; cuando se incluyen 1990 y 1991 el aumento de la competitividad se vuelve casi insignificante. Eso nos da una idea de la enorme pérdida registrada en estos últimos años. Nótese además que tanto el efecto composición del patrón exportador como el efecto destino/distribución de mercados contribuyeron a reducir la tasa de crecimiento de las exportaciones brasileñas. Esta afirmación se aplica particularmente al efecto destino, lo que indica que las exportaciones totales están relativamente concentradas en los mercados que crecieron más lentamente.

Estos resultados correspondientes a toda la década 1979-1989 son hasta cierto punto semejantes a los obtenidos por Horta (1983, p. 519) para el período 1971-1978: 71.4% de la tasa de crecimiento de las exportaciones brasileñas totales (excluidos combustibles) se explica por el crecimiento del comercio mundial y 39.1% por el efecto competitividad; el efecto composición explica cerca de -9.0% y el efecto destino sólo -1.5% de la tasa de crecimiento total. Nuestros resultados (promedios para los dos órdenes en que se puede hacer la descomposición) para el período 1979-1989 respecto de

esos dos efectos son -5.9% y -12.6%, respectivamente.¹⁴

Es evidente que los resultados para la década encubren diferencias marcadas cuando se examinan los dos quinquenios 1979-1984 y 1984-1989. En particular, solamente en el primero se observan aumentos sustanciales de competitividad. Excluyendo el año 1979, por considerarlo atípico, las estimaciones del cuadro indican que prácticamente todo el crecimiento de las exportaciones de 1980 a 1984 obedeció a aumentos de competitividad, es decir, mayor penetración en los mercados internacionales. Este hecho es aún más notable si tenemos en cuenta que el comercio internacional disminuyó entre los años extremos de este período.

Si se considera el quinquenio 1979-1984, se advierte que un quinto de la tasa de crecimiento de las exportaciones se explica por el comercio mundial y casi 90% por el aumento de la competitividad. El efecto destino fue positivo (debido a la concentración de las exportaciones en los Estados Unidos y Canadá), aunque de escasa magnitud, mientras que el efec-

¹⁴ Nótese que las descomposiciones se basan en tasas de crecimiento de las exportaciones bien diferentes: en el período 1971-1978 la tasa de crecimiento media anual fue de 23.6%, mientras que en el período 1979-1989 fue de 8.1%.

to composición del patrón exportador sustrajo cerca de 10% de la tasa de crecimiento agregada.

La descomposición para los años siguientes revela resultados marcadamente diferentes: pérdidas de competitividad y, secundariamente, reducción de la tasa de crecimiento de las exportaciones debido a la concentración en mercados de demanda en crecimiento relativamente más lento. La reducción de la competitividad de las exportaciones, según ese método de descomposición, ya se habría iniciado en 1985.

El análisis anterior puede enriquecerse con la desagregación de las exportaciones en dos conjuntos: el de los bienes industrializados y el de los no indus-

trializados. El primero se asimilará aquí a las secciones 5 a 8 de la CUCI (cuya participación en el total exportado subía de 37.6% en 1979 a 59.9% en 1989) y el segundo a las restantes. Nótese que este criterio es bastante más restrictivo que el de la clasificación adoptada por la CACEX (según la cual los industrializados correspondían a cerca de 72% del patrón exportador en 1989) y el IBGE (en la cual la participación relativa de las exportaciones de bienes industrializados en el total alcanzó a 87.5% en 1989). En el cuadro 8 se presentan los resultados de la descomposición para los productos industrializados, mientras que el siguiente corresponde a los no industrializados.

CUADRO 8

Brasil: Fuentes de crecimiento de las exportaciones de productos manufacturados (secciones 5 a 8 de la CUCI), 1979-1989
(Porcentajes anuales)

| | Variación porcentual de las exportaciones | | | | |
|----------------------------------|---|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 1979-1980 | 1980-1984 | 1984-1985 | 1985-1989 | 1979-1989 |
| Aumento del comercio mundial | 10.6 | 2.9 | 10.9 | 16.4 | 9.7 |
| Composición de las exportaciones | 0.3 | -0.4 | -1.9 | ... | -0.3 |
| Distribución de mercados | 10.5 | -1.7 | -2.0 | -4.5 | -1.7 |
| Aumento de la competitividad | 1.0 | 12.9 | -7.7 | 2.6 | 5.6 |
| <i>Total</i> | <i>22.4</i> | <i>13.6</i> | <i>-0.7</i> | <i>14.5</i> | <i>13.3</i> |

Fuente: La misma que en el cuadro 6.

Nuevamente, si se considera la década 1979-1989 como un todo, se observa que casi la mitad (contra un tercio, en el caso de las exportaciones totales) de la tasa de crecimiento de las exportaciones de productos manufacturados se explica por los aumentos de competitividad. Como antes, el efecto composición del patrón exportador fue negativo, pero no mucho (sólo 2.5% de la tasa media). En cambio, el efecto negativo de los mercados de destino representa alrededor de 13% de esta tasa. Como en el caso de las exportaciones totales, la bipartición del período de análisis permite concluir que los aumentos de competitividad se concentraron en gran medida en el primer quinquenio. Por otra parte, toda la pérdida del segundo quinquenio, cuando se consideran los productos manufacturados, se concentra en 1985: en el cuatrienio 1985-1989 se observa, inclusive, una variación positiva de la competitividad —equivalente a casi 18% de la tasa— que no fue mayor sólo porque el efecto de la distribución de mercados de destino fue muy negativo (es decir, contribuyó negativamente con casi un tercio de la tasa de crecimiento de las exportaciones) en la formación de la tasa de crecimiento.

En el cuadro 9 se presentan a su vez los resultados de la descomposición utilizando las secciones 0 a 4 de la CUCI, que incluyen esencialmente productos primarios y manufacturados con poca elaboración. Salta a la vista el bajo crecimiento del comercio mundial de estos bienes respecto de los manufacturados: sólo 17% en valor en la década (concentrado en 1980), comparado con 153% para los industrializados. Es igualmente interesante señalar que, contrariamente al caso de las manufacturas, para las secciones que aquí se analizan el efecto composición del patrón exportador es ampliamente positivo, pues predomina en la formación de la tasa de crecimiento debido a su desempeño entre 1985 y 1989. Eso significa que las exportaciones brasileñas de bienes no industrializados están relativamente concentradas en productos cuya demanda ha presentado más dinamismo que la de los demás. Ese efecto es el más importante de todos después de 1984.

El análisis del cuadro revela además de dónde provino la pérdida de competitividad del total de las exportaciones en el cuatrienio 1985-1989 y, por consiguiente, el bajo crecimiento de la competitividad en toda la década; de hecho, en este cuatrienio el efecto

competitividad es negativo en 49.2%. Esta cifra, sumada al porcentaje negativo de 9.8% en 1984/1985,

neutraliza con creces el aumento de cerca de 53% de ese efecto entre 1979 y 1984.

CUADRO 9

Brasil: Fuentes de crecimiento de las exportaciones correspondientes a las secciones 0 y 4 de la cucl, 1979-1989 y períodos seleccionados
(Porcentajes anuales)

| | Variación porcentual de las exportaciones | | | | |
|----------------------------------|---|------------|-------------|-------------|------------|
| | 1979-1980 | 1980-1984 | 1984-1985 | 1985-1989 | 1979-1989 |
| Aumento del comercio mundial | 23.0 | -3.7 | -1.4 | 2.8 | 1.5 |
| Composición de las exportaciones | -19.8 | 2.6 | 4.4 | 7.9 | 2.3 |
| Distribución de mercados | 4.3 | 0.3 | -1.3 | -0.5 | 0.2 |
| Aumento de la competitividad | 22.5 | 5.7 | -9.8 | -15.6 | -3.5 |
| <i>Total</i> | <i>29.9</i> | <i>5.3</i> | <i>-8.0</i> | <i>-1.0</i> | <i>3.5</i> |

Fuente: Las mismas que en el cuadro 6.

Así pues, si desagregamos la muestra en dos grupos de productos se observa que la pérdida de competitividad se debe esencialmente al desempeño de los no manufacturados. No obstante, incluso para los manufacturados la descomposición permite concluir que el aumento de competitividad entre 1985 y 1989 fue de poca magnitud, no sólo en términos absolutos sino también comparado con el crecimiento del comercio mundial. Esto es tanto más preocupante por cuanto, como ya se mencionó, en el estudio de

Horta (1983) los aumentos de competitividad de las manufacturas se estimaron en 71% de la tasa de crecimiento respectiva entre 1971 y 1974, contra 43% entre 1974 y 1978. En nuestro trabajo, como vimos, esta participación relativa pasa de cerca de 75% de dicha tasa entre 1979 y 1984 a 6.5% entre 1985 y 1989. En resumen, según el análisis de CMS, entre 1985 y 1990 ni siquiera las exportaciones brasileñas de manufacturas registraron un desempeño que pueda considerarse brillante en términos de evolución de la competitividad.

IV

Productividad, crecimiento y exportaciones: datos estilizados

La relación entre el crecimiento de la productividad y de la producción y el desempeño de las exportaciones ha sido objeto de considerable atención en las publicaciones especializadas en política comercial y de desarrollo, debido al papel central que tiene en el diseño de estrategias de comercio y de crecimiento. Dado que los aumentos de productividad son potencialmente importantes para determinar las ventajas comparativas en el mediano y largo plazo, se han formulado diversas hipótesis para explorar sus causas e implicaciones en términos del desempeño del comercio exterior.

Sin embargo, no queda totalmente claro en los textos disponibles que las políticas orientadas a un comercio más abierto estén siempre asociadas a una mayor eficiencia productiva o mayor productividad.

Ello puede obedecer a que se carece de modelos formales verificables: sólo muy recientemente han surgido modelos teóricos en que se relacionan esas variables. A la ausencia de rigor formal hay que agregar, en el caso de los países en desarrollo, la dificultad para estimar empíricamente las variables relevantes. A pesar de esas dificultades los trabajos empíricos con frecuencia adoptan como índice de eficiencia innovadora la tasa a la cual el crecimiento del producto excede el crecimiento conjunto de los insumos.¹⁵

¹⁵ En un trabajo reciente, Paçk observa que los estudios sobre el crecimiento de la productividad en países menos desarrollados se fundan principalmente en la contabilidad del crecimiento. Aunque existan críticas a este método, es difícil imaginar alternativas factibles de implementación. Según el mismo autor, a pesar de las

A falta de modelos, en las investigaciones en esta área se han utilizado datos generales a guisa de hipótesis comprobables. Nishimizu y Robinson (1986), por ejemplo, resumen los vínculos entre las políticas comerciales y el desempeño de la productividad de acuerdo con tres hipótesis diferentes:¹⁶

i) la primera se basa en la existencia de una asociación positiva entre el crecimiento de la producción y el crecimiento de la productividad (Ley de Verdoorn, cuando se trata de la productividad del trabajo), argumento fundamentado en la existencia de economías de escala y observado especialmente en industrias manufactureras: la expansión del mercado a través del comercio puede generar aumentos de productividad y reducción de costos (Rodrik, 1992, p. 159). Aunque generalmente se lo utiliza en relación con la expansión de las exportaciones, este argumento también se aplica a la sustitución de importaciones, en que el resultado final depende del tamaño y la estructura del mercado interno. Así pues, una política orientada hacia afuera está probablemente relacionada con una mayor eficiencia debido a los efectos de un mercado ampliado para las exportaciones, que permite aumentar la utilización de la capacidad y economías de escala derivadas de la especialización. Además hay que tener presente que el mayor uso de factores productivos (particularmente la utilización de la capacidad) también puede depender de la política comercial. Vale decir, los efectos de ésta sobre la eficiencia-productividad son tanto directos (aumento de la competencia y la eficiencia de los recursos utilizados) como indirectos (aumento de la utilización de la capacidad, de las inversiones que incorporan nuevas tecnologías y de la adquisición de destrezas);

ii) la segunda implica la existencia de un mecanismo de desafío-respuesta que, a pesar de no estar siempre explicitado como tal en los estudios sobre el tema, se refiere a la "eficiencia-X": el aumento de la competencia internacional a través de la liberalización comercial (y de la promoción de exportaciones)

imperfecciones en la medición de la productividad total de los factores, el aprendizaje experimentado por la industria en general debe reflejarse en el crecimiento de la medida de esa productividad (Pack, 1992, p. 28).

¹⁶ Rodrik (1992, p.158) agrega una cuarta: Los regímenes orientados hacia adentro se caracterizan con frecuencia por un estrangulamiento cambiario y ciclos macroeconómicos cortos (*stop and go*); por cierto, la inestabilidad macroeconómica y la consiguiente tendencia del producto a caer periódicamente a niveles inferiores al de la plena capacidad se contraponen al crecimiento de la productividad. El autor concluye que los argumentos nada dicen acerca de la política comercial *per se*.

tiende a aumentar la eficiencia interna y reducir los costos. Las políticas proteccionistas, por otra parte, tienden a reducir la competitividad y llevan a la ineficiencia, y lo mismo ocurre con los subsidios excesivos a la exportación. El mecanismo causal implica que la expansión de exportaciones y la sustitución de importaciones pueden aumentar la productividad, según el impacto de los incentivos de la reducción de costos y de la estructura de los mercados.¹⁷ En los modelos con competencia perfecta una economía más abierta contribuye a mejorar la asignación de recursos, induciendo un aumento del valor de la producción interna. No obstante, cuando las empresas instaladas en el país tienen poder de mercado, la competencia de las importaciones puede llevarlas a expandir sus actividades o a salir del mercado. Los efectos netos de la liberalización sobre la productividad dependen de las características de los desplazamientos de la demanda que acompañan a la liberalización, de la facilidad de entrada y salida y de la naturaleza de la competencia en general;¹⁸

iii) la tercera proviene de los escritos sobre el crecimiento sujeto a restricción de divisas y se basa en la idea de que en los países en desarrollo el capital y los bienes intermedios importados no son perfectamente sustituibles por sus contrapartes producidas internamente debido al progreso técnico incorporado en los primeros. Por lo tanto, la protección excesiva y la represión de las importaciones ocasionarán un desempeño inferior en términos de eficiencia que las políticas que aumentan la disponibilidad de capital y materias primas importados como, por ejemplo, las políticas de expansión de las exportaciones. Nótese que, desde este punto de vista, las exportaciones son importantes sólo como fuente de recursos para importar.

Sin embargo, no todos los autores concuerdan con la idea de que los regímenes comerciales y la productividad tengan alguna relación. Este punto está expresado, por ejemplo, en el siguiente pasaje de Rodrik: ¿Hay alguna razón para creer que las opciones respecto de las estrategias comerciales tendrán efectos sistemáticos sobre el nivel de eficiencia técnica y su evolución en el tiempo? La

¹⁷ Sin embargo, quienes se oponen a esta postura sostienen que, siempre que sea posible, los empresarios, que maximizan sus márgenes de ganancia, reducirán sus costos, aunque no haya aumento de la competencia.

¹⁸ Véase también Tybout (1992), donde figura un resumen bien organizado de los vínculos entre el régimen comercial y la productividad.

respuesta directa es 'No'. La teoría de la política comercial generalmente no se pronuncia sobre los efectos de la liberalización en la *tasa de crecimiento* de la producción o la productividad (Rodrik, 1992, p. 157, subrayado original).

Además, las hipótesis mencionadas no se excluyen mutuamente. Sus efectos pueden no ser distinguibles o independientes entre sí.¹⁹ Tal vez lo más importante es el hecho de que ni siquiera haya sido posible determinar en trabajos empíricos la dirección de la causalidad; es decir, si el crecimiento más rápido de la productividad total de los factores (PTF) es el resultado de una política comercial más abierta o viceversa. Puede ocurrir que, dada una demanda interna limitada —debido a una recesión, por ejemplo—, el crecimiento exógeno de la productividad desplace la curva de la oferta y cree incentivos a las exportaciones. En este sentido, Pack (1988, p. 350) observa que la especificación correcta de las estructuras de desfase es decisiva, pero ha recibido poca atención; el mayor crecimiento de la PTF después de ocurrida la liberalización puede interpretarse como el efecto retardado del régimen de sustitución de importaciones anterior. O bien, la falta de aceleración del crecimiento de la PTF con la liberalización puede provenir del efecto

retardatorio, previo y dañino, de la sustitución de importaciones.

Argumentos similares rigen para la expansión de las exportaciones. Lo máximo que puede decirse de los recientes análisis transversales entre países, en buena medida influidos por las elevadas tasas de crecimiento de los países asiáticos de reciente industrialización, es que las diferencias entre las tasas de crecimiento de la producción se asocian al crecimiento de las exportaciones (Pinheiro, 1989). La cuidadosa investigación realizada por Pinheiro sobre la relación entre la promoción de las exportaciones y el crecimiento de la producción concluye que los resultados un tanto frustrantes de esos estudios han llevado a cambiar el enfoque sobre las variaciones de productividad. Entre las conclusiones cabe mencionar una particularmente relevante para nuestros propósitos: el modelo de análisis transversal de la función de producción no es la mejor manera de estudiar los vínculos entre la orientación comercial y las fuentes de crecimiento por el lado de la oferta (Pinheiro, 1989, p. 32).

Este comentario apunta a la necesidad de llevar a cabo estudios sectoriales nacionales detallados que tengan en cuenta los regímenes y políticas comerciales propios de cada país.

V

Medición de la productividad y desempeño exportador

El crecimiento de la producción puede desglosarse, por el lado de la oferta, en la expansión de los recursos productivos empleados y los aumentos de la eficiencia con que se utilizan, o sea, la productividad. La PTF es una posible medida de esa eficiencia. Las estimaciones de su variación son útiles al menos como estadísticas descriptivas de la productividad. Claramente, habría mayor interés por utilizarlas si pudieran formularse como función de otras variables.

Un enfoque que suele utilizarse para racionalizar el concepto parte del supuesto de la existencia de una función de producción que expresa el producto como una función cóncava del vector de insumos y de un índice de tiempo que permite a la función desplazarse

como resultado del cambio tecnológico o la mejora en la eficiencia de las tecnologías existentes. La elasticidad del producto con relación al tiempo es la PTF, que representa la diferencia entre la tasa de crecimiento del producto y el promedio de las tasas de crecimiento de los insumos, ponderado por la elasticidad del producto en relación con cada insumo. Según la hipótesis (que se reconoce extrema y restrictiva) de que cada factor es el pago o valor de su producto marginal y no hay insumos fijos, las elasticidades son las participaciones de los factores y la PTF se estima utilizando, por ejemplo, un índice tipo Divisia²⁰

¹⁹ Los factores internos, competencia internacional aparte, también influyen en la PTF.

²⁰ Nótese que si los precios no fueran iguales a los costos marginales y si la reducción de éstos debida a la expansión del capital no fuera igual a la tasa de alquiler de los equipos, pueden surgir dos fuentes adicionales de rentabilidad y, por lo tanto, de PTF. Véase Bernstein y Mohnen (1991).

o, en el caso de variaciones discretas, un índice de Tornqvist.

En cualquier caso las estimaciones resultantes a veces se encaran con escepticismo: en la década pasada se ha llegado cada vez más a reconocer que los tradicionales índices de Tornqvist de crecimiento de la productividad en realidad recogen mucho más que innovación, economías de escala y movimientos en pro de la eficiencia ... los problemas de error de medición, los desequilibrios y los sesgos de agregación pueden crear fácilmente la ilusión de tendencias y correlaciones que no se fundan en los procesos económicos que esperamos comprender (Tybout, 1992, p. 206).

Por otro lado, en los últimos años también hemos asistido a la aparición de formas funcionales nuevas, más flexibles y menos restrictivas de medir la productividad. No obstante, en todas ellas la tasa de variación de la PTF se define como la porción de la tasa de crecimiento de la producción que no queda "explicada" por el uso conjunto de los insumos y factores utilizados. En este sentido se sitúan nuestras estimaciones.

Las estimaciones recientes de la evolución de la PTF en Brasil se encuentran en los trabajos de Bonelli (1976), Pinheiro (1989 y 1992) y Bonelli (1992), sea usando el valor agregado o el valor de la producción como medida de producción. A pesar de las diferencias metodológicas entre estos estudios, los de los años más recientes tienen una característica en común: el crecimiento de la PTF habría sido más alto durante el primer quinquenio de los años ochenta que en el segundo de los setenta. Dado que el primero fue de crecimiento más lento debido a la recesión económica de 1981-1983, esa conclusión parece sorprendente; a primera vista ese resultado parece contradecir la ley de Verdoorn. Sin embargo, en un estudio reciente que aplicó el análisis transversal se encontró que dentro de cada período el crecimiento del producto está correlacionado con el de la PTF a nivel de dos dígitos de la clasificación industrial brasileña (Bonelli, 1992).

Hasta el momento no existen estimaciones de la evolución de la PTF con posterioridad a 1985. A continuación se presenta un intento pionero en ese sentido, obviando el uso de medidas del *stock* de capital. (Al respecto veáse también Harberger, 1990.) Consideremos inicialmente un modelo de descomposición del valor agregado:

$$v = a \times l + b \times c + tfp$$

donde v es la tasa de crecimiento del valor agregado

en términos reales, a y b son pesos ($a + b = 1$, como es habitual), l y c son tasas de crecimiento de los insumos de mano de obra (horas trabajadas) y capital, respectivamente, y tfp es la tasa de crecimiento de la productividad. Obsérvese que los insumos de capital pueden representarse como el *stock* real multiplicado por la tasa de utilización del capital. En términos de tasas de variación puede anotarse, ignorando las variaciones de segundo orden, que

$$c = k + w$$

donde k es la tasa de crecimiento real de la masa de capital y w es la tasa de variación de la utilización del capital. Si, además, suponemos que la relación potencial capital-producto (VA) es aproximadamente constante, se concluye que la masa de capital y el producto *potencial* real crecen a la misma tasa

$$k = v^*$$

donde v^* es la tasa de crecimiento del producto potencial (o VA potencial). Pero dado que la relación entre el producto efectivo y potencial está dada por la tasa de utilización de la capacidad de producción, se puede escribir, en términos de tasas de variación, que

$$v^* = v - u$$

donde u es la tasa de variación de la utilización de la capacidad y no se toman en cuenta los términos de segundo orden. Sustituyendo esas últimas tres identidades (aproximadas) en la primera ecuación se llega a

$$v = a \times l + b \times [v + (w - u)] + tfp$$

Si a continuación se agrega la hipótesis de que las tasas de utilización del capital y de la capacidad de producción varían en la misma proporción (es decir, que $w = u$), se llega a

$$tfp = (1 - b) \times v - a \times l = a \times v - a \times l = a \times (v - l),$$

dado que $(1 - b) = a$

Así queda demostrado que en el corto plazo, cuando las aproximaciones adoptadas son probablemente más válidas, la variación de la productividad total de los factores debe estar muy próxima a la variación de la productividad de la mano de obra.

Nótese además que el desarrollo anterior podría haber partido del concepto de valor de la producción, en lugar del de VA, agregándose los insumos materiales. En este caso partiríamos de una expresión para la variación de la PTF del tipo

$$y = a \times l + b \times c + d \times m + tfp$$

donde y es la tasa de crecimiento del valor de la producción, m es el crecimiento real del uso de materias primas y $a + b + d = 1$, como es habitual. Se plantea aquí el problema adicional de cómo estimar el crecimiento del uso real de materias primas (m). No obstante, si suponemos que la composición de la producción cambia muy poco, parece razonable adoptar la hipótesis de que el uso de materias primas crece en la misma proporción que la producción ($m = y$). En este caso se llega a

$$y = a \times l + b \times y + d \times y + tfp$$

Como antes, se puede llegar de la siguiente manera a la variación de la productividad total de los factores:

$$tfp = (l - b - d) \times y - a \times l = a \times (y - l)$$

la que se relaciona directamente con la tasa de variación de la productividad de la mano de obra. Utilizamos en seguida una expresión como esa para estimar la variación anual de la PTF en las industrias brasileñas entre 1985 y 1991, cuidando de actualizar las ponderaciones en cada año. En el cuadro 10 se muestra el promedio anual de ese período. También figura el de los dos quinquenios anteriores, así como el crecimiento de la producción industrial entre 1975 y 1991 y el de las exportaciones de productos manufacturados en el período 1975-1990.

Estos resultados confirman los de estudios anteriores en el sentido de que para el total de la industria: i) la tasa de crecimiento de la PTF fue mayor en el período de recesión 1980-1985, que en el período 1975-1980; ii) en cambio, después de 1985, los aumentos de la PTF fueron casi nulos, especialmente si se excluye el año 1991 (y 1992, que no figura en el cuadro).²¹

Al revisar los datos también se advierte que las tres primeras columnas no están relacionadas entre sí; es decir, los ordenamientos de las varia-

CUADRO 10

Brasil: Evolución de la productividad total, la producción y las exportaciones en las industrias, 1975-1980, 1980-1985, 1986-1991
(Porcentajes)

| Industrias | Productividad total de los factores (PTF) | | | | Producción (1975-1990) | Exportaciones (1975-1990) |
|------------------------|---|-----------|-----------|-----------|---------------------------|------------------------------|
| | 1975-1980 | 1980-1985 | 1985-1991 | 1975-1991 | | |
| Minerales no metálicos | 0.84 | 1.66 | 0.46 | 0.95 | 1.55 | 12.4 |
| Metalurgia | 0.37 | 0.91 | 0.26 | 0.50 | 2.22 | 22.4 |
| Mecánica | 4.12 | -1.81 | 0.20 | 0.77 | 0.78 | 9.4 |
| Material eléctrico | 4.30 | 4.37 | 0.50 | 2.88 | 5.41 | 12.9 |
| Material de transporte | 1.85 | 2.97 | -0.20 | 1.44 | 1.76 | 16.6 |
| Papel y cartón | 1.91 | 2.09 | 0.53 | 1.45 | 5.51 | 22.4 |
| Caucho | 6.54 | 3.00 | 0.27 | 3.05 | 2.82 | 18.0 |
| Química | 1.29 | 3.12 | 0.53 | 1.57 | 3.78 | 10.7 |
| Farmacéutica | -2.33 | 1.77 | -0.16 | -0.28 | 1.62 | 10.4 |
| Perfumería, etc. | 4.50 | 1.21 | 0.25 | 1.86 | 6.18 | 17.0 |
| Plásticos | 2.34 | 0.78 | 0.05 | 0.99 | 2.33 | 15.7 |
| Textil | 1.89 | 1.40 | -0.21 | 0.95 | 0.37 | 5.8 |
| Vestuario | 0.34 | 2.11 | 0.05 | 0.78 | 1.22 | 12.0 |
| Alimentos | 0.92 | -0.22 | 0.32 | 0.34 | 2.74 | 4.0 |
| Bebidas | 0.19 | -0.13 | 0.49 | 0.20 | 4.62 | 6.1 |
| Tabaco | 3.51 | 2.28 | 0.56 | 2.01 | 3.93 | 9.7 |
| Total | 0.48 | 1.09 | 0.25 | 0.58 | 2.64 | 10.4 |

Fuente: Véase el texto.

²¹ De hecho, en la memoria de cálculo se ve que en el quinquenio 1985-1990 la tasa media de variación de la PTF fue virtualmente nula.

ciones de la PTF no se mantuvieron estables durante los períodos que aquí se examinan. Los coeficientes de correlación de Spearman se acercan a 0.2, con lo que se rechaza la hipótesis de asociación.

Sin embargo, los ordenamientos de las tres últimas columnas están asociados. El coeficiente de Spearman entre producción y exportaciones es de 0.36; entre la variación de la PTF y la de la producción es de 0.51; y entre la PTF y el crecimiento de las exportaciones es de 0.49. En ningún caso se descarta la

hipótesis de asociación (positiva). En la sección siguiente continuamos este análisis con datos más desagregados y, dadas las dificultades computacionales de estimar la PTF a nivel más desagregado, utilizamos como variable central la productividad de la mano de obra.

VI

Desempeño exportador y productividad de la mano de obra: análisis por industrias

En la presente sección se demuestra la asociación entre la orientación exportadora, la productividad y el crecimiento de la producción, sobre la base de datos extraídos de los censos industriales de 1980 y 1985. El análisis se limita a la productividad de la mano de obra y los resultados más desagregados, a nivel de 4 dígitos de la clasificación industrial brasileña, se refieren a los rubros industriales de la metalurgia, la mecánica, el papel y el cartón y el caucho.

Los cálculos econométricos presentados en el cuadro 11 muestran, en la sección superior, la estrecha vinculación entre los niveles de productividad de la mano de obra industrial y la inversión bruta por trabajador. Las variaciones de productividad, a su vez, se relacionan con las variaciones de la producción, conforme a lo que indica la ley de Verdoorn²² (véase la sección inferior). Además, encontramos que los niveles de productividad están estrechamente vinculados en 1980 y 1985 (sección intermedia). En el cuadro figuran los resultados para tres niveles diferentes de agregación de la clasificación industrial.

De la ecuación 1 se desprende que aproximadamente la mitad de la variación interindustrial de productividad en 1985 se explica por la inversión bruta por trabajador, variable sustitutiva de la relación capital-trabajo. La conclusión se aplica tanto al análisis a nivel de dos como de tres dígitos de la clasificación de industrias. La ecuación 2 permite concluir que hay una estrecha asociación entre los niveles de productividad de 1980 y 1985. La asociación se torna menos importante cuando nos movemos de niveles de agregación más altos a niveles inferiores: un aumento de

CUADRO 11
Brasil: Resultados de regresión - Productividad de la mano de obra, inversión y producción^a

| Ecuación 1: $\log(\text{productividad}) = \text{constante} + a \cdot \log(\text{inversión/trabajador})$. Año 1985 | | | |
|--|-------------------|-------------------|----------------------|
| 2 dígitos (n = 22) | 5.858 [32.8] | +0.347 [4.82] | R ² =0.54 |
| 3 dígitos (n = 128) | 5.871 [73.3] | +0.369 [10.49] | R ² =0.47 |
| Ecuación 2: $\log(\text{productividad 1985}) = \text{constante} + a \cdot \log(\text{productividad 1980})$ | | | |
| 2 dígitos (n = 22) | -0.823 [-1.41] | +1.137 [12.80] | R ² =0,89 |
| 3 dígitos (n = 128) | 0.83 [3.82] | +0.871 [28.51] | R ² =0,87 |
| 4 dígitos (n = 79) | 1.708 [4.28] | +0.741 [12.59] | R ² =0,67 |
| Ecuación 3: tasa de crecimiento de la productividad = $\text{const.} + a \cdot (\text{tasa de crecimiento del producto})$. Años 1980 y 1985 | | | |
| 2 dígitos (n = 22) | 5.270 [1.67] | +0.770 [4.66] | R ² =0,52 |
| 3 dígitos (n = 128) | -8.370 [-4.31] | +0.250 [7.12] | R ² =0,29 |
| 4 dígitos (n = 79) | -1.400 [-0.37] | +0.447 [5.31] | R ² =0,27 |
| Metalurgia (n = 35) | 0.99 [0.15] | +0.560 [4.80] | R ² =0,41 |
| Mecánica (n = 24) | -14.3 [-4.00] | +0.380 [2.95] | R ² =0,28 |

Fuente: Véase el texto.

^a Variaciones para el período 1980-1985. Valores de t entre paréntesis. El deflactor utilizado para estimar los aumentos de productividad de los rubros de dos y tres dígitos es el deflactor implícito del rubro respectivo.

²² Este resultado caracteriza también la relación entre la variación de la productividad total y el crecimiento entre 1975 y 1985. (Bonelli, 1992).

1% de la productividad interindustrial en 1980 está asociado a un aumento de 1.14% en 1985 cuando se analiza a nivel de dos dígitos, pero da por resultado un aumento de sólo 0.74% cuando se utiliza la muestra de cuatro dígitos. Ya la ecuación 3 confirma la ley de Verdoorn. Sus resultados implican que una variación absoluta de 1% de la tasa de crecimiento de la producción por industrias se traduce en un aumento de 0.8% de la productividad cuando el análisis se practica a nivel de dos dígitos. A niveles de agregación más precisos, no sólo el coeficiente es inferior sino que las tasas de crecimiento de la producción explican también una fracción considerablemente menor de la variación interindustrial de la productividad. Por lo tanto, el crecimiento de la producción se relaciona con el de la productividad, aunque no se establezca la dirección de la causalidad.

La variable escogida para representar la orientación exportadora de cada industria es la participación porcentual de las exportaciones en las ventas totales en 1985 (VMEX). En el cuadro 12 se presentan los resultados del cálculo con esa variable para diferentes niveles de agregación.

De la ecuación 1 del cuadro 12 se desprende que la participación porcentual de las exportaciones en las ventas totales en 1985 está asociada positivamente al crecimiento de la productividad entre 1980 y 1985. No obstante, el coeficiente de la productividad es significativamente diferente de cero solamente al nivel de 7% (análisis de dos dígitos). Sólo una pequeña parte de la variación interindustrial de VMEX se explica por la variación de productividad. Esa conclusión se confirma cuando se usa la muestra más desagregada (3 dígitos). El hecho de que una pequeña parte de la variación interindustrial de orientación exportadora se explique por las variaciones de productividad puede deberse, entre otros factores, a desfases entre aumentos de productividad y de competitividad. Las ecuaciones 2 y 3 permiten concluir que la partici-

CUADRO 12

Brasil: Resultados de regresión. Variación de la productividad 1980-1985 y exportaciones

| Ecuación 1: VMEX = constante + a*(tasa de crecimiento de la productividad) | | | |
|--|---------------------|-------------------|-------------------------------------|
| 2 dígitos (n = 22) | 8.75 [5.33] | +0.121 [1.60] | R2=0.11 no es significativo a 5% |
| 3 dígitos (n = 128) | 10.97 [8.36] | +0.142 [2.74] | R2=0.06 |
| Ecuación 2: VMEX = constante + a*(productividad 1980) | | | |
| 4 dígitos (n = 79) | 3.24 [1.33]n.s. | +0.0059 [3.01] | R2=0.10 |
| Ecuación 3: VMEX = constante + a*(productividad 1985) | | | |
| 4 dígitos (n = 79) | -1.55 [-0.5]n.s. | +0.0115 [4.31] | R2=0.19 |

Fuente: Véase el texto.

pación de las exportaciones en las ventas está asociada al nivel de productividad. Los análisis de industrias individuales (4 dígitos, que no figuran en el texto) presentan asociaciones más próximas: para las industrias del papel y el cartón el coeficiente de determinación es del orden de 0.8 a 0.9. Para la metalúrgica y la mecánica, por su parte, la proporción de la varianza interindustrial de VMEX explicada por la productividad es del orden de 0.14 a 0.18.

Dado que el crecimiento de la producción está asociado al de la productividad, parece seguro concluir que la orientación exportadora resulta influida positivamente por el crecimiento de la producción manufacturera. Sin embargo, no puede establecerse la dirección de la causalidad. Se especula que el incremento de la producción para exportación generaría mayor crecimiento de la productividad mediante un efecto escala.

VII

Conclusión

En el presente trabajo se analizaron temas relacionados con la expansión de las exportaciones y el crecimiento de la productividad y de la producción industrial brasileña. Subyacentes a esas preocupaciones están los efectos de la reciente liberalización del comer-

cio exterior brasileño sobre la producción y la productividad. El análisis de los datos en la sección 4 sugirió que tanto el proceso de liberalización de las importaciones como el incremento de la competitividad de las exportaciones que puede lograrse con el

aumento de la productividad tienden a actuar como medios para elevar la competitividad del sistema industrial, lo que subraya la importancia de estudiar la interconexión entre la orientación exportadora y las variaciones de la productividad.

En el análisis se demostró que la productividad de la mano de obra está relacionada con el crecimiento de la producción a largo plazo. En este sentido, el hecho de que los aumentos de productividad desde el inicio de la década de 1980 hayan sido inferiores a la media histórica puede ser consecuencia de que el crecimiento industrial se caracterizó por una fuerte desaceleración en ese período. Al mismo tiempo, las exportaciones industriales aumentaron sólo marginalmente su participación en el total, dado que la expansión de las exportaciones se concentró fuertemente en unos pocos años (1981, 1983-1984 y 1987-1988), al parecer debido a políticas macroeconómicas recesivas, en general acompañadas de devaluaciones del tipo de cambio real.

De conformidad con lo anterior, la evolución de la competitividad industrial basada en los costos unitarios de la mano de obra revela una tendencia de crecimiento casi continua en el largo plazo como resultado, principalmente, de movimientos cambiarios. Los aumentos de productividad en los años ochenta fueron modestos, si es que los hubo, contrariamente a los aumentos en los años setenta. Además, el análisis del índice de costos unitarios relativos de la mano de obra sugiere que las exportaciones brasileñas perdieron competitividad entre mediados de los años ochenta y 1989 de una forma sin precedentes. En suma, la competitividad en esos años resultó fuertemente influida por el contexto macroeconómico (recesión interna y variaciones del cambio real) más que por variaciones de la productividad.

No obstante, un hecho interesante es que las exportaciones aparentemente no disminuyeron mucho con esa pérdida de competitividad, excepto en momentos muy específicos, como a fines de 1986 y comienzos de 1987. Se pueden citar diversos factores para explicar este fenómeno. En particular, esto puede obedecer a variaciones de competitividad en el interior del sector industrial.

En búsqueda de explicaciones alternativas se exploró la posible existencia de vínculos entre la orientación exportadora, las variaciones de productividad y el crecimiento de la producción. Tanto los trabajos teóricos como los datos estilizados basados en la experiencia de diversos países insinúan algunas asociaciones entre esas variables: i) la expansión del merca-

do debida al comercio aumenta el producto y la productividad (ley de Verdoorn), lo que acarrea reducciones de costo y mayor penetración en mercados externos de acuerdo con un mecanismo que se autoalimenta; así, la orientación exportadora está relacionada con aumentos de eficiencia debidos a la especialización y a los aumentos de escala; ii) la exposición a la competencia internacional obliga a los productores nacionales a mejorar sus niveles de eficiencia y productividad, lo que lleva a la reducción de costos; iii) los efectos de las políticas comerciales pueden ser directos (aumento de la competencia y la eficiencia de los recursos utilizados) o indirectos (aumento de la utilización de la capacidad, de las inversiones que incorporan nuevas tecnologías y de la adquisición de destrezas de la mano de obra).

Exploramos en seguida las implicaciones empíricas de esas hipótesis, luego de procurar medir las variaciones de productividad. Así mostramos que, partiendo de hipótesis quizá excesivamente restrictivas que sólo se aplicarían en el corto plazo, la productividad total de los factores puede estimarse mediante la productividad de la mano de obra, salvo un factor de proporcionalidad ligado a la participación de la remuneración del trabajo en el ingreso o la producción.

Como se sabe, después de 1985 hubo una fuerte desaceleración del crecimiento de la producción en prácticamente todas las industrias brasileñas: la tasa media de crecimiento de la industria de transformación en el quinquenio 1987-1991 fue de -2.40% al año. En consecuencia, las tasas de absorción de mano de obra también fueron negativas y las variaciones resultaron desfasadas en el tiempo en relación con las de la producción. El empleo en las industrias manufactureras se redujo en promedio en 4.25% al año en el período señalado, estimación muy influida por la recesión de 1990-1991. El resultado de esos hechos fue un aumento de cerca de 0.25% anual de la productividad total entre 1985 y 1991, cifra que recoge la fuerte ponderación de la tasa de 1.57% estimada para 1991. A pesar de ser pequeño, el crecimiento de la productividad total fue en promedio positivo para la mayoría de las industrias. Además, la productividad total de los factores representó una porción ponderable de la tasa de crecimiento en diversas industrias. Un análisis exploratorio de los ordenamientos de las variaciones de productividad y crecimiento de las exportaciones por industrias indicó que existe una asociación positiva entre las dos series: las industrias que experimentaron las tasas de crecimiento de la

productividad más elevadas fueron las mismas que experimentaron las tasas más altas de crecimiento de la producción y de las exportaciones.

A su vez, la estimación econométrica en niveles industriales desagregados sugiere que: i) aproximadamente 50% de la variación interindustrial de la productividad de la mano de obra se explica por la relación capital-trabajo; ii) el crecimiento de la producción está vinculado al de la productividad del trabajo; iii) la participación relativa de las exportaciones en las ventas totales está asociada positivamente con la tasa de crecimiento de la productividad de la mano de obra, y iv) también con el nivel de productividad.

Así pues, cabe concluir que existe una relación positiva entre la orientación exportadora y la tasa de crecimiento de la productividad del trabajo en el período examinado. Además, dado que el crecimiento del producto está relacionado con la tasa de crecimiento de la productividad, parece seguro concluir que la orientación exportadora está ligada positivamente con la tasa de crecimiento de la producción industrial. Debe señalarse, sin embargo, que la dirección de la causalidad no es fácil de establecer, y ni siquiera si el vínculo es directo o indirecto.

Una posible interpretación de los datos presentados indicaría que las exportaciones de manufacturas dependen de un complejo conjunto de variables que afectan su competitividad: tipos de cambio reales,

incentivos y subsidios, el comportamiento de la demanda interna e internacional y, finalmente, las variaciones de la productividad. La productividad, a su vez, depende crucialmente de los niveles de inversión industrial. Así como en los gastos de inversión influye negativamente la existencia de capacidad ociosa (que está determinada por el comportamiento de la demanda interna e internacional), en las exportaciones también influye el crecimiento de la producción. Eso explica la vinculación encontrada en el trabajo entre el grado de orientación al exterior y el crecimiento de la producción: un resultado algo sorprendente si se tiene en cuenta que los aumentos de utilización de la capacidad están asociados negativamente con el crecimiento de las exportaciones, según se ha demostrado en innumerables estudios econométricos. El hecho de haber encontrado una asociación positiva entre el crecimiento de las exportaciones y el de la producción indica, como lo sugirió el análisis teórico al inicio de este artículo, que la productividad de la mano de obra, que opera por la vía de los aumentos de la inversión bruta, es uno de los factores determinantes del crecimiento de las exportaciones, sin perjuicio de las variables no consideradas en este estudio como, por ejemplo, la orientación exportadora de las empresas transnacionales respecto de las nacionales, la estructura de mercado y otras.

(Traducido del portugués)

Bibliografía

- Batista, J.C. y W. Fritsch (1993): A dinâmica recente das exportações brasileiras (1979-1990), V Forum Nacional, São Paulo, Brasil, mimeo.
- Bernstein, J.I. y P. Mohnen (1991): *Price-Cost Margins. Exports and Productivity Growth: With an Application to Canadian Industries*, NBER Working Paper, N° 3584, enero.
- BNDES (1992): Indicadores de competitividade internacional da indústria brasileira (1970/1990), *Estudos BNDES*, N° 21, Rio de Janeiro, DEESD/Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).
- Bonelli, R. (1976): Technology and Growth in Brazilian Manufacturing, *Brazilian Economic Studies*, N° 2, Rio de Janeiro, Instituto de Planificação Econômica y Social (IPEA)/Instituto de Investigações (INPES).
- _____. (1992): Growth and Productivity in Brazilian Industries: Impacts of Trade Orientation, *Journal of Development Economics*, vol. 39 N° 1, Amsterdam, Elsevier Science Publishers B.V., North Holland.
- Bonelli, R., G.B. Franco y W. Fritsch (1991): Macroeconomic Aspects of Increasing Trade Openness In Brazil, Progress Report, Rio de Janeiro, IDB Pontificia Universidad Católica de Rio de Janeiro, diciembre, mimeo.
- _____. (1992): Macroeconomic Instability and Trade Performance in Brazil: Lessons from the 1980s to the 1990s, *The Bangladesh Development Studies*, Vol. XX, N°s 2 y 3, Dhaka, Bangladesh Institute of Development Studies (BIDS), junio-septiembre.
- Fagerberg, J. (1988): International Competitiveness, *The Economic Journal*, junio, vol. 98, N° 391, Nueva York, Brasil Blackwell Ltd.
- FMI (1990): *International Financial Statistics Yearbook*, Washington D.C., FMI.
- Harberger, A.C. (1990): The Sources of Growth Revisited, Presidential Address at the 1990 Meetings of the Western Economic Association, San Diego, California, 1 de julio.
- Horta, M.H.T. (1983): Fontes de Crescimento das Exportações Brasileiras na Década de 70, *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 13, N° 2, Rio de Janeiro, IPEA/INPES.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística) (1970): *Censo Industrial - Brasil 1970*, Rio de Janeiro.
- _____. (1975): *Censo Industrial - Brasil 1975*, Rio de Janeiro.
- _____. (1980): *Censo Industrial - Brasil 1980*, Rio de Janeiro.
- _____. (1985): *Censo Industrial - Brasil 1985*, Rio de Janeiro.
- _____. (varios números): *Pesquisa industrial mensal - Dados gerais*, Rio de Janeiro.
- _____. (varios números): *Pesquisa industrial mensal - Produção física*, Rio de Janeiro.
- _____. (1989): *Estatísticas históricas do Brasil: Séries econômicas*

- micas, demográficas e sociais de 1550 a 1988*, Rio de Janeiro.
- Krugman, P.R. (1989): *Exchange Rate Instability*, Cambridge, Mass., The MIT Press.
- Leamer, E.L. y R.M. Stern (1970): *Quantitative International Economics*, Chicago, Ill, Aldine Publishing Co.
- Naciones Unidas (varios números): *Yearbook of International Trade Statistics*, Nueva York.
- Nishimizu, M. y S. Robinson (1986): Productivity and Growth in Manufacturing, H.B. Chenery, S. Robinson y M. Syrquin (eds.), *Industrialization and Growth - A Comparative Study*, Washington, D.C., Banco Mundial/Oxford U. Press.
- Pack, H. (1988): Industrialization and Trade, H.B. Chenery y T.N. Srinivasan (eds.), *Handbook of Development Economics*, vol. 1, Amsterdam, Elsevier Science Publisher B.V.
- _____(1992): Learning and Productivity Change in Developing Countries, G.K. Helleiner (ed.), *Trade Policy, Industrialization and Development: New Perspectives*, WIDER Studies in Development Economics, Oxford, Clarendon Press.
- Pinheiro, A.C. (1989): An inquiry into the causes of total factor productivity growth in developing countries. The case of Brazilian manufacturing, Ph.D. Dissertation, Berkeley, CA., University of California, Department of Economics.
- _____(coord.) (1992): Produtividade total dos fatores na indústria de transformação (1975-1984), Rio de Janeiro, IPEA, febrero, mimeo.
- Rodrik, D. (1992): Closing the productivity gap: Does trade liberalization really help?, G.K. Helleiner (ed.), *Trade Policy, Industrialization and Development: New Perspectives*, WIDER Studies in Development Economics, Oxford, Clarendon Press.
- Thompson-Flores, E.A.L. (1992): Indicadores de competitividade internacional: Uma análise para a indústria brasileira no período 1970-90, tesis de maestría, Rio de Janeiro, Pontificia Universidad Católica de Rio de Janeiro, Departamento de Economia, marzo.
- Tybout, J.R. (1992): Linking trade and productivity: New research directions, *The World Bank Economic Review*, vol. 6, N° 2, Washington, D.C., Banco Mundial, mayo.

Maquila en el Caribe: *la experiencia* de Jamaica

Larry Willmore

*Oficial de Asuntos
Económicos en la Subse
de la CEPAL para el Caribe.*

La industria maquiladora, llamada también industria procesadora de exportaciones, es una actividad ampliamente difundida en México y Centroamérica, y que cobra cada vez mayor importancia para las economías del Caribe. Los países de la subregión han logrado atraer tanto la inversión extranjera como la nacional a la industria del ingreso y procesamiento de datos, al armado y la fabricación de vestuario y calzado, y al montaje de equipo eléctrico y electrónico, de juguetes y de otros bienes de exportación. Los inversionistas aprecian el bajo costo de la mano de obra y la ausencia de controles cambiarios y de restricciones burocráticas, así como la promesa de exención de todos los impuestos, incluidos aquellos sobre las utilidades y los impuestos a las importaciones de equipo, materias primas y bienes intermedios utilizados en la producción para la exportación. Las economías locales reciben divisas, puesto que la moneda local tiene que adquirirse en el Banco Central a fin de pagar los salarios y otros gastos efectuados en el país. Además, se benefician de la generación de empleo, de posibles eslabonamientos con la economía nacional y de la transferencia de tecnología. Este artículo es un estudio de caso basado en investigaciones realizadas en Jamaica en junio de 1993, sobre el uso que hace el país de este instrumento para su desarrollo industrial. En él se sostiene que los beneficios para Jamaica se ven menoscabados por políticas descaminadas que confinan a los exportadores a enclaves económicos y limitan su contacto con el resto de la economía.

I

Introducción

Con dos y medio millones de habitantes, Jamaica es la nación más grande de los 13 países anglohablantes de la Comunidad del Caribe (CARICOM). Es también la isla anglófona más grande del Caribe, aunque su territorio sólo representa la mitad del de Belice y poco más de un décimo del de Guyana.

En la década de 1970 y comienzos de la de 1980, Jamaica experimentó una severa y prolongada recesión económica. De hecho, su producto interno bruto se contrajo a una tasa media anual de 1.0% entre 1970 y 1985, lo que representó con creces el peor desempeño entre los 23 países que figuran en el *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, que publica la CEPAL. La recesión provocó tasas de desempleo que superaron el 25% de la fuerza de trabajo. La falta de oportunidades de empleo, sumada a la tensión social, estimuló una emigración considerable de personal calificado, incluido el de gestión. En 1986 comenzó

una modesta recuperación que prosigue hasta hoy. No obstante, la economía sigue siendo muy dependiente de la exportación de unos pocos productos básicos tradicionales con precios deprimidos en los mercados mundiales. El valor de las exportaciones de cuatro productos básicos —alúmina, bauxita, azúcar y bananas— equivalió a dos tercios de todas las exportaciones de mercancías en 1991 y 1992.¹

En un esfuerzo por obtener divisas y ofrecer empleo productivo a su población, Jamaica se ha volcado cada vez más al fomento del turismo y de la industria maquiladora. Se estima que en 1992 los ingresos brutos del turismo fueron de 850 millones de dólares, es decir, 11.3% más que en 1991. Las exportaciones de vestuario, que comprenden el grueso de la actividad maquiladora de la isla, llegaron a un total de 384 millones de dólares en 1992, es decir, 28.7% más que en 1991.

II

Una reseña de la industria maquiladora

La economía insular da empleo a más de 900 mil personas, de las cuales 100 mil trabajan en el sector manufacturero, 26 mil en el subsector hotelero (alojamiento turístico) y 31 mil en las empresas maquiladoras. Por ende, la industria maquiladora ofrece más de 3% de todos los puestos de trabajo en la economía y casi un tercio de los empleos en el sector manufac-

turero. Aunque sólo se dispone de datos parciales, poca duda cabe de que los puestos de esta industria están ocupados predominantemente por mujeres, especialmente jóvenes.² Algunos investigadores sostienen que esto tiene el efecto de atraer a los trabajadores secundarios hacia la fuerza de trabajo en vez de reducir la tasa de desempleo de los jefes de hogar. Por otra parte, las jóvenes jamaicanas suelen ser jefes de familia sin cónyuge, y es precisamente este grupo demográfico —mujeres jóvenes— el que registra la tasa más elevada de desempleo en la isla.³

La mayor parte de la actividad maquiladora de

¹ El valor de las exportaciones de los cuatro productos básicos indicados fue de 788 millones de dólares en 1991 y, por baja de los precios, de 682 millones de dólares en 1992. Las exportaciones totales de mercancías en esos mismos años ascendieron a 1 151 millones y 1 053 millones de dólares, respectivamente (Instituto de Planificación de Jamaica, 1993, cuadros 3.1 y 3.4). Los datos sobre el comercio de mercancías excluyen las exportaciones de las zonas francas, pero incluyen las exportaciones de manufacturas de las fábricas situadas en el territorio aduanero. Los gastos locales de las empresas de las zonas francas se clasifican como exportaciones de servicios. Las plantas maquiladoras situadas en el territorio aduanero realizan exactamente las mismas actividades que las de las zonas francas, de modo que el trato dispar que se da a las exportaciones de unas y otras resulta confuso para los usuarios de las estadísticas de comercio jamaicanas.

² Se ha señalado que 88.9% del personal que trabajaba en cinco fábricas de vestuario de la Zona Libre de Kingston a fines de los años ochenta estaba constituido por mujeres (CEPAL, 1990, p. 41). En la Zona Franca Garmex, según datos inéditos, el personal femenino asciende al 86.0% en 1991 y al 82.6% en 1992.

³ En 1992 la tasa de desempleo global de la fuerza de trabajo era de 15.7%, pero para las mujeres menores de 25 años llegaba al 40.5%, y al 17.9% para los hombres menores de 25 años (Instituto de Planificación de Jamaica, 1993, cuadros 16.7 y 16.8).

Jamaica está dedicada a la fabricación de vestuario: dos tercios de las empresas y casi 90% del empleo (cuadro 1). Le sigue en importancia la industria de procesamiento de datos, pero las empresas de este rubro son pequeñas comparadas con las plantas

manufactureras, de modo que 26 de ellas sólo emplean a 8% de los trabajadores del sector. Las maquiladoras están situadas en las zonas francas, y también en ciudades, pueblos y aldeas de toda la isla.

CUADRO 1

Jamaica: Empresas maquiladoras y empleo en ellas, diciembre de 1992

| | Empresas | | Empleo | |
|---------------------------------------|------------|--------------|-------------------|--------------|
| | Nº | % | Personas ocupadas | % |
| Territorio aduanero ^a | | | | |
| Vestuario | 50 | 71.4 | 15 300 | 90.1 |
| Procesamiento de datos | 20 | 28.6 | 1 678 | 9.9 |
| Sub total | 70 | 100.0 | 16 978 | 100.0 |
| Zonas francas | | | | |
| Vestuario | 24 | 61.5 | 12 683 | 89.5 |
| Procesamiento de datos | 6 | 15.4 | 867 | 6.1 |
| Telemercadeo | 3 | 7.7 | 116 | 0.8 |
| Otras | 6 | 15.4 | 506 | 3.6 |
| Subtotal | 39 | 100.0 | 14 172 | 100.0 |
| Territorio aduanero más zonas francas | | | | |
| Vestuario | 74 | 67.9 | 27 938 | 89.0 |
| Procesamiento de datos | 26 | 23.9 | 2 545 | 8.2 |
| Otras | 9 | 8.2 | 622 | 2.0 |
| <i>Total general</i> | <i>109</i> | <i>100.0</i> | <i>31 150</i> | <i>100.0</i> |

Fuente: Estimaciones de la CEPAL sobre la base de datos suministrados por la Jamaica Promotion Corporation (JAMPRO), la Zona Libre de Kingston, la Zona Libre Garmex y la Zona Libre de Montego Bay.

^a Incluye un número desconocido pero pequeño de plantas de vestuario situadas fuera de las zonas francas que han obtenido el régimen jurídico de zona franca.

1. Empresas de las zonas francas

De las 109 empresas maquiladoras hay 39 que absorben el 45.5% del empleo y que están situadas en las tres zonas francas de propiedad fiscal (cuadro 1). La zona franca de Kingston, la más antigua y grande de las tres, se halla en el corazón industrial de esa ciudad, adyacente a un puerto moderno. Se estableció en mayo de 1976, pero tuvo un arranque lento y no atrajo a muchos inversionistas hasta después de 1982. La zona franca Garmex, segunda en tamaño, se estableció en 1987 a sólo dos kilómetros de distancia de la de Kingston. La zona franca de Montego Bay, situada al suroeste de la segunda ciudad de Jamaica y principal destino turístico de la isla, se estableció en 1982 pero sólo comenzó a operar en 1985.

En 1989 se inauguró en la zona franca de Montego Bay el Digi puerto Internacional de Jamaica para suministrar comunicaciones por satélite a bajo costo a las empresas de procesamiento de datos y de telemercadeo. El Digi puerto ofrece a sus clientes velocidades que oscilan entre 9 600 y 1 544 megabits por segundo, números telefónicos internacionales (800)

con llamada gratuita, autorización de tarjetas de crédito para venta directa, y tarifas desde 24 centavos de dólar por minuto para llamadas a los Estados Unidos.

Las empresas de las zonas francas tienen que pagar los salarios y otros gastos locales en moneda nacional, pero pueden mantener cuentas en moneda extranjera y están exentas a perpetuidad de los impuestos que gravan las utilidades, las importaciones de la zona y las exportaciones a países distintos de Jamaica. Pero lo más importante es que también están liberadas de muchos de los trámites administrativos ligados a la importación y la exportación. Su actividad principal es la confección de vestuario, pero la zona franca de Kingston alberga también una fábrica de confites y una planta de etanol. En la zona franca de Montego Bay hay cierta actividad en materia de procesamiento de datos, telemercadeo y montaje de equipo eléctrico y electrónico.

2. Empresas situadas en el territorio aduanero

Fuera de las zonas francas funcionan unas 70 empresas maquiladoras (cuadro 1). Se dedican exclu-

sivamente a las industrias del vestuario y del procesamiento de datos y emplean, en conjunto, más mano de obra que las empresas de las zonas francas. Salvo raras excepciones, estas empresas, a semejanza de sus contrapartes de las zonas francas, producen exclusivamente para los mercados de exportación.

Algunas de las industrias de vestuario han conseguido que el gobierno les permita acogerse al régimen jurídico de zona franca. El resto de ellas, y algunas de las dedicadas al procesamiento de datos, operan de conformidad con la Ley de Fomento de la Industria de Exportación, promulgada en 1956 y que otorga a las empresas autorizadas una exoneración tributaria sobre las utilidades y dividendos, así como la exención de pago de derechos sobre los bienes de capital y materias primas importados. Dichos incentivos se otorgan por un máximo de diez años, pero para las empresas es fácil cambiar su razón social cada cinco o diez años y así obtener de hecho incentivos a perpetuidad. Por ende, el régimen de dicha ley ofrece a los exportadores instalados en el territorio aduanero casi todos los beneficios asociados al régimen jurídico de zona franca. La diferencia principal estriba en que estos exportadores no están liberados de los controles cambiarios ni de las restricciones cuantitativas a las importaciones. En los últimos años, con la abolición de los controles cambiarios y la eliminación de las cuotas de importación, las diferencias entre ambos regímenes se han vuelto insignificantes.

3. Fabricación de vestuario

El empleo en esta industria ha aumentado de unas 6 000 personas en 1982 y 1983 a más de 28 000 en la actualidad (cuadro 2). Esto supone una tasa media de crecimiento de más de 19% anual entre 1983 y 1992; pero el empleo creció con mucho mayor rapidez hasta fines de 1987 que en años posteriores.

Estos datos no establecen distinciones entre los exportadores y las empresas que producen para el mercado interno, pero a los exportadores se debe todo el crecimiento del empleo y, en especial después de 1983, el empleo de casi todas las personas ocupadas. Las exportaciones de ropa aumentaron sostenidamente entre 1983 y 1992 (de 10.7 millones de dólares a 384.4 millones) y alcanzaron su máximo crecimiento entre 1984 y 1988 (cuadro 3). En 1991 y 1992 casi 60% de las exportaciones provino de las empresas de las zonas francas; la cifra fue de 15% en 1982, 30%

CUADRO 2

Jamaica: Empleo en la industria del vestuario, 1982-1992 (Personas ocupadas)

| | Territorio aduanero ^a | Zonas francas | Total |
|------|----------------------------------|---------------|--------|
| 1982 | 5.741 | 450 | 6.191 |
| 1983 | 4.958 | 939 | 5.897 |
| 1984 | 5.125 | 2.704 | 7.829 |
| 1985 | 5.320 | 3.180 | 8.500 |
| 1986 | 11.527 | 7.399 | 18.926 |
| 1987 | 12.752 | 10.830 | 23.582 |
| 1988 | 14.089 | 6.490 | 20.579 |
| 1989 | 17.986 | 7.355 | 25.341 |
| 1990 | 14.200 | 10.300 | 24.500 |
| 1991 | 16.500 | 11.000 | 27.500 |
| 1992 | 16.000 | 12.700 | 28.700 |

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos suministrados por la Jamaica Promotions Corporation (JAMPRO), la Zona Franca de Kingston, la Zona Franca Garmex, la Zona Franca de Montego Bay y el Instituto Textil y del Vestuario de Jamaica.

^a Incluye un número desconocido pero escaso de plantas de vestuario situadas fuera de las zonas francas que han obtenido el régimen jurídico de zona franca.

en 1983-1984 y 55% en 1990. Más de la mitad de las exportaciones correspondió a vestuario confeccionado a partir de tela cortada en los Estados Unidos, a fin de beneficiarse de la partida aduanera 807 de ese país (actualmente se denomina HS 9802.00.80) y pagar derechos solamente por el valor agregado en Jamaica. Menos de la mitad del valor de las exportaciones corresponde a la variedad "corte, confección y acabado", que es la que crea más empleo en la isla por

CUADRO 3

Jamaica: Exportaciones de vestuario, 1982-1992^a

| Año | Total (millones de dólares) | Zona franca (%) | CCA ^b (%) |
|------|-----------------------------------|--------------------|-------------------------|
| 1982 | 14.1 | 15.0 | 18.2 |
| 1983 | 10.7 | 30.9 | 29.9 |
| 1984 | 27.4 | 30.6 | 40.8 |
| 1985 | 55.9 | 47.8 | 39.7 |
| 1986 | 101.7 | 48.6 | 42.6 |
| 1987 | 184.8 | 46.3 | 45.3 |
| 1988 | 220.9 | 52.9 | 47.6 |
| 1989 | 243.2 | 49.6 | 41.4 |
| 1990 | 277.8 | 55.3 | 48.2 |
| 1991 | 298.7 | 59.3 | 46.6 |
| 1992 | 384.4 | 57.8 | 42.2 |

Fuente: Jamaica Promotions Corporation (JAMPRO), (División de Comercio Internacional).

^a Excluye las exportaciones a miembros de la CARICOM

^b Se refiere a las exportaciones sometidas a corte, confección y acabado, para distinguirlas de las correspondientes al armado a maquila de ropa con tela precortada.

dólar de exportaciones, aunque la tela sea siempre importada.

La tela que se utiliza en la confección de ropa acogida a la partida 807 se fabrica y corta cada vez más en los Estados Unidos, a fin de cumplir con los requisitos del programa de acceso especial (807A/9802A) de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, conocido también como el "super 807". A través de este programa, los Estados Unidos ha otorgado a la isla cuotas de acceso generosas, conocidas como niveles de acceso garantizados. En virtud de esta partida Jamaica fue el principal proveedor de calcetería y ropa interior del mercado estadounidense en 1992. Sin embargo, los exportadores no experimentaron restricciones debido a las cuotas, pues sólo se ocupó el 91% de ellas en calcetería, el 75% en ropa interior y el 65% en las camisas de punto.

Los Estados Unidos es el mercado principal de la industria de prendas de vestir de Jamaica: 80% de las exportaciones de este rubro van ahora a dicho país, mientras que la Comunidad Europea, que adquirió el 17.6% de estas exportaciones en 1992, le sigue en importancia. El mercado de la CARICOM, que absorbió casi un tercio de las exportaciones textiles en 1982 y 1983, es ahora minúsculo. El mercado canadiense sigue siendo pequeño, aunque está creciendo, lo que refleja el hecho de que los textiles y el vestuario no están incluidos en el comercio preferencial del CARIBCAN (programa de comercio exterior, inversiones y cooperación industrial entre el Canadá y los países del Caribe asociados a la mancomunidad Británica de Naciones).

4. Procesamiento de datos

Diez años atrás sólo existían cinco empresas dedicadas al ingreso y procesamiento de datos en todo Jamaica, que servían en su mayor parte el mercado interno. La industria creció con rapidez cuando el gobierno, conforme a la Ley de Fomento de la Industria de Exportación, ofreció otorgar incentivos a las empresas que estuvieran dispuestas a especializarse en los mercados de exportación y prescindir de los clientes nacionales. Estos servicios se exportan casi exclusivamente a los Estados Unidos. En

1985 el gobierno dispuso, respecto de los servicios de ingreso de datos, que a diferencia de las manufacturas, los privilegios de exoneración tributaria y de importaciones libres de derechos se restringirían en lo sucesivo a las empresas situadas en las zonas francas. En la práctica, esto significa que las empresas tienen que trasladarse a la zona franca de Montego Bay, pues no existen las instalaciones requeridas en las demás zonas francas. Por ende, los últimos incentivos otorgados conforme a la Ley de Fomento de la Industria de Exportación terminarán en 1995, de modo que cabe preguntarse si esta industria mantendrá su tamaño actual de 26 empresas con más de 2 500 empleados.

No hay razones técnicas para concentrar el procesamiento de datos en un solo lugar geográfico: el Diguerto de Montego Bay puede proveer, y de hecho provee, servicios por conducto de las líneas telefónicas locales a las empresas de Kingston y de otras partes de la isla. En cambio, hay un argumento convincente para la descentralización: la falta de transporte público, sobre todo avanzada la noche, lo que reviste importancia en una industria que funciona cuando menos con dos, y generalmente tres, turnos diarios.

Las importaciones libres de derechos tienen menos importancia para las empresas de procesamiento de datos que para los fabricantes de ropa, ya que las primeras no importan materias primas ni bienes intermedios. Pero en cambio sí les interesa el acceso a los bienes de capital más modernos a fin de mantener su margen competitivo. Por ejemplo, Jamaica compite con México septentrional, que posee la ventaja de estar próximo a su mercado principal (los Estados Unidos), y con Filipinas, que cuenta con la ventaja del idioma inglés y de un enlace de fibra óptica con los Estados Unidos. Además, el procesamiento de datos, a diferencia de la fabricación de vestuario, no está protegido por restricciones de cuotas o acuerdos internacionales de repartición de mercados. En la actualidad es posible que una empresa obtenga una exención de derechos para la importación de determinados bienes de capital, pero este es un proceso oneroso y lento comparado con la exención automática que otorgan la ley de fomento de la industria de exportación o el régimen jurídico de zona franca.

III

Nacionalidad de la propiedad

En las zonas francas de Jamaica hay una notoria ausencia de empresas jamaicanas. De las 39 industrias de exportación ubicadas allí, sólo tres son de propiedad de jamaicanos, y todas están situadas en la zona franca de Montego Bay. Roberts (1991, p. 167) hace gran caudal de este hecho en una tesis reciente; al comparar las zonas francas de Jamaica con las de Mauricio, observa con beneplácito que en este último la participación del capital nacional ha aumentado de un 30% en 1983 a 53% en 1990.

El hecho de que en Jamaica tan pocas empresas de la zona franca sean de propiedad jamaicana obedece en gran medida a la política gubernamental. Después de todo, las zonas francas se establecieron para atraer la inversión externa y no la interna. El gobierno exige que la inversión en ellas sea en divisas, y hasta hace poco era ilegal que los residentes de la isla tuvieran efectivo o cuentas en moneda extranjera. El único fabricante de vestuario jamaicano instalado en una zona franca recurría al subterfugio de establecer una empresa mixta con capital de las Islas Caimán a fin de traer divisas al país. La única empresa nacional de procesamiento de datos lleva el nombre de Bay Telemarketing Agency porque sólo pudo obtener aprobación para operar como agencia de telemercadeo, lo que casi no exige inversión en equipo. A poco andar, la empresa se diversificó hacia el procesamiento de datos y dejó de lado el telemercadeo.

La poca presencia de empresas jamaicanas en las zonas francas refleja asimismo la preferencia de los empresarios insulares por los emplazamientos situados fuera de ellas. El gerente de la Bay Telemarketing Agency manifestó con mucha franqueza que su empresa abandonaría la zona, o cuando menos establecería una oficina satélite en otra ubicación, si eso pudiera hacerse sin perder incentivos a las exportaciones. Se quejó de que la afluencia de empresas de procesamiento de datos redundaba en una fuerte competencia por un pequeño núcleo de operadores capacitados. Aunque las empresas capaciten a sus propios operadores, inevitablemente los pierden atraídos por otras firmas situadas en el mismo recinto.

El Director Gerente de Davon Corporation Ltd., la exportadora de ropa más antigua y más grande de

propiedad jamaicana,⁴ estima que el requisito de invertir fondos extranjeros no fue jamás un factor que disuadiera a su empresa de invertir en una zona franca. En cambio, dio tres razones por las cuales su empresa decidió ubicar sus plantas lejos de las zonas francas establecidas:

i) En las zonas francas hay estrangulamientos inevitables en materia de transporte cuando miles de trabajadores tratan de abordar los buses al mismo tiempo.

ii) En esas zonas las dificultades laborales en una planta afectan el estado de ánimo del personal en todas las demás, ya que los trabajadores conviven en los recesos para el almuerzo y al término de la jornada.

iii) Los alquileres de los galpones industriales en las zonas francas (3.50 dólares por pie cuadrado por año en la de Kingston y 4.25 dólares en las otras dos) son mucho más elevados que los que se cobran por instalaciones similares en otros lugares.

Fuera de las zonas francas hay 70 maquiladoras cuyas actividades son prácticamente indistinguibles de las que realizan las 39 empresas dentro de esas zonas. De esas maquiladoras 48 son de propiedad de residentes de Jamaica. Sin embargo, no puede aseverarse que las 48 sean de propiedad jamaicana; en el caso de las 20 empresas procesadoras de datos que operan en el territorio aduanero sólo se sabe que la abrumadora mayoría pertenece a nacionales.

En la propiedad de las 109 maquiladoras predomina la nacionalidad jamaicana, con alrededor de 51 empresas (46.8% del total). Sin embargo, en promedio las empresas de jamaicanos son mucho más pequeñas que las empresas de propiedad extranjera, de modo que ofrecen menos de un cuarto del empleo total del sector procesador de exportaciones (cuadro 4). Le siguen en número las de estadounidenses con 36 plantas. Luego vienen las de chinos de Hong Kong con 13 plantas y de nacionales de la República de Corea con siete. A fines de 1992 había también una planta de

⁴ Davon Corporation opera una planta en Kingston, otra en Montego Bay (Windmill Garments) y una tercera cerca de Ocho Ríos (International Apparel). La empresa alquila al gobierno el galpón industrial de Montego Bay, y es dueña de las otras dos propiedades.

CUADRO 4

Jamaica: Empresas maquiladoras según su nacionalidad, 1992

| Nacionalidad | Empresas | | Empleo | |
|----------------------|------------|--------------|-------------------|--------------|
| | Número | Porcentaje | Personas ocupadas | Porcentaje |
| Jamaica ^a | 51 | 46.8 | 7 479 | 24.0 |
| Estados Unidos | 36 | 33.0 | ... | ... |
| Hong Kong | 13 | 11.9 | ... | ... |
| República de Corea | 7 | 6.4 | ... | ... |
| Otros | 2 | 1.8 | 23 671 | 76.0 |
| <i>Total</i> | <i>109</i> | <i>100.0</i> | <i>31 150</i> | <i>100.0</i> |

Fuente: Estimaciones de la CEPAL sobre la base de datos suministrados por la Jamaica Promotions Corporation (JAMPRO), la Zona Franca de Kingston, la Zona Franca Garmex y la Zona Franca de Montego Bay.

^a Se supone que la totalidad de las 20 empresas de procesamiento de datos situadas fuera de las zonas francas son de propiedad jamaicana.

propiedad de inversionistas del Reino Unido y otra de inversionistas del Canadá.

Respecto a la industria del vestuario, la Jamaica Promotions Corporation (JAMPRO) ha tabulado los datos históricos sobre las exportaciones correspondientes al período 1982-1991 según la nacionalidad de la empresa. Estos datos figuran en el cuadro 5, pero las

exportaciones a la CARICOM se han deducido de las exportaciones de las empresas jamaicanas bajo el supuesto (realista) de que sólo estas empresas exportan a ese mercado protegido. Entre 1982 y 1984 las empresas jamaicanas dominaron la industria, con alguna participación de las empresas estadounidenses y una virtual ausencia de las asiáticas (de Hong Kong y de la República de Corea). En 1985 y 1986 las exportaciones provinieron casi por partes iguales de los tres grupos de empresas. Posteriormente, las exportaciones de las empresas estadounidenses y asiáticas crecieron con mucho mayor rapidez que las de las empresas nacionales. En 1991 la participación jamaicana había caído a 20%, mientras que la de las empresas estadounidenses y asiáticas había aumentado a 39% y 41%, respectivamente.

En el cuadro 5 interesa observar que las exportaciones de las empresas asiáticas realizan casi todas actividades de "corte, confección y acabado", es decir, el corte y la costura de telas importadas (siempre provenientes de Asia). En cambio, en las exportaciones de las empresas jamaicanas y estadounidenses predomina, aunque no en forma exclusiva, el armado de tela precortada acogido a la partida 807.

CUADRO 5

Jamaica: Exportaciones de vestuario por nacionalidad de la empresa, 1982-1992^a
(Millones de dólares y porcentajes)

| | Empresas jamaicanas | | Empresas estadounidenses | | Empresas asiáticas ^b | |
|------|---------------------|----------------------|--------------------------|----------------------|---------------------------------|----------------------|
| | Dólares | CCA ^c (%) | Dólares | CCA ^c (%) | Dólares | CCA ^c (%) |
| 1982 | 9.7 | - | 4.4 | 59.2 | - | - |
| 1983 | 7.2 | 11.0 | 3.4 | 67.7 | 0.1 | 100.0 |
| 1984 | 20.7 | 33.4 | 6.4 | 61.9 | 0.3 | 100.0 |
| 1985 | 18.2 | 1.6 | 20.2 | 21.9 | 17.5 | 100.0 |
| 1986 | 30.0 | 8.2 | 36.7 | 15.9 | 35.0 | 100.0 |
| 1987 | 62.1 | 7.1 | 50.8 | 14.6 | 71.8 | 100.0 |
| 1988 | 68.5 | 15.9 | 68.9 | 16.0 | 83.5 | 99.5 |
| 1989 | 72.6 | 11.5 | 88.7 | 12.4 | 81.8 | 99.4 |
| 1990 | 68.1 | 15.1 | 101.5 | 15.7 | 108.1 | 99.6 |
| 1991 | 60.0 | 9.7 | 116.6 | 10.4 | 122.1 | 99.3 |
| 1992 | ... | ... | ... | ... | 155.3 | ... |

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos suministrados por JAMPRO (División de Comercio Internacional).

^a Excluye las exportaciones a la CARICOM. ^b Las empresas "asiáticas" son en realidad sólo predominantemente asiáticas, puesto que todas las empresas que no son estadounidenses ni jamaicanas están incluidas en ese rubro. ^c Se refiere al porcentaje de las exportaciones sometidas a "corte, confección y acabado", para distinguirlas de las correspondientes al armado de vestuario acogido a la partida 807.

IV

Transferencia de tecnología

Si bien se reconoce universalmente que la industria maquiladora es un medio de emplear un gran número de trabajadores relativamente no calificados, suele pasarse por alto o incluso negarse su valor como vehículo para la transferencia de tecnología. No obstante, no debería subestimarse la importancia que reviste para una economía el hecho de enfrentar a los trabajadores por primera vez a los rigores de un entorno industrial y a las nociones de puntualidad, control de calidad y plazos. Además, para los empresarios locales el armado de tela precortada ofrece un método poco riesgoso de ingresar a la actividad exportadora. Después de todo, mediante los acuerdos de subcontratación el cliente suministra las materias primas, lo que reduce drásticamente las necesidades de capital de operación de la maquiladora. A medida que el industrial recorre esta curva de aprendizaje, y gana confianza y acceso al financiamiento, puede comenzar a importar y cortar telas, y hacer en definitiva sus propios modelos y diseños.

Las maquiladoras nacionales se hallan todavía en las etapas iniciales de su curva de aprendizaje, ya que la mayoría sigue especializada en el armado de ropa. No obstante, la Davon Corporation comenzó hace algunos años a dedicarse al corte, confección y acabado, para una empresa de la zona franca de propiedad de nacionales de la República de Corea, y también para el mercado canadiense, utilizando tela importada del Canadá. Ahora último obtuvo un contrato de una empresa mercantil para la producción de una línea de ropa informal, en virtud del cual tiene la plena responsabilidad de procurarse las materias primas, confeccionar los moldes y cortar las telas, además de efectuar las operaciones normales de costura y acabado. En suma, la empresa jamaicana hará todo salvo comercializar el producto. Más típico es el caso de Classic Manufacturing, una empresa jamaicana bien administrada con una planta única situada cerca de la zona franca de Montego Bay. Esta empresa es casi tan antigua (aunque no tan grande) como la Davon Corporation, pero jamás ha pensado en hacer otra labor que no sea el armado de pantalones para el mercado estadounidense en virtud de la partida 807.

Puesto que las empresas de propiedad asiática realizan el corte de la mayor parte de la tela que

utilizan para confeccionar ropa, cabría concluir que, mediante la capacitación de sus empleados, transfieren más tecnología al país que las empresas estadounidenses o jamaicanas que operan como subcontratistas de empresas situadas en los Estados Unidos, acogiéndose a la partida 807. Es verdad que en Jamaica la operación de corte la realizan siempre los hombres, mientras que las que operan las máquinas de coser son casi siempre las mujeres.⁵ Además, suele transcurrir un período de capacitación de seis meses antes de que una persona no calificada se transforme en un cortador competente. Por otra parte, la fábrica más grande de vestuario de Jamaica tarda tres meses en capacitar operadores de máquinas de coser, y otros productores manifiestan que tardan hasta seis meses debido a la poca destreza y la falta de rasgos de carácter como disciplina y puntualidad de los que se incorporan a la fuerza de trabajo. El gerente de una empresa de propiedad de nacionales de la República de Corea sostiene que necesita 12 meses para capacitar plenamente a un operador de máquina de coser: su planta produce vestidos para el exclusivo mercado de las *boutiques*, con telas de diseños y texturas que dificultan la tarea.

Una encuesta salarial efectuada en las fábricas de la zona franca de Kingston en mayo de 1993, prácticamente no mostró diferencias entre los salarios de los cortadores y de los operadores de máquinas de coser (cuadro 6). Si los salarios reflejan los niveles de destreza, entonces, en términos de desarrollo de los recursos humanos, no existe gran diferencia entre los cortadores y los operadores de máquinas y a lo más se puede concluir que las operaciones de corte, confección y acabado exigen más variedad de destrezas, pero no una mayor destreza, que el armado de ropa acogido a la partida 807.⁶

Aunque Jamaica posee abundancia de mano de obra no calificada hay una clara escasez de personal calificado, y donde esto es más evidente es en la gestión. De las empresas de propiedad extranjera que

⁵ El autor de este artículo observó que sólo en dos de las fábricas que visitó había personal masculino que operaba máquinas de coser, pero también en ellas predominaban abrumadoramente las mujeres como operadoras.

⁶ Kaplinsky (1993) sostiene lo contrario.

CUADRO 6

Jamaica: Salarios en la industria del vestuario de las zonas francas, mayo de 1993^a
(Dólares por hora)

| | Salario mínimo | Salario medio |
|---|----------------|---------------|
| Operador de máquina de coser | 0.34 | 1.13 |
| Aprendiz de operador de máquina de coser ^a | 0.34 | 0.68 |
| Cortador | 0.34 | 1.13 |
| Alisador | 0.34 | 1.01 |
| Planchador y acabador | 0.34 | 1.13 |
| Bodeguero | 0.34 | 0.68 |
| Mecánico | 0.39 | 1.13 |
| Aprendiz de mecánico ^b | 0.39 | 0.56 |
| Personal de mantenimiento | 0.39 | 1.13 |
| Supervisor | 0.51 | 2.25 |
| Cajero pagador | 0.39 | 0.79 |
| Mensajero | 0.34 | 0.39 |

Fuente: Kingston Free Zone Company Ltd.

^a Los salarios están basados en una semana laboral estándar de 40 horas y excluyen el costo de las prestaciones complementarias, cuyo mínimo legal es de 18.8% (impuestos sobre las nóminas de 11.5%, incluida la contribución del empleador al sistema nacional de seguridad social, nueve feriados nacionales y dos semanas de vacaciones anuales).

^b El período de capacitación no debe superar las 12 semanas.

visitó el autor, todas salvo dos relativamente pequeñas eran dirigidas por expatriados. De hecho, incluso las empresas de propiedad jamaicana recurren a gerentes expatriados. En Montego Bay, por ejemplo, tres grandes fábricas de jamaicanos están a cargo de nacionales estadounidenses, mientras sus propietarios se dedican sobre todo a conseguir contratos y manejar las finanzas. Los expatriados son caros en comparación con los gerentes locales, y la abundancia de los primeros en las fábricas jamaicanas refleja la escasez de estos últimos.

Es raro que haya un gerente de planta jamaicano en las fábricas que confeccionan vestuario de exportación, pero los empresarios de este ramo sostienen que las habilidades están mejorando: hace 10 años se importaban incluso los supervisores; ahora todos los supervisores son jamaicanos. Lo positivo es que hay numerosos cargos directivos de alto nivel ocupados actualmente por expatriados, cargos que estarán disponibles más adelante para una nueva generación de jamaicanos formados en disciplinas como la ingeniería industrial. El hecho de saber que estos cargos son muy bien remunerados debería estimular a los jóvenes jamaicanos a preferir los estudios técnicos en las universidades.⁷ La escasez de

⁷ Naturalmente que la educación superior no es la única forma de llegar a ser gerente de planta. De los dos gerentes jamaicanos

mano de obra calificada afecta también a la industria de procesamiento de datos, que prefiere contratar a graduados de la enseñanza media con conocimientos de mecanografía. Los propietarios y gerentes de las empresas de este rubro se quejan de que tienen dificultades para contratar operadores para el ingreso de datos, y que los que contratan tienen tan mala formación general que requieren por lo menos tres a cuatro meses de capacitación antes de comenzar siquiera a trabajar en serio. Durante ese período, aunque su productividad es casi nula, hay que pagarles el salario mínimo legal.

Una vez capacitado, el operador suele cambiar de empleador, ya que existe una encarnizada competencia por ese pequeño núcleo bien preparado.⁸ Este es un caso clásico de externalidades: la empresa que incurre en el gasto de capacitar un trabajador no puede recuperar su inversión, de modo que todas las empresas invierten muy poco en la capacitación de nuevos trabajadores. Sería mejor impartir la capacitación básica fuera de la empresa, y que el costo se distribuyera entre todas las empresas del rubro. Esto implicaría una proporción mayor del costo para el aprendiz, pues no habría que pagarle un salario mínimo durante su formación. De hecho, las firmas de procesamiento de datos en el área de Kingston han iniciado un programa de este tipo para los graduados de la enseñanza secundaria, en colaboración con un programa gubernamental de formación profesional denominado Human Employment and Resources Training (HEART).

En Jamaica, el procesamiento de datos ofrece interesantes perspectivas de crecimiento porque está limitado por la oferta más que por la demanda. Los gerentes de las empresas respectivas sostienen que podrían emplear muchos más operadores de estar ellos disponibles. Se les exige alfabetización funcional y buena mecanografía; los aprendices que ya poseen una educación comercial básica pueden aprender fácilmente a manipular los programas para el ingreso de datos y el procesamiento de palabras. No obstante,

entrevistados que trabajan para empresas de propiedad estadounidense, uno es ingeniero industrial diplomado en contabilidad; el otro, en cambio, tiene escasa educación formal, pero administró con éxito su propia fábrica de vestuario acogida a la partida 807 antes de aceptar su actual cargo en la empresa extranjera.

⁸ Hay también escasez de operadores de máquinas de coser capacitados, en comparación con los capacitables. Pero ellos no se cambian de una compañía a otra, porque las fábricas de vestuario comparten las listas de empleados y se niegan a contratar a un trabajador proveniente de otra empresa sin consultar primero con su empleador previo. En cambio, las firmas de procesamiento de datos compiten en vez de cooperar en el mercado laboral.

ésta es una industria altamente competitiva en la que los jamaquinos tienen que competir con empresas de todo el mundo, de modo que los salarios siguen siendo bajos pese a la aguda escasez de personal.

Las empresas que operan en la industria del ingreso y procesamiento de datos tienen que mantenerse a la vanguardia de los adelantos tecnológicos

en materia de programas y equipos para seguir siendo competitivos, cosa que parecen estar haciendo con éxito en Jamaica. Muchas empresas están incorporando aparatos lectores de imágenes en sus operaciones, ya que estos dispositivos aumentan notoriamente la productividad en algunos tipos de ingreso de datos.

V

Costos de la mano de obra

Las maquiladoras están sujetas a las mismas leyes laborales que toda empresa que opere en el país. El salario mínimo en 1993 era de 300 dólares jamaquinos por 40 horas semanales, lo que equivalía a 34 centavos de dólar estadounidense por hora al tipo de cambio entonces vigente. Todo trabajo realizado fuera de la jornada laboral de ocho horas diarias o efectuado en día sábado, debe pagarse con un recargo de 50%, y si se realiza en días domingo o feriado, se recarga en 100%.

Los sistemas de remuneración a destajo rigen en casi todas las fábricas de vestuario y empresas de procesamiento de datos de la isla, y por lo tanto el salario mínimo es sólo una base. Naturalmente que los trabajadores que acostumbran a producir mucho menos que el equivalente al salario mínimo son despedidos. El gerente de una planta de vestuario de la zona franca reconoció que la mitad de sus operadores de máquinas de coser sólo ganaba el salario mínimo. El gerente de otra fábrica del rubro, situada fuera de la zona franca, señaló que su empresa exigía que los operadores produjeran con el sistema de pago a destajo al menos 80% del equivalente al salario mínimo para que pudieran conservar su empleo.

Con incentivos tan poderosos a la productividad, los salarios medios son muy superiores a los mínimos. Una encuesta efectuada a las empresas de la zona franca de Kingston en mayo de 1993 reveló, por ejemplo, que sin considerar los pagos por horas extraordinarias, la remuneración media de los operadores de máquinas de coser (1.13 dólares estadounidenses por hora) triplicaba con creces el salario mínimo (0.34 dólares estadounidenses por hora). Incluso el salario medio de los aprendices en su primer trimestre de trabajo duplicaba el salario mínimo (cuadro 6).

Un sistema similar rige para los operadores encargados del ingreso de datos, a quienes se les paga

por tecla digitada, o bien reciben el salario mínimo más un bono de productividad. No hay datos de encuestas sobre esta industria, pero los gerentes mencionaron en junio de 1993 salarios medios del orden de 500 a 600 dólares jamaquinos semanales, lo que equivale a una cifra que fluctúa entre 56 y 68 centavos de dólar estadounidense por hora. Es un monto algo reducido para empleados que poseen más educación formal que el típico operario fabril, pero cabe señalar que los primeros trabajan en oficinas tranquilas y dotadas de aire acondicionado, con horarios flexibles, de modo que disfrutan de un mayor ingreso no pecuniario que los operarios de la industria del vestuario.

La remuneración a destajo no se utiliza en las dos plantas de montaje eléctrico/electrónico de la isla, pero sus empleados tienen derecho a percibir bonos por productividad colectiva, y ganan mejores salarios que los operadores de máquinas de coser.⁹ En cuanto al telemarketing, los operadores telefónicos que constatan las llamadas telefónicas gratuitas para reservas de hoteles y cosas similares ganan poco más que el salario mínimo. En cambio, los que venden directamente por teléfono ganan un salario base más una comisión por ventas, y a algunos les va muy bien de acuerdo con los estándares jamaquinos, además de laborar en oficinas agradables y con aire acondicionado.

Aparte del salario básico, el empleador tiene que pagar también impuestos sobre las nóminas ascendentes a 11.5%. A la cifra anterior se suma el 6.5%

⁹ Ambas plantas difieren asimismo de las fábricas de vestuario en que utilizan menos la mano de obra femenina. La planta de montaje eléctrico cuenta sólo con personal masculino, en tanto que la de montaje electrónico tiene un número aproximadamente igual de personal masculino y femenino que realiza tareas similares por igual remuneración.

que se deduce de la remuneración del empleado, el que recibe las prestaciones del sistema nacional de seguridad social. Todos los empleados tienen derecho a nueve días feriados y dos semanas de vacaciones anuales pagadas, lo que añade otro 7.3% al costo de la mano de obra. Asimismo, tienen derecho legal a disfrutar de hasta dos semanas de licencia por enfermedad cada año, y sólo se les exige certificado médico por más de dos días consecutivos de licencia. Para desalentar el mal uso de este derecho, muchas empresas pagan a fines de año a sus trabajadores los días de licencia por enfermedad no utilizados en la forma de una gratificación navideña. La empleada mayor de 18 años de edad que ha trabajado un mínimo de 12 meses tiene derecho a 12 semanas de licencia de maternidad, ocho de las cuales son con sueldo completo.

Las empresas suelen otorgar a sus empleados prestaciones complementarias no exigidas por la ley, tales como bonos por puntualidad, almuerzos gratuitos o subsidiados, transporte gratuito hasta un lugar céntrico (lo que es habitual en Montego Bay), seguro de salud complementario, licencias adicionales por vacaciones, enfermedad y maternidad, y pensión de jubilación. Estas prestaciones complementarias son más generosas en las fábricas de ropa y las plantas de montaje que en las empresas de procesamiento de datos o de telemercado.

VI

Eslabonamientos hacia adelante

Dado que el gobierno se muestra renuente a permitir que las empresas de las zonas francas compitan con las empresas nacionales protegidas, las zonas francas carecen prácticamente de eslabonamiento hacia adelante con el resto de la economía. La legislación de las zonas francas contempla la exportación de bienes desde esas zonas al territorio aduanero jamaicano previo pago de derechos y con el consentimiento del Ministerio de Industria. Hasta la fecha este consentimiento sólo se ha otorgado a una empresa: un fabricante sudcoreano de calzado de cuero que vende el 10% de su producción en Jamaica.

Las firmas que operan fuera de las zonas francas, acogidas a las disposiciones de la Ley de Fomento de la Industria de Exportación, enfrentan graves obstáculos si intentan producir para el mercado local o subregional, de modo que todas han optado por

Las leyes nacionales son bastante permisivas en cuanto a la reducción y despido de personal. Durante los primeros tres meses puede darse término al empleo de un trabajador sin aviso previo y sin indemnización. Pasado ese lapso, se le debe avisar con dos semanas de antelación (o pagarle el equivalente a esas dos semanas), a menos que el trabajador haya servido por más de cinco años, en cuyo caso dicho aviso debe darse con cuatro semanas de anticipación. Transcurridos diez años de servicio, el aviso reglamentario es de seis semanas y después de 15 años es de ocho semanas. Si se pone término al empleo por exceso de personal, existe otra disposición reglamentaria que estipula una indemnización por cesantía equivalente a dos semanas de sueldo por cada año de servicio prestado entre dos y diez años de trabajo, y una indemnización de tres semanas de sueldo por cada año de servicio por encima de los diez años de trabajo.

La actividad sindical está permitida en todo el país, siempre que la mayoría de los trabajadores de una empresa vote a favor de establecer el sindicato, pero hasta ahora no hay una sola empresa sindicalizada en la zona franca. El personal de algunos productores de vestuario que operan fuera de las zonas francas está sindicalizado, y las relaciones laborales en los últimos años han sido satisfactorias.

exportar íntegramente su producción a mercados fuera de la CARICOM. La única forma en que pueden abastecer legalmente el mercado local es mediante una separación física en la fábrica entre los bienes procesados para la exportación y los bienes procesados para los mercados del país y de la CARICOM. El tamaño reducido del mercado local hace que esto no resulte atractivo. Incluso los exportadores que comienzan como productores de ropa para el mercado local, a poco andar se especializan íntegramente en el mercado de exportación, como muy bien lo ilustra la trayectoria de la Davon Corporation.

A fines de la década de 1970, la Davon Corporation producía uniformes y otras vestimentas que vendía en Jamaica y exportaba a los países de la CARICOM. En 1981 la empresa comenzó a expandirse, armando ropa para el mercado estadounidense en

virtud de contratos acogidos a la partida 807. En 1984 el mercado de la CARICOM se derrumbó debido a restricciones comerciales y el mercado jamaicano siguió contrayéndose a causa de la recesión económica. La Davon Corporation optó por abandonar la producción para el mercado interno y el de la CARICOM, y expandir aquélla para el mercado estadounidense. Todos los trabajadores que habían venido produciendo para el mercado interno fueron despedidos y en su lugar se contrataron nuevos operarios no calificados y se les capacitó.¹⁰ El motivo es el sistema de remuneración a destajo que rige en esa empresa. A juicio del gerente de la planta, los operarios estaban acostumbrados a recibir 35 minutos de crédito por un par de pantalones que, conforme a los estándares internacionales, no representaban más de 19 minutos de trabajo. Por lo tanto, era más fácil cambiar el personal que disminuir el salario a destajo ya consagrado. Naturalmente, como había falta de especialización y las tandas de producción para el mercado interno eran cortas, la productividad era escasa, por lo que hubo que ofrecer salarios a destajo generosos.

En los últimos años, la economía jamaicana mejoró y la Davon Corporation decidió volver a vender uniformes en el mercado interno, donde ha-

bía adquirido ya una reputación. Sin embargo, la empresa ya no produce esos uniformes, sino que subcontrata su producción y los provee con su propia etiqueta directamente a hospitales, hoteles y demás instituciones. Así, la Davon Corporation es una subcontratista de empresas estadounidenses y a su vez subcontrata empresas jamaicanas para abastecer el mercado local. La firma no ha vuelto aún a vender a la CARICOM.

Este entorno regulador da como resultado una industria del vestuario segmentada. Un segmento es moderno, en gran escala, eficiente, altamente productivo y orientado exclusivamente al mercado de exportación. El otro es en pequeña escala, en gran medida no especializado, con escasa productividad y orientado al mercado interno y, en mucho menor medida, a la CARICOM. Casi no existe contacto entre ambos segmentos; ni los trabajadores ni los gerentes se trasladan de uno a otro. El gobierno prohíbe las ventas de los exportadores en el mercado interno porque desea proteger el segmento ineficiente de la industria. No obstante, al país ingresa un contrabando considerable (a través de los comerciantes maleteros, no de los exportadores), por lo que la industria local protegida sólo proporciona un 20% de la ropa que adquieren los jamaicanos.

VII

Eslabonamientos hacia atrás

Las maquiladoras no han desarrollado eslabonamientos hacia atrás por la misma razón por la que no los han desarrollado hacia adelante: esto es, por la política gubernamental. Para que una entidad comercial jamaicana pueda suministrar un producto o servicio a una empresa de la zona franca o acogida a la Ley de Fomento de la Industria de Exportación, tiene que estar registrada como empresa exportadora. El proceso de registro es burocrático, confuso, plagado de múltiples formularios y sujeto a considerable discrecionalidad administrativa. Por ejemplo, uno de los requisitos que deben cumplir los exportadores es obtener todos los meses un certificado de conformidad tributaria que tiene que ser timbrado por seis organismos diferentes.

¹⁰ Como la empresa Davon está sindicalizada, se negoció el pago de una indemnización para los operadores de máquinas de coser que fueron despedidos.

Este papeleo desalienta la adquisición local incluso de pequeñas partidas como útiles de escritorio, pese a la disposición de las empresas a abastecerse localmente de algunos insumos. En la zona franca de Montego Bay, por ejemplo, la Hanover Manufacturing, que se ocupa del montaje de equipo eléctrico, estaba interesada en agregar mayor valor local a su producto mediante la importación de tornillos sin pintar y la subcontratación de la pintura con una empresa local. Dos empresas se interesaron en suscribir el contrato, hasta que descubrieron el costo en tiempo y dinero que significaba obtener y mantener un registro de exportación. La Hanover Manufacturing sigue importando tornillos pintados y listos para el montaje.

En este entorno regulador, no es de extrañar que las maquiladoras hallen con frecuencia que los productos nacionales no pueden competir con las impor-

taciones en precio y calidad. Las empresas no acogidas a la Ley de Fomento de la Industria de Exportación y situadas en el territorio aduanero se benefician de una rebaja tributaria de 7.5% por las "exportaciones" que realizan a las empresas acogidas a dicha ley y a las de la zona franca, que es igual a la que obtienen por las exportaciones a mercados ajenos a la CARICOM; pero esto no basta para superar la desventaja competitiva que causan los obstáculos burocráticos y los impuestos a las materias primas importadas.

Ningún exportador adquiere cartones u otro material de embalaje a las empresas locales. La opinión unánime de los gerentes de las fábricas de vestuario y de las plantas de montaje eléctrico/electrónico entrevistados por el autor fue que el embalaje nacional costaba mucho más que el embalaje importado de similar calidad. Cuando la Fargo Electronics comenzó su producción en 1992 en la zona franca de Montego Bay, su gerente trató de abastecerse en el mercado local de varios materiales de embalaje, como cajas de cartoncillo y embalaje de espuma plástica. En todos los casos, la espera para que se iniciara la producción era muy larga, los costos eran elevados, y se exigía el pago inicial de todos los gastos de utillaje.

No obstante, las cajas de cartoncillo son artículos voluminosos en que el flete representa una gran proporción del costo de importación cif, de modo que existe un incentivo para obtener este insumo en el país. El productor más grande de vestuario en Jamaica (East Ocean Textiles, una empresa de nacionales de Hong Kong que emplea a casi 4 mil trabajadores en la zona franca de Kingston) instaló una fábrica de cajas dentro de su propia planta en septiembre de 1985. La fábrica está dotada de equipo moderno, incluidos una caldera, la única doble enfrentadora de la isla, máquinas de corte y plegado e impresoras. Un total de 35 empleados produce un

promedio de 40 mil cajas mensuales, una pequeña parte de las cuales se vende a otras empresas de la zona franca.¹¹

Hay una actividad que podría interpretarse como un eslabonamiento hacia atrás: la subcontratación, por empresas de la zona franca, de empresas que operan en el territorio aduanero. Los productores de vestuario subcontrataron una parte considerable de la producción en 1987 y 1988, cuando las exportaciones de ropa estaban en auge, y lo siguen haciendo hoy, aunque en menor cuantía. Pero estos subcontratos sólo pueden otorgarse a las firmas que operan acogidas a las disposiciones de la Ley de Fomento de la Industria de Exportación, por lo que en realidad se trata de compras de servicios que se efectúan dentro del sector de la industria maquiladora y no eslabonamientos con la economía nacional. Además, a diferencia del caso de los subcontratos en la República de Corea, donde los bienes procesados fuera de la zona tienen que ser componentes o productos intermedios de procesos productivos que culminan en la zona franca industrial (Healey y Lütkenhorst, 1989, p. 28), el subcontratista jamaicano lleva a cabo todo el proceso que de otro modo efectuaría la firma contratante. Por ejemplo, Bongwon Apparel, una empresa de nacionales de la República de Corea que opera en la zona franca de Kingston, subcontrata la fabricación de blusas con Davon Corporation, empresa acogida a la Ley de Fomento de la Industria de Exportación. Davon Corporation recibe de Bongwon Apparel un contenedor con telas, hilos y botones, luego corta, confecciona y acaba las blusas, y devuelve la ropa terminada a Bongwon Apparel.

En suma, la subcontratación que se realiza en Jamaica no crea eslabonamientos de especie alguna con la economía interna. No los hay hacia atrás entre las maquiladoras y el resto de la economía, y éste es el resultado —intencional o no— de la política gubernamental del país.

VIII

Conclusión

El éxito de Jamaica en la industria maquiladora obedece en parte a factores que escapan al control de su gobierno. El procesamiento de datos y el te-

lemercado se benefician de la proximidad con los Estados Unidos y del hecho de que los jamaicanos hablan inglés. Las exportaciones de vestuario se ven estimuladas por el acceso preferencial de Jamaica, mediante asignaciones de cuotas, a mercados protegidos. Rara vez se observa el montaje en el país

¹¹ Para mayor información sobre la fábrica de cajas de la East Ocean Textiles, véase Kingston Free Zone Company Ltd. (1992).

de aparatos electrodomésticos, juguetes o equipo eléctrico que no tengan cuotas asignadas en los países industriales.

No obstante, el papel que ha desempeñado el gobierno de Jamaica en el desarrollo de las maquiladoras dista de ser despreciable. En primer lugar, es el gobierno el que otorga las concesiones tributarias a las empresas en la forma de un régimen de libre comercio o como incentivos en virtud de la Ley de Fomento de la Industria de Exportación. Además, ha alentado la inversión mediante actividades de promoción, consistentes en ofrecer en alquiler los galpones industriales y facilitar el otorgamiento de permisos de trabajo a gerentes y personal técnico expatriados.

Las maquiladoras ofrecen empleo productivo a más de 30 mil jamaquinos. Como la mayoría de las ocupaciones exigen poca capacitación y los gerentes de plantas son en su mayoría expatriados, resulta tentador concluir que ha habido poca transferencia de tecnología y poco desarrollo de los recursos humanos del país. El autor considera que esa conclusión es injustificada, por dos razones. Ante todo, muchos de esos trabajadores han sido puestos por primera vez en contacto con las nociones de puntualidad, control de calidad y plazos, en suma, con una ética laboral. Además, hay puestos calificados que actualmente ocupan los expatriados. Como ellos son más caros que los empleados locales, los jamaquinos llenarán gradualmente tales puestos a medida que se cuente con postulantes idóneos. En realidad, así ha ocurrido ya en el caso de los supervisores, que ahora se reclutan íntegramente en el país.

Una falla conspicua de las maquiladoras en Jamaica es la falta casi absoluta de eslabonamientos con la economía interna. Los eslabonamientos hacia adelante son frustrados por políticas destinadas a proteger de la competencia a las empresas que producen para el mercado interno: salvo raras excepciones, el gobierno no permite que los trabajadores jamaquinos y sus familias compren los productos que maquilan. No se han desarrollado eslabonamientos hacia atrás porque las empresas nacionales encaran obstáculos graves e insuperables cuando tratan de vender sus productos y servicios a los exportadores. El gobierno jamaquino no restringe las maquiladoras a enclaves *físicos*: en la mayoría de los casos están facultadas para operar plantas en cualquier punto de la isla. Sin embargo, lo trágico es que sus políticas sí las confinan a enclaves *económicos* aislados del resto de la economía.

Los autores que tratan este tema con frecuencia

suponen que las maquiladoras tienen una clara inclinación a abastecerse de materias primas en el exterior, de modo que no habrá eslabonamientos hacia atrás, cualquiera sea la política gubernamental. Es posible señalar maquiladoras de zonas francas que importan del exterior prácticamente todos sus insumos materiales. Hay ejemplos bien conocidos, aparte de Jamaica, en la República Dominicana y la frontera septentrional de México. Por otra parte, también existen zonas donde los exportadores han establecido eslabonamientos importantes con los productores nacionales.

Se sabe que las industrias maquiladoras de países tan diversos como la República de Corea, Mauricio y Santa Lucía, adquieren una cantidad importante de insumos materiales a los productores locales. Cuando la República de Corea inauguró la zona franca industrial Mason en 1971, las fábricas locales sólo proveían 3.3% de las materias primas y bienes intermedios que procesaba la zona. Esta proporción aumentó a 25% en sólo cuatro años, y llegó finalmente a 44% (Healey y Lütkenhorst, 1989, pp. 24-32; CET, 1991, p. 331-343). Mauricio, una pequeña isla del Océano Índico, también inauguró una zona franca industrial en 1971 que atrajo una considerable inversión china en fábricas de vestuario. En 1982 los productores nacionales abastecían 41% de todos los insumos intermedios que necesitaba esa industria, lo que incluía casi todas las cajas de cartoncillo y una gran parte de las telas, hilos, botones y guarniciones (Hein, 1989, p. 48). En Santa Lucía, una pequeña isla caribeña con 137 mil habitantes, 15 maquiladoras fabrican y arman vestuario, equipo eléctrico y artículos plásticos de fantasía. Catorce de ellas compran todas sus cajas de cartoncillo a una fábrica local, y dependen también de los proveedores locales para los insumos intermedios adicionales (Willmore, 1993).

Con la aplicación de políticas apropiadas, estos tres países han facilitado los eslabonamientos entre sus maquiladoras y la economía interna. La República de Corea, Mauricio y Santa Lucía difieren en muchos sentidos, pero tienen una cosa en común: las autoridades permiten que los exportadores indirectos importen insumos materiales a precios liberados de derechos, y alientan a los productores nacionales a abastecer a las maquiladoras. Esto no ocurre en países como Jamaica o la República Dominicana, donde, como consecuencia de la política gubernamental, las maquiladoras importan todas sus materias primas y bienes intermedios.

(Traducido del inglés)

Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1990): *Las zonas francas industriales y la mujer en el Caribe* (LC/L.586 (MDM. 11/5)), Puerto España.
- CET (Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales) (1991): *The Challenge of Free Economic Zones in Central and Eastern Europe. International Perspectives*, Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E.90.II.A.27.
- Healey, Derek y Wilfried Lütkenhorst (1989): Export processing zones: the case of the Republic of Korea, *Industry and Development*, N° 26, Viena. Publicación de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), N° de venta E.89.III.E.1.
- Hein, Philippe (1989): Structural transformation in an island country: the Mauritius Export Processing Zone (1971 to 1988), *UNCTAD REVIEW*, Vol. 1, N° 2, Ginebra, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E.89.II.D.20.
- Instituto de Planificación de Jamaica (1993): *Economic and Social Survey Jamaica 1992*, Kingston.
- Kaplinsky, Raphael (1993): Export processing zones in the Dominican Republic: transforming manufactures into commodities, *World Development*, Nueva York, Pergamon Press Ltd.
- Kingston Free Zone Company, Ltd. (1992): *Zoning In*, vol. 3, N° 1, Kingston, enero.
- Roberts, Matthew W. (1991): Export processing zones in Jamaica and Mauritius: Evolution of an export-oriented development model, tesis de grado, Department of Political Science, Indiana University, mimeo.
- Willmore, Larry (1993): *Export Processing in Saint Lucia: Ownership, Linkages and Transfer of Technology* (WP/93/14), Puerto España, CEPAL.

Elasticidad - precio

de las exportaciones agrícolas

de Centroamérica

Alberto Gabriele

Oficial de Asuntos Económicos, Sede Subregional de la CEPAL en México.

Las economías de los países centroamericanos (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) son muy dependientes de cuatro productos de exportación tradicionales: el banano, el café, el algodón y el azúcar. Sólo a fines de los años ochenta comenzó a disminuir el porcentaje de las exportaciones de Centroamérica que éstos representan, que sigue siendo de alrededor de un 50%. En este artículo se analizan los factores determinantes de las tendencias de la producción de esos cuatro productos, reconociendo la importancia de los factores económicos y sociales no relacionados con los precios y de las perturbaciones naturales y las provocadas por el ser humano. Se ha utilizado la base de datos de la Sede Subregional de la CEPAL en México para estimar la elasticidad-precio de la oferta de los cuatro productos durante el período 1960-1990 y se han puesto a prueba modelos simplificados de regresión lineal en los que sólo se consideran los precios como variables explicativas. En los casos del banano y el azúcar no se encontró ninguna relación estadística significativa entre la producción y el precio. Al parecer, únicamente la producción de café reacciona en cierta medida a las variaciones de precios de un año a otro. Sólo se pudo calcular las elasticidades de la oferta del café, que son bastante bajas. Se concluyó que no se debería sobrestimar el potencial de expansión de las exportaciones de los países pobres y pequeños mediante la aplicación de políticas ortodoxas que influyan sobre todo en los precios macroeconómicos.

I

El rol de los productos agrícolas de exportación tradicional en las economías de Centroamérica

Los países de Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) siguen siendo muy dependientes de las exportaciones agrícolas

tradicionales. El banano, el café, el algodón y el azúcar representaron en promedio el 57% de las exportaciones de toda la región en el decenio de 1980.

CUADRO 1

Centroamérica: Participación relativa de los cuatro productos agrícolas de exportación tradicional en las exportaciones totales
(Porcentajes)

| | 1970-1979 | 1980-1989 | 1990 | 1991 |
|---|-----------|-----------|------|------|
| Banano | | | | |
| Costa Rica | 23 | 23 | 23 | 26 |
| El Salvador ^a | ... | ... | ... | ... |
| Guatemala | 3 | 6 | 7 | 7 |
| Honduras | 29 | 33 | 45 | 43 |
| Nicaragua | 1 | 5 | 8 | 11 |
| <i>Centroamérica</i> | 9 | 15 | 19 | 19 |
| Café | | | | |
| Costa Rica | 31 | 28 | 18 | 18 |
| El Salvador | 45 | 59 | 45 | 37 |
| Guatemala | 36 | 34 | 27 | 23 |
| Honduras | 25 | 24 | 22 | 20 |
| Nicaragua | 22 | 34 | 21 | 14 |
| <i>Centroamérica</i> | 33 | 35 | 25 | 22 |
| Algodón | | | | |
| Costa Rica ^a | ... | ... | ... | ... |
| El Salvador ^a | 9 | 4 | ... | ... |
| Guatemala | 13 | 6 | 2 | 2 |
| Honduras ^a | 1 | 1 | ... | ... |
| Nicaragua | 24 | 21 | 11 | 18 |
| <i>Centroamérica</i> | 9 | 4 | 1 | 1 |
| Azúcar | | | | |
| Costa Rica | 4 | 2 | 2 | 2 |
| El Salvador | 4 | 3 | 3 | 6 |
| Guatemala | 8 | 6 | 13 | 12 |
| Honduras | 1 | 3 | 1 | 2 |
| Nicaragua | 5 | 5 | 12 | 12 |
| <i>Centroamérica</i> | 5 | 4 | 6 | 6 |
| Productos agrícolas de exportación tradicional | | | | |
| Costa Rica | 56 | 52 | 43 | 45 |
| El Salvador | 58 | 66 | 48 | 44 |
| Guatemala | 59 | 52 | 50 | 44 |
| Honduras | 55 | 61 | 69 | 64 |
| Nicaragua | 53 | 65 | 52 | 55 |
| <i>Centroamérica</i> | 57 | 57 | 51 | 49 |

Fuente: CEPAL, Sede Subregional de la CEPAL en México, 1992b, cuadro 30.

^a Los tres puntos (...) indican una participación relativa inferior a 1%.

□ El autor agradece los comentarios y la ayuda de varios colegas y desea agradecer en particular a Huberth Escaith por su valioso asesoramiento en el campo de la econometría y a Juan Pérez Ga-

briel por su paciente colaboración en el área de la computación. Por supuesto, no se puede responsabilizar a ninguno de ellos por los errores y deficiencias que puedan subsistir en el texto.

En ningún país fueron inferiores al 50%, y en Honduras y Nicaragua superaron el 60%. El peso relativo de los cuatro productos sólo comenzó a disminuir paulatinamente a fines de los años ochenta y en 1991 fue inferior al 50% en toda la región por primera vez (cuadro 1).

Los productos de exportación tradicionales siguen teniendo una importancia fundamental en las economías centroamericanas, pese a que no se han mantenido al margen de la crisis económica general que ha venido afectando a la región desde comienzos de los años ochenta, lo que se debe tanto a las tendencias desfavorables de los precios internacionales (salvo para el banano) como a la falta de progreso técnico en el proceso productivo. Durante el período

comprendido entre 1980 y 1989 el valor en dólares de las exportaciones centroamericanas se redujo en promedio a una tasa anual de 1.8%, mientras que el de los cuatro principales productos de exportación tradicionales disminuyó a una tasa anual de 2.3% (CEPAL, Sede Subregional de la CEPAL en México, 1992b, cuadro 30.) La crisis tuvo efectos muy marcados en el caso del algodón, que prácticamente dejó de ser una fuente de divisas, en tanto que las exportaciones de banano fueron las únicas cuyo valor aumentó a lo largo de la década, a una tasa media de 4.4%. La producción de algodón se redujo en forma dramática, a una tasa anual media de 12.8%, y la de los demás productos sólo registró un incremento marginal (café, 0.8%; banano, 1.2%

CUADRO 2

Centroamérica: Tasas de crecimiento de la producción y las exportaciones de banano, café, algodón y azúcar^a
(Porcentajes)

| | Producción | | | | Exportaciones | | | |
|----------------------------------|------------|-----------|-------|-------|---------------|-----------|-------|-------|
| | 1970-1979 | 1980-1989 | 1990 | 1991 | 1970-1979 | 1980-1989 | 1990 | 1991 |
| Banano | | | | | | | | |
| Costa Rica | 2.1 | 3.5 | 8.1 | 5.6 | 12.3 | 3.7 | 13.9 | 20.7 |
| El Salvador ^b | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| Guatemala | 3.3 | -1.2 | 4.0 | 1.7 | 3.9 | 7.5 | -1.0 | -7.1 |
| Honduras | 1.8 | -0.2 | -4.2 | -7.0 | 12.1 | 4.0 | 4.2 | -9.1 |
| Nicaragua | 20.5 | -2.1 | 7.4 | 8.9 | 41.0 | 9.6 | 34.5 | 5.9 |
| <i>Centroamérica</i> | 2.5 | 1.2 | 3.2 | 1.1 | 11.9 | 4.4 | 8.1 | 3.5 |
| Café | | | | | | | | |
| Costa Rica | 2.3 | 3.6 | 13.1 | -6.1 | 17.6 | 1.6 | -14.3 | 8.5 |
| El Salvador | 3.7 | -1.5 | -7.6 | -1.6 | 22.2 | -9.3 | 1.6 | -13.5 |
| Guatemala | 3.0 | 1.0 | 4.8 | -2.5 | 17.6 | -2.2 | -16.8 | -11.1 |
| Honduras | 8.9 | 3.9 | 14.9 | -11.5 | 25.2 | -0.9 | -5.2 | -14.3 |
| Nicaragua | 4.0 | -2.9 | -35.5 | 45.6 | 19.5 | 1.0 | -20.8 | -48.1 |
| <i>Centroamérica^b</i> | 3.8 | 0.8 | ... | -2.7 | 20.1 | -3.8 | -10.8 | -10.2 |
| Algodón | | | | | | | | |
| Costa Rica ^b | 16.7 | 20.4 | ... | -50.9 | 2.5 | ... | ... | ... |
| El Salvador | 2.4 | -19.9 | -24.1 | -15.0 | 15.9 | -40.4 | 62.5 | 23.1 |
| Guatemala | 11.3 | -11.8 | -8.0 | 8.8 | 24.6 | -18.8 | -9.7 | -12.2 |
| Honduras ^b | 17.7 | -15.6 | -1.5 | -64.7 | 29.7 | -25.1 | ... | ... |
| Nicaragua | -14.1 | -11.7 | 20.6 | -5.7 | 16.5 | 1.0 | 12.9 | 28.9 |
| <i>Centroamérica</i> | 2.6 | -12.8 | 0.5 | -0.3 | 19.6 | -15.9 | 1.7 | 12.7 |
| Azúcar | | | | | | | | |
| Costa Rica | 2.3 | -1.5 | 11.1 | 7.9 | 17.1 | -10.3 | 69.9 | 17.3 |
| El Salvador | 8.6 | 0.6 | 21.9 | 13.5 | 16.1 | 1.3 | 34.4 | 72.9 |
| Guatemala | 10.0 | 5.4 | 12.5 | 4.7 | 21.6 | 3.2 | 66.0 | -7.6 |
| Honduras | 7.1 | -0.8 | 8.8 | 8.1 | 30.6 | -10.6 | 11.8 | 22.8 |
| Nicaragua | 1.4 | -0.8 | 16.8 | -3.4 | 8.0 | 4.0 | 31.6 | -19.0 |
| <i>Centroamérica</i> | 6.1 | 1.8 | 13.7 | 5.9 | 17.2 | -0.7 | 53.8 | 1.2 |

Fuente: CEPAL, Sede Subregional de la CEPAL en México, 1992b, cuadros 21 y 30.

^a Las tasas de crecimiento de las exportaciones se calculan de acuerdo con su valor en dólares corrientes.

^b Los tres puntos (...) indican que las tasas de crecimiento no son aplicables debido a que los niveles de producción y de exportación son nulos o despreciables.

y caña de azúcar, 1.8%). En Nicaragua disminuyó la producción de los cuatro cultivos y sólo en Guate-

mala se registró un considerable incremento del volumen general de producción¹ (cuadro 2).

II

Importancia de los factores ajenos a los precios

La Sede Subregional de la CEPAL en México realizó recientemente un estudio sobre la situación y las perspectivas de las exportaciones agrícolas tradicionales en Centroamérica (CEPAL, Sede Subregional en México, 1992b.) Uno de los temas centrales del estudio es la evolución de la producción y de los principales factores que influyeron en ella.

Dicha evolución se debió a diversos factores económicos y no económicos, muchos de los cuales no son cuantificables y ni siquiera pueden compararse entre sí. Los conflictos armados provocaron prolongados trastornos en las zonas rurales de El Salvador y Nicaragua y, en menor medida, de Guatemala. Las condiciones climáticas afectaron a la producción de distintas maneras, que no se reflejan en los datos pluviométricos ni en la incompleta información histórica sobre los frecuentes desastres naturales.

También incidieron en las tendencias de la producción varios otros factores sociales y económicos no relacionados con los precios. La capacidad de los agricultores para realizar todas las actividades necesarias durante el ciclo productivo y para invertir con el objeto de ampliar su capacidad productiva, así como su disposición a hacerlo, dependieron más de la disponibilidad efectiva de créditos y de los controles

impuestos a su utilización que de la tasa de interés. El valor de mercado y la liquidez de los productos agrícolas de exportación y, por lo tanto, los incentivos para producirlos, se vieron limitados por reformas inadecuadas de los mecanismos comerciales, fiscales y del mercado, como también por obstáculos legales, físicos y de infraestructura que afectaron al transporte y al comercio internos. La disponibilidad de mano de obra y la oferta de productos básicos manufacturados disminuyeron drásticamente en muchas zonas rurales debido a los conflictos armados, lo que redujo el poder real de compra de los saldos monetarios de los agricultores y, por consiguiente, los incentivos a la producción.² En algunos países la incertidumbre con respecto a los derechos de propiedad contribuyó a desestimular la inversión en nuevas instalaciones productivas e incluso en el mantenimiento de las instalaciones existentes.

Los trastornos ambientales provocados por el ser humano, cuyo alcance es difícil calcular con precisión, también influyeron en la situación descrita; el más importante de ellos fue la reducción de la fertilidad a largo plazo provocada por el uso excesivo de pesticidas y otros productos químicos en el cultivo del algodón.

III

Modelo simplificado

Pese a la reconocida importancia de los factores ajenos a los precios, se recurrió a la información sobre el período 1960-1990 almacenada en la base

de datos de la Sede Subregional de la CEPAL en México, en un intento por poner a prueba la hipótesis muy general de que existe una correlación

¹ La información proviene de la base de datos de la CEPAL y de estimaciones preliminares de la producción de 1991, basadas en cifras oficiales. En CEPAL, Sede Subregional de la CEPAL en México (1992b), se presenta más información estadística sobre las tendencias de la producción y de las exportaciones agrícolas tradicionales en Centroamérica.

² Por ejemplo, en muchas áreas rurales de Nicaragua el racionamiento de productos básicos, la desestabilización del comercio debido al conflicto y la hiperinflación, que se prolongaron durante gran parte del último decenio, limitaron dramáticamente los incentivos de los pequeños agricultores para incrementar sus ingresos.

positiva entre los precios al productor y los niveles de producción.

Desde fines de los años cuarenta se han venido realizando estudios sobre la sensibilidad al precio en el sector agrícola, especialmente en lo que se refiere al comportamiento de los pequeños agricultores y en particular en el continente africano. Por ejemplo, Maitha (1969) y Ady (1968) determinaron que la oferta de café presentaba elasticidades positivas aunque moderadas en Kenya y Uganda, respectivamente; Olayide (1972) llegó a una conclusión similar con respecto al algodón en Nigeria. Los resultados de éstos y varios otros estudios —en muchos de los cuales no se pudieron establecer correlaciones significativas entre producción y precios— han sido comentados por Helleiner (1975), quien determinó que, si bien contribuyen a refutar el mito de que los pequeños agricultores suelen tener un comportamiento “irracional” o “no económico”, las conclusiones también muestran las limitaciones de tomar exclusivamente en consideración los precios al productor, así como la complejidad de los patrones de adopción de decisiones de los agricultores. En los últimos años ha continuado el debate teórico y de política, alimentado por interpretaciones contradictorias de nuevos hallazgos empíricos. Balassa (1990), Berg (1989) y Bond (1983), entre otros, han hecho hincapié en la importancia de la respuesta a los precios de la oferta de los agricultores, incluso en contextos tradicionales. Por otra parte, Helleiner, Lele, Lipton y Mellor se cuentan entre los autores que se oponen a que se otorgue excesiva importancia a las políticas de precios, junto con mostrarse partidarios de la adopción de estrategias agrícolas globales y a largo plazo destinadas a estimular las exportaciones (véanse, entre otros, Gbetibouo, Lele y Van de Walle, 1989; Lipton, 1987, y Mellor 1990). Aparentemente, gran parte de la información generada en los años ochenta confirmó las opiniones de estos últimos, como lo reconoce, por ejemplo, el Banco Mundial (1990).

En los estudios sobre los productos de exportación tradicionales de Centroamérica, al igual que en otros estudios similares, se debería haber incluido en el modelo utilizado el costo de los insumos y, en los casos pertinentes, el precio de los cultivos que competían con los productos considerados, dado que, según el fundamento a nivel microeconómico de la sensibilidad al precio, los agricultores que se dedican a cultivos de exportación maximizan sus utilidades cuando existen obstáculos a la producción.³ Fue imposible tomar en cuenta el costo de los insumos, debido a la limitada cobertura de los datos disponibles, que no incluyen series completas de los precios de los insumos y de los productos alternativos que podrían competir por el uso de la tierra con los cuatro productos agrícolas de exportación tradicional.⁴ De hecho, la base de datos no contiene un índice agregado del precio de los granos, que pueden competir con el algodón por el uso de tierras bajas irrigadas; sin embargo, en los intentos preliminares por utilizar los precios de los granos como variables explicativas en los modelos correspondientes al algodón quedó demostrado que la influencia que éstos ejercen es del signo correcto pero no es estadísticamente significativa. En cuanto al precio de los insumos, los limitados datos disponibles para los años ochenta reflejan una marcada tendencia ascendente (cuadro 3), que sin duda contribuyó en gran medida a desestimular la producción, especialmente en el caso del algodón, el cultivo que exige un mayor volumen de insumos de los cuatro cultivos tradicionales considerados.

En vista de que los datos disponibles sólo proporcionaban información parcial, decidimos poner a prueba modelos de regresión lineal muy simplificados, en los que sólo se utilizan como variables explicativas los precios de los productos, cuya influencia en la producción puede verse modificada en algunos casos por variaciones del tipo de cambio o disturbios populares.

³ Como se sabe, la validez del supuesto de la maximización de las utilidades está limitada por diversos factores, entre los cuales cabe mencionar los siguientes: el hecho de que la información sea con frecuencia incompleta y asimétrica, lo que contribuye al surgimiento de mecanismos de creación de expectativas complejas y heterogéneas en las diferentes categorías de productores; la posibilidad de que los pequeños agricultores muestren una cierta inclinación a la producción de subsistencia, lo que puede conducir a que se valore la mano de obra familiar en cero o en un nivel inferior al valor de mercado, y la preferencia de los terratenientes adinerados por los cultivos tradicionales, que se explica por motivos culturales y de prestigio.

⁴ Esto es lo que ocurre, por ejemplo, con el precio del ganado, que junto con las expectativas sobre la existencia de mercados en los que se pueda colocar las exportaciones puede ser un importante factor determinante de las decisiones de inversión de los productores de café.

CUADRO 3

Centroamérica: Índice de costos de insumos en cuatro países centroamericanos^a

| | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 |
|---------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Costa Rica | | | | | | | | | | | |
| Fertilizantes | ... | ... | 100 | 84 | 107 | 129 | 124 | 122 | 133 | 133 | 138 |
| Herbicidas | ... | ... | 100 | 77 | 120 | 138 | 158 | 374 | 157 | 172 | 195 |
| Insecticidas | ... | ... | 100 | 91 | 105 | 131 | 143 | 145 | 176 | 195 | 216 |
| El Salvador | | | | | | | | | | | |
| Fertilizantes | 100 | 121 | 130 | 103 | 121 | 105 | 183 | 171 | 161 | 169 | 184 |
| Guatemala | | | | | | | | | | | |
| Fertilizantes | ... | ... | ... | ... | 100 | 122 | 149 | 168 | 188 | 195 | 202 |
| Pesticidas | ... | ... | ... | ... | 100 | 122 | 150 | 177 | 272 | 255 | 238 |
| Honduras | | | | | | | | | | | |
| Insecticidas | 100 | 115 | 132 | 146 | 144 | 148 | 149 | 149 | 157 | 151 | 271 |
| Herbicidas | 100 | 136 | 133 | 139 | 135 | 127 | 129 | 124 | 127 | 171 | 286 |
| Fertilizantes | 100 | 119 | 121 | 122 | 107 | 101 | 99 | 91 | 92 | 115 | 190 |

Fuente: CEPAL, Sede Subregional de la CEPAL en México, 1992b, cuadro 22.

^a Los índices de precios de las categorías de productos incluidas en el cuadro son promedios simples de los índices correspondientes al precio de un solo producto.

IV

Diferencias estructurales entre los cuatro productos de exportación tradicional

Los resultados del estudio coincidieron con los que se preveía obtener. Quedó demostrado que era imposible establecer correlaciones econométricas estadísticamente significativas entre los precios y la producción de banano y azúcar en todos los países sobre la base de modelos relativamente sencillos. Era previsible que el estudio arrojara este resultado en el caso de estos dos productos, dado que sus precios nominales en los mercados nacionales e internacionales son indicadores absolutamente inadecuados de rentabilidad.

Como se sabe, la rentabilidad del comercio del banano y las decisiones relativas a su producción dependen fundamentalmente de las estrategias de un número reducido de empresas transnacionales, que controlan los mercados mundiales de este producto, desde la etapa de cultivo hasta las redes de distribu-

ción en los países industrializados.⁵ Es lógico suponer que, en un contexto competitivo de carácter colusorio u oligopólico, las empresas determinan los precios internacionales de acuerdo con su percepción de las tendencias de la demanda en los principales mercados, en tanto que, desde el punto de vista de la empresa, los precios a nivel de la explotación agrícola no pasan de ser precios contables internos. Las empresas transnacionales también determinan los precios al productor y las metas de producción de las pequeñas plantaciones. Por otra parte, en contados

⁵ Además, en la última década ha habido un muy limitado equilibrio oligopólico, debido a las frecuentes absorciones de empresas y las también frecuentes entradas y salidas de empresas del mercado, todo lo cual ha contribuido a la inestabilidad de la relación entre producción y precios.

casos los productores de algunos países latinoamericanos han establecido canales independientes de comercialización, pero como siguen controlando una porción muy reducida de los mercados mundiales, no tienen influencia en los precios. Aunque en menor medida que en el caso de otros productos de exportación tradicionales, las políticas discriminatorias de importación y comercio del banano que aplican los países industrializados también contribuyen a complicar la relación entre los precios vigentes en Europa, los Estados Unidos y otras regiones desarrolladas, por una parte, y las expectativas y el comportamiento de los productores de Centroamérica, América del Sur, África y Asia, por otra.⁶

Este último fenómeno es mucho más marcado en el caso del azúcar. La intervención de los gobiernos en los principales países desarrollados fragmenta y distorsiona los mercados mundiales; dichos gobiernos no sólo otorgan una gran protección a sus agricultores y refinadores, sino que además hacen distinciones unilaterales entre los exportadores de azúcar de los países en desarrollo, mediante la aplicación de cuotas y la fijación de precios arbitrarios de compra.⁷

Además, debido a las características técnicas de las industrias del banano y el azúcar, los niveles de producción anual dependen en gran medida de las

cuantiosas inversiones en infraestructura realizadas en el pasado con propósitos muy específicos y que responden a estrategias de largo plazo.⁸ Este es otro factor de rigidez, que dificulta aún más el estudio econométrico de la relación entre precios y producción.

Por otra parte, en los casos del café y el algodón no existe una integración vertical entre las actividades de producción y comercialización, al menos en Centroamérica. Aunque los grandes terratenientes han desempeñado tradicionalmente un papel de fundamental importancia, un alto porcentaje de la producción proviene de medianos y pequeños agricultores, especialmente en el caso del café. Además, incluso los grandes productores de café y algodón son centroamericanos en su mayoría, y actúan como agentes que no influyen en los precios cuando venden en los mercados mundiales, controlados por empresas transnacionales de comercialización con sede en países desarrollados.⁹

En el estudio se obtuvieron resultados estadísticamente significativos con respecto al café en la mayoría de los países, y en Guatemala y El Salvador con respecto al algodón; estos resultados concuerdan con lo que se sabía previamente sobre las características de la producción y comercialización de ambos productos en Centroamérica.

V

Análisis empírico¹⁰

1. Café

En principio, los precios deberían incidir en la producción de café debido a su influencia en las decisiones relativas a la siembra y a la renovación, en un ciclo de cinco a seis años, y en la poda, la fertilización y otras actividades anuales.¹¹ De hecho, no se encontró ningun-

na relación estadísticamente significativa entre la producción y los precios cuando había un desfase de cinco a seis años entre ambos. Este resultado negativo no sólo podría indicar que los datos son inadecuados, sino también que las grandes inversiones en los cafetales no dependen del precio del grano, sino de otros factores económicos y posiblemente sociales.

⁶ Véanse, entre otros, Ellis (1984); López (1986); Naciones Unidas, Consejo Económico y Social (1989); Martínez Cuenca (1991); OCDE (1991), y UNCTAD (1992).

⁷ Véanse, entre otros, UNCTAD (1990 y 1992); CEPAL, Sede Subregional de la CEPAL en México (1992a); Viatte y Cahill (1991), y Davenport (1988).

⁸ Véanse, entre otros, Brown (1987); López (1986), y Naciones Unidas, Consejo Económico y Social (1989).

⁹ Véase, por ejemplo, UNCTAD (1992).

¹⁰ En esta sección sólo se presentan los principales resultados del análisis.

¹¹ Al término del ciclo anual de producción, todas las decisiones

anteriores sobre inversiones representan un costo no recuperable y, por lo general, los productores de café tratan de completar todas las actividades de cosecha aunque las condiciones del mercado sean adversas. Como los costos de la cosecha constituyen una gran proporción de los costos anuales de producción en un año normal, en tal caso la respuesta a corto plazo de la producción a los precios es menor. Sin embargo, dado que los precios internacionales son tan bajos, en la actualidad es muy posible que los costos de la cosecha sean superiores a los precios al productor, sobre todo en zonas montañosas remotas. Según información preliminar, esto es lo que ocurrió en varios países centroamericanos con la campaña del café de 1991-1992.

En cambio, cuando se utilizaron como variables explicativas los precios con un desfase de un año en regresiones logarítmicas en las que también se incluyeron uno o dos factores endógenos desfasados, los resultados fueron satisfactorios en todos los países con la excepción de Nicaragua. En Costa Rica, Guatemala y Honduras se utilizaron como variables explicativas los precios internos (al productor) en dólares,¹² en tanto que en El Salvador el empleo del precio mundial y del tipo de cambio como variables explicativas independientes permitió un ajuste óptimo.¹³ El coeficiente del tipo de cambio presentó el signo previsto (negativo), lo que indica en principio que las devaluaciones influyeron positivamente en la producción de café.

En el cuadro 4 se presentan las elasticidades a

corto y largo plazo de la producción de café con respecto al precio y, en el caso de El Salvador, también con respecto al tipo de cambio. Las elasticidades a corto plazo son bajas, lo que sugiere que las medidas de política destinadas a elevar el precio al productor en términos reales con el objeto de incrementar la producción (por ejemplo, mediante subsidios, bajos impuestos netos, tipos de cambio múltiples e incluso una devaluación general) tendrían efectos positivos pero limitados.¹⁴ Las elasticidades a largo plazo se presentan sobre todo con el propósito formal de ofrecer datos estadísticos completos, pero tienen escaso valor informativo, debido a que sólo se puede demostrar la existencia de una correlación positiva a corto plazo entre la producción y el precio.

CUADRO 4

Centroamérica (cuatro países): Elasticidades de la producción de café con respecto a los precios^a y los tipos de cambio

| | Precio | | Tipo de cambio | |
|-------------|-------------|-------------|----------------|-------------|
| | Corto plazo | Largo plazo | Corto plazo | Largo plazo |
| El Salvador | 0.1386 | 0.2014 | -0.1908 | -0.2886 |
| Guatemala | 0.1513 | 0.3721 | | |
| Costa Rica | 0.0779 | 0.7853 | | |
| Honduras | 0.1931 | 0.8915 | | |

^a Las elasticidades de precios corresponden al precio al productor nacional expresado en dólares en los casos de Costa Rica, Guatemala y Honduras, y al precio internacional en el de El Salvador.

2. Algodón

En el caso de este producto sólo se obtuvieron resultados aceptables para El Salvador y Guatemala, mediante el uso de modelos dinámicos simples en los que se realiza una regresión de la tasa de crecimiento de la producción a corto plazo con respecto a la

tasa de incremento de los precios, también a corto plazo.

De hecho, en primer término se realizaron regresiones dinámicas generales en las que se indica el nivel de producción al lado izquierdo y los valores desfasados de la producción y de los precios a la derecha, como en el caso del café; los resultados apuntan a una especificación en primera diferencia. Por lo tanto, se modificó el modelo con el objeto de estimar la correlación entre las tasas de crecimiento de las variables.

¹² Según el supuesto implícito, los productores calculan su poder adquisitivo real sobre la base del valor en dólares de sus ingresos, en lugar de considerar el volumen de entradas en moneda nacional. Esto puede responder a su interés en adquirir bienes de capital o de consumo y servicios que sólo pueden comprarse en divisas (dentro o fuera del país) o a su costumbre de prever las consecuencias inflacionarias de las devaluaciones.

¹³ Sin embargo, esta regresión presenta un R^2 bajo (0.633). También se puso a prueba una variable ficticia (GUERRA) para el período 1980-1990. Estas regresiones no dieron resultados adecuados y el coeficiente de regresión y el coeficiente t de la variable ficticia fueron extremadamente bajos. Este resultado negativo permite suponer que la guerra no afectó mayormente la producción de café en los años ochenta. En cambio, la variable ficticia GUERRA resultó ser significativa en el caso de la producción de algodón.

¹⁴ Por supuesto, esta observación es válida siempre que las condiciones del mercado sean "normales" en términos generales. En la situación actual, en que los precios internacionales del café son tan bajos que algunos productores están sufriendo pérdidas netas, cabe considerar que los subsidios gubernamentales son necesarios para evitar el derrumbe de todo el sector.

Se utilizó el siguiente modelo original con un año de desfase:

$$P = f(P_{t-1}, p_t, p_{t-1})$$

Esto también podría expresarse mediante la siguiente ecuación logarítmica-lineal:

$$(1) \log(P) = C + a \log(P_{t-1}) + b_1 \log(p_t) + b_2 \log(p_{t-1}),$$

siendo:

P = producción

p = precio

Incorporando la restricción $b_1 = -b_2 = b$ y restando el $\log(P_{t-1})$ de ambos miembros, se obtiene el siguiente modelo simplificado:

$$(2) \log(P) - \log(P_{t-1}) = C + (a - 1) \log(P_{t-1}) + b [\log(p_t) - \log(p_{t-1})],$$

ó

$$(3) \dot{P} = C + (a - 1) \log(P_{t-1}) + b \dot{p}$$

siendo:

\dot{P} y \dot{p} tasas de crecimiento

Se puede hacer el cálculo correspondiente a la ecuación (2) para Guatemala y El Salvador y agregarle la variable ficticia GUERRA en el último caso (con un valor 1 en el período 1980-1990 y 0 en los demás años). Los coeficientes t de la variable de precios VARPRINAL y las estadísticas de prueba son satisfactorios, aunque el estadígrafo R^2 es inferior (poco más de 0.5 en Guatemala y menos de 0.4 en El Salvador), lo que indica que los precios ejercen escasa influencia en la evolución de la producción.

Los coeficientes de la variable VARPRINAL ($\log(p_t) - \log(p_{t-1})$), que pueden interpretarse como elasticidades a corto plazo de las tasas de crecimiento de la producción con respecto a las tasas de crecimiento de los precios al productor son 0.4635 en El Salvador y 0.7556 en Guatemala, y podrían indicar que existe una marcada correlación positiva a corto plazo entre las variaciones de los precios y las decisiones de siembra.

Es posible que el comportamiento de los productores responda al hecho de que, a diferencia

de los cafetales, las tierras adecuadas para el cultivo del algodón son bajas y también sirven para otros cultivos, por ejemplo de granos. Todos los años los productores deben decidir si van a cultivar algodón (opción que exige cuantiosas inversiones a corto plazo) u otra especie. Por lo tanto, la variación del precio del algodón de un año a otro puede influir notablemente en la producción a corto plazo.¹⁵

El coeficiente de regresión y el coeficiente t de la variable endógena desfasada LPROAR (-1), que se podrían considerar como un reflejo de la influencia de factores de largo plazo en las variaciones de la producción, fueron altos y significativos en el caso de Guatemala, y bajos y no significativos en el de El Salvador. Para comprobar la hipótesis de que los factores económicos de largo plazo no relacionados con los precios al productor del algodón tienen efectos muy distintos tanto en Guatemala como en El Salvador, se realizaron regresiones de control para ambos países en las que no se consideró la variable LPROAR (-1). En comparación con el caso base, el ajuste de regresión se redujo drásticamente en el caso de Guatemala, pero sólo marginalmente en el de El Salvador. Estos resultados podrían indicar que la falta de estabilidad política en El Salvador contribuyó a limitar el comportamiento de los productores a respuestas de muy corto plazo, en tanto que los productores guatemaltecos tuvieron la oportunidad de desarrollar mejor las estrategias de producción, al menos en cierta medida.

Por último, cabe señalar que en El Salvador la variable ficticia GUERRA es significativa y tiene un alto coeficiente negativo (-0.33), lo que refleja el efecto desestabilizador que tuvo el conflicto armado para la producción de algodón.

¹⁵ La experiencia práctica de los productores confirma esta explicación. Dicha experiencia fue comentada por Alfredo Gil Spillari, de la Junta Nacional del Algodón de Guatemala, en el Seminario sobre la situación de los productos agrícolas tradicionales de exportación, que se realizó en la Sede Subregional de la CEPAL en México (Ciudad de México, 10 y 11 de diciembre de 1992). Este argumento no niega la existencia de una correlación positiva a largo plazo entre la producción y los precios, que podría reflejarse en los coeficientes de la variable endógena desfasada y en la capacidad explicativa de las regresiones, además de la influencia de otras variables que inciden en la evolución de la producción. De hecho, aunque el valor de R^2 es aceptable, resulta inferior a 0.8 en el caso de Guatemala. En El Salvador es superior, pero los valores que arrojan las pruebas de Durbin y de Ramsey son altos y sólo parcialmente aceptables, lo que permite pensar que puede haber tanto una autocorrelación como problemas de mala especificación.

VI

Resumen y conclusiones

El ejercicio descrito demuestra que la respuesta de la producción de productos agrícolas de exportación tradicional de Centroamérica a los estímulos provenientes de los precios no es muy importante; en algunos casos no fue posible confirmarla estadísticamente.

Los resultados del ejercicio indican que se debe proceder con cautela en la determinación de las ventajas de los programas de ajuste y liberalización que se están llevando a cabo en países pequeños y pobres con una estructura tradicional, rígida y no diversificada

de exportaciones, dado que no cabe esperar que las variaciones de la producción derivadas del mercado sean de gran alcance, por lo menos en el corto y mediano plazo.¹⁶ El débil efecto de los precios sugiere que es importante complementar las medidas de ajuste y propiciar la modernización y la diversificación, por ejemplo mediante políticas industriales específicas destinadas a encauzar la mayor parte de las importaciones adicionales a sectores reconocidamente aptos para incrementar las exportaciones.

(Traducido del inglés)

¹⁶ En varios estudios recientes se ha llegado a conclusiones similares. Véanse, entre otros, Daniel, Green y Lipton (1985); Aziz (1990); Lipton (1987); Mullor-Sebastian (1990); Taylor (1988), y Banco Mundial (1990). Véase también Brinkman y Gabriele (1992). Los resultados de un cálculo econométrico basado en datos correspondien-

tes al decenio de 1980 demuestran que, sobre todo en el caso de Costa Rica, las exportaciones en general no presentan elasticidad con respecto a los precios y que, por consiguiente, los subsidios a las exportaciones no constituyen una política adecuada (Hoffmeister, 1991, p. 19).

Bibliografía

- Ady, Peter (1968): Supply functions in tropical agriculture, *Bulletin of the Oxford University Institute of Economic and Statistics*, vol. 30, N° 2.
- Aziz, Sartaj (1990): *Agricultural Policies for the 1990s*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Balassa, Bela (1990): Incentive policies and export performance in Sub-Saharan Africa, *Structural Change in African Agriculture*, IFPRI Policy Briefs, N° 5, Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias.
- Banco Mundial (1990): *Making Adjustment Work for the Poor. A Framework for Policy Reform in Africa*. Washington, D.C.
- Berg, Elliot (1989): The liberalisation of rice marketing in Madagascar, *World Development*, vol. 17, N° 5, Nueva York, Pergamon Press plc. mayo.
- Bond, Marian E. (1983): Agricultural responses to prices in Sub-Saharan African countries, *Staff Papers*, vol. 30, N° 4, Washington, D.C. Fondo Monetario Internacional (FMI), diciembre.
- Brinkman, Henk-Jan y Gabriele Alberto (1992): *Problems in Agricultural Development in Sub-Saharan Africa*, Working Paper, N° 17, Nueva York, Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales (DAESI).
- Brown, James J. (1987): *The International Sugar Industry - Developments and Prospects*, World Bank Staff Commodity Working Papers, N° 18, Washington, D.C., Banco Mundial.
- CEPAL, Sede Subregional de la CEPAL en México (1992a): *Las negociaciones sobre liberalización agrícola en la Ronda Uruguay del GATT. Perspectivas de Centroamérica*, México, D.F.
- (1992b): *Centroamérica: productos tradicionales de exportación. Situación y perspectivas*, LC/MEX/R. 373 (SEM. 52/2), México, D.F.
- Daniel, Philip, Reginal Green y Michael Lipton (1985): A strategy for the rural poor, *Journal of Development Planning*, N° 15, Nueva York, Naciones Unidas. Publicación de las Naciones Unidas. N° de venta E.85.II.A.6.
- Davenport, Michael (1988): *European Community Trade Barriers to Tropical Agricultural Products*, O.D.I. Working Paper, N° 27, Londres, Overseas Development Institute (ODI).
- Ellis, Frank (1984): *Las transnacionales del banano en Centroamérica*, San José.
- Gbetibouo, Mathurin, Uma Lele y Nicolás van de Walle (1989): *Cotton in Africa, An Analysis of Differences in Performance*, MADIA Discussion Paper, N° 7, Washington, D.C.
- Helleiner, Gerald (1975): Smallholder decision making: tropical African evidence, Lloyd G. Reynolds (ed.). *Agriculture in Development Theory*, Londres.
- Hoffmeister, Alexander (1991): *The Cost of Export Subsidies: Evidence from Costa Rica*, IMF Working Paper (WP/91/94), Washington, D.C., FMI.
- Lipton, Michael (1987): Limits of price policy for agriculture: Which way for the World Bank, *Development Policy Review*, vol. 5, N° 2, Londres, ODI.
- López, José R. (1986): *La economía del banano en Centroamérica*, San José.
- Maitha, J.K. (1969): A supply function for Kenian coffee, *Eastern African Economic Review*, vol. 1, N° 1.
- Martínez Cuenca, Alvaro (1991): *Banana libre*, Managua.
- Mellor, John W. (1990): Emphasizing agriculture in economic development — Is it a risky business?, *Structural Change in African Agriculture*, IFPRI Policy Briefs, N° 5, Washington, D.C.
- Mullor-Sebastian, Alicia (1990): *Export Instability and Policy Implications for Developing Countries as Residual Suppliers*, IMF Working Paper (WP/90/44), Washington, D.C., FMI.
- Naciones Unidas, Consejo Económico y Social (1989): *Trends in the International Market for Agricultural and Tropical Products and the Liberalization of International Agricultural Trade*, Report of the Secretary General, Nueva York.

- OCDE (1991): *Agricultural Policies, Markets and Trade, Monitoring and Outlook 1991*, París.
- Olayide Olajuwon (1972): Some estimates of supply elasticities for Nigeria's cash crops, *Journal of Agricultural Economics*, vol. 23, N° 3.
- Taylor, Lance (1988): *Varieties of Stabilization Experiences: Towards Sensible Macroeconomics in the Third World*, Oxford, Clarendon Press.
- UNCTAD (1990): *The Implications of Bilateral Arrangements on Trade and Development of Developing Countries*, Informe de la Secretaria, Ginebra.
- _____ (1992): *Analytical report by the UNCTAD Secretariat at the Conference*, UNCTAD VII, Ginebra.
- Viatte, Gérard y Carmel Cahill (1991): The resistance to agricultural reform, *The OECD Observer*, N° 171, París, OCDE, agosto-septiembre.

De la inflación crónica *a la inflación moderada* en el Ecuador

Luis I. Jácome Hidalgo

*Corporación de Estudios
para el Desarrollo
(CORDES), Quito.*

Desde septiembre de 1992 está en vigencia en Ecuador un nuevo programa de estabilización. Aquí se examina la naturaleza de esta política económica, en una breve comparación con otras experiencias de estabilización en el país en los años ochenta, y sus logros hasta la fecha. Hasta ahora se ha logrado reducir la tasa de inflación a un 32% anual al finalizar 1993, luego de cinco años en que fue superior al 55% en promedio. Por lo tanto, se ha pasado de una situación de inflación crónica a otra de inflación moderada, que ha estado acompañada de una baja en la actividad económica, pese a la caída de las tasas de interés reales, y del uso del tipo de cambio como ancla nominal. A pesar de esto último, la balanza comercial no ha sufrido un gran deterioro, como cabía esperar. El estudio finaliza con un rápido examen de los obstáculos que habrán de vencerse hacia adelante, teniendo en cuenta la perspectiva de una nueva baja apreciable de la inflación en 1994, como la que han planteado las autoridades económicas.

I

Introducción

La evolución de la economía ecuatoriana en los últimos diez años ha sido fundamentalmente inestable debido a causas de origen interno y externo. Las tasas de ahorro e inversión cayeron notablemente en comparación con las de la década anterior, y el crecimiento económico fue moderado. En general, las condiciones de vida de la mayor parte de la población se deterioraron, y la economía ecuatoriana se rezagó respecto del resto de América Latina, luego de que en los años setenta había sido una de las que habían mostrado mayor dinamismo.

Los problemas se agravaron particularmente a partir de 1987, año en que empezó a acelerarse el proceso inflacionario. Pese a los esfuerzos de estabilización desplegados desde la segunda mitad de 1988, las cosas no mejoraron puesto que los precios subieron en promedio un 57% por año entre ese año y 1992.

En septiembre de 1992 se aplicó un nuevo programa de estabilización, a los pocos días de asumir el poder un nuevo gobierno. Hasta ahora los resultados son alentadores, pues se han restablecido los equilibrios macroeconómicos, la inflación se ha desacelerado significativamente y se ha elevado sustancialmente el nivel de las reservas internacionales. Al mismo tiempo, se ha producido una marcada apreciación real del tipo de cambio y el crecimiento económico

se ha desacelerado, quizás inevitablemente. Aunque se ha avanzado mucho en la lucha contra la inflación, queda aún camino por recorrer, puesto que por ahora se ha pasado de una inflación crónica a una inflación moderada.¹ Lo sucedido en otros países de la región indica que esta última es particularmente difícil de doblegar.

Este artículo se propone evaluar los resultados del programa de ajuste implantado en septiembre de 1992. Complementariamente, analiza brevemente las perspectivas de la economía en el corto plazo, dentro del objetivo planteado por el gobierno de reducir la inflación a un nivel significativamente más bajo (sección I). Revisa los antecedentes de la implantación del actual programa de estabilización, pues ello contribuye a entender mejor la naturaleza de la estrategia de estabilización elegida (sección II). Examina tal estrategia (sección III), haciendo una breve comparación con anteriores programas de estabilización ensayados en el país en los años ochenta. Analiza la situación actual y señala los logros y debilidades de la política aplicada (sección IV). Hace algunas breves reflexiones sobre la viabilidad de lograr en 1994 la nueva baja apreciable de la inflación planteada por el gobierno (sección V). Y por último, extrae las conclusiones más importantes (sección VI).

II

Antecedentes del actual programa de estabilización

Si bien los problemas que ha vivido el Ecuador en la última década suelen asociarse con la crisis de la deuda externa, ellos en realidad germinaron en los años setenta y se manifestaron al comenzar los ochenta. En efecto, cuando la economía empezó a crecer diná-

micamente con el inicio de las exportaciones de petróleo y el posterior aumento de su precio en el mercado internacional, se fueron acumulando distorsiones que se manifestaron a través de elevados desequilibrios en los sectores fiscal y externo.² Los proble-

□ El autor agradece los comentarios de Augusto de la Torre, Santiago Bayas y José Samaniego, eximiéndolos de toda responsabilidad por los errores que pueda haber en este artículo.

¹ Esta inflación suele definirse como aquella en que la tasa de crecimiento de los precios está entre 15 y 30 % anual.

² El mecanismo de transmisión de este *shock* externo fue la apreciación real del tipo de cambio, que estimuló una asignación de recursos favorable a las actividades de producción y consumo interno, en detrimento del sector de bienes transables en el mercado internacional (con la excepción del petróleo). Este fenómeno ha

mas se agudizaron en los primeros meses de la reinstauración de la democracia en el país —esto es, hacia fines de 1979— tras la adopción de medidas que significaron una expansión fiscal y un fuerte encarecimiento de los costos de producción.³

La situación descrita se pudo mantener mientras existieron bajas tasas de interés internacionales y, en general, mientras se pudo contar con el financiamiento externo requerido. La crisis de la deuda externa, por lo tanto, dejó al descubierto problemas que se habían acumulado a lo largo de años anteriores.

A partir de ese momento, la vulnerabilidad externa de la economía aumentó. Varios hechos exógenos de los años siguientes ocasionaron importantes

pérdidas de divisas al país: entre ellos, las inundaciones de finales de 1982 y 1983 motivaron una contracción de las exportaciones tradicionales, y el terremoto de 1987 obligó a suspender las exportaciones de petróleo por alrededor de cinco meses. En general, hubo un persistente deterioro de los términos de intercambio a lo largo de los años ochenta. Para enfrentar estos problemas se adoptaron políticas de ajuste en el frente externo, pero éstas no siempre fueron acompañadas de políticas coherentes por el lado de la demanda agregada, de manera que la década transcurrió en medio de un creciente proceso inflacionario. El cuadro 1 ofrece una visión general de la evolución de la economía ecuatoriana en ese período.

CUADRO 1

Ecuador: Indicadores macroeconómicos, 1980-1990

| Años | Crecimiento anual | | | | Como proporción del PIB | | | Indice | |
|------|-------------------|----------|---------|---------|-------------------------|----------|-----------------------------|-----------|-----------------|
| | PIB real | IPC a | M1 b | TI c | Balance | | Señorea- je ^e | TCER f | Salario real |
| | | | | | SPNF d | Cta.Cte. | | | |
| 1980 | 4.9 | 16.3 | 28.0 | 6.6 | -4.7 | -7.0 | 1.4 | 110.0 | 139.1 |
| 1981 | 3.9 | 17.2 | 11.3 | -5.8 | -5.6 | -10.0 | 0.7 | 125.2 | 121.4 |
| 1982 | 1.2 | 24.4 | 20.2 | -16.1 | -6.7 | -11.5 | 0.9 | 122.6 | 109.3 |
| 1983 | -2.8 | 52.5 | 30.4 | -22.4 | ... | -1.2 | 1.0 | 116.7 | 101.4 |
| 1984 | 4.2 | 25.1 | 42.2 | 0.4 | -0.6 | -2.6 | 2.2 | 96.3 | 102.0 |
| 1985 | 4.3 | 24.4 | 23.6 | -2.0 | 1.9 | 1.0 | 1.5 | 100.0 | 100.0 |
| 1986 | 3.1 | 27.3 | 20.4 | -27.1 | -5.1 | -5.7 | 2.0 | 80.5 | 103.6 |
| 1987 | -6.0 | 32.5 | 32.3 | -5.2 | -9.6 | -11.9 | 2.3 | 61.9 | 95.5 |
| 1988 | 10.5 | 85.7 | 53.8 | -22.0 | -5.1 | -5.8 | 3.1 | 46.5 | 78.1 |
| 1989 | 0.3 | 54.2 | 38.1 | 2.7 | -2.9 | -4.6 | 1.8 | 53.8 | 61.6 |
| 1990 | 2.3 | 49.5 | 52.2 | 5.7 | 1.1 | -1.2 | 2.4 | 49.5 | 57.9 |

Fuente: FMI, *Estadísticas financieras internacionales*, varios números. Banco Central del Ecuador, *Información estadística mensual*, varios números.

^a Índice de precios al consumidor. ^b Oferta monetaria. ^c Términos de intercambio. ^d Sector público no financiero. ^e Incremento anual de la base monetaria ^f Tasa de cambio efectiva real (su disminución indica depreciación).

A comienzos de 1983 se implantó un primer programa de estabilización. Con él se buscaba enfrentar la crisis de la deuda externa y los efectos destructivos de las inundaciones en la costa ecuatoriana, que redujeron las exportaciones de banano, café y cacao. Este programa de ajuste tuvo características puramente ortodoxas: se basó en un ajuste fiscal y monetario complementado con una política

de depreciación real del tipo de cambio. Como resultado, entre 1982 y 1983 se eliminó el déficit del sector público no financiero, que llegaba a casi 7% del PIB, y el desequilibrio de la cuenta corriente externa disminuyó de más del 11% al 1% del PIB. Esto permitió que se desacelerara la inflación de fin de período a menos de la mitad desde 1983 a 1984 (de 52.5 al 25.1%). El restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos y la menor inflación permitieron que en 1984 y 1985 la economía se reactivara y creciera a tasas superiores al 4%.

Este proceso de recuperación fue interrumpido por la rápida caída del precio del petróleo en 1986 y por el terremoto de 1987. Para compensar la merma

sido ampliamente estudiado en la literatura económica bajo el nombre de "enfermedad holandesa". Al respecto, véase por ejemplo Corden y Neary (1982) y Corden (1984), y con relación específica al Ecuador, De la Torre (1987) y Jácome (1989).

³ Ejemplos en este sentido constituyen la duplicación de los salarios mínimos y la reducción de la jornada de trabajo en casi 10%.

de divisas, el país dejó de servir su deuda externa comercial. En el frente interno, en cambio, las políticas no fueron coherentes, pues lejos de contraerse se fueron tornando crecientemente expansivas. Como consecuencia, los desequilibrios fiscal y externo se agudizaron y el incremento anual de la base monetaria ("señoreaje") se acentuó, provocando una caída de las reservas internacionales netas a valores negativos hacia mediados de 1988, una inflación acumulada en los primeros siete meses de ese año de cerca de 50% anual, y grandes distorsiones en los precios relativos. Este deterioro económico coincidió con el último año del gobierno en funciones en aquella época.

A los pocos días de acceder al poder, a finales de agosto de 1988, el nuevo gobierno adoptó un programa de estabilización que denominó Plan de Emergencia Nacional, con características similares a las del programa económico ensayado exitosamente en 1983. En esencia, se buscaba realinear los precios relativos y reducir gradualmente los desequilibrios macroeconómicos existentes. Luego del ajuste inicial,⁴ este programa tuvo como componentes importantes el establecimiento de una política cambiaria basada en ajustes graduales y preanunciados, que pretendía mantener la competitividad del sector transable de la economía, y por otro lado, ajustes también graduales en los precios de los bienes y los servicios públicos, particularmente de la gasolina. No obstante estos esfuerzos, al final de 1989 la inflación había bajado sólo al 54%, tasa superior a la meta de 30% anunciada por el gobierno, lo que minó la credibilidad del programa económico. Al mismo tiempo el costo en materia de producción fue alto, pues el crecimiento resultó apenas positivo.

A partir de ese momento, el esfuerzo fiscal fue menor, en parte debido a que el Ecuador se benefició del alza de los precios del petróleo ocasionada por la guerra del Golfo Pérsico. Al mismo tiempo, la política cambiaria se mantuvo inalterable, incluyendo ocasionales ajustes discretos para mantener estable el tipo de cambio real bajo criterios sustentados en la teoría de la paridad del poder de compra.⁵ En el marco de

esta política económica y de un entorno internacional favorable, la inflación se mantuvo alrededor del 50% en 1990 y 1991, y el crecimiento se aceleró al 3.0 y 4.9%, respectivamente. Este fenómeno respondió en gran medida a la expansión de las exportaciones (de banano y camarón), que a su vez mejoró el nivel de las reservas internacionales.

En el ámbito estructural, se llevaron a cabo importantes transformaciones. Las más destacables fueron la apertura de la economía, con la cual se redujo el nivel promedio de los aranceles aduaneros más los recargos a las importaciones del 37 al 15%, aproximadamente, al tiempo que se disminuyó la dispersión arancelaria. Esta apertura de la economía fue complementada con el establecimiento gradual de una zona de libre comercio con Colombia y Venezuela. Pero, por otro lado, el país continuó acumulando atrasos en el servicio de su deuda externa comercial, situación que le creó una imagen negativa ante la comunidad financiera internacional.

Durante la primera mitad de 1992 la economía se deterioró más, en coincidencia con el período de transición a un nuevo gobierno. El exceso de demanda interna originado en la expansión fiscal impactó, más que en el nivel de precios, en las reservas internacionales netas, cuyo saldo se redujo a menos de la mitad en los primeros siete meses del año. Además, el tipo de cambio real y las tarifas de los bienes y servicios públicos se rezagaron con respecto al valor real que habían mantenido durante los tres años precedentes.

Lo que ocurrió en esos meses fue una típica situación de "crisis de balanza de pagos" (Krugman, 1979): los agentes económicos desarrollaron expectativas de una futura devaluación, que sería adoptada por el nuevo gobierno en el marco de una nueva estrategia de estabilización; en consecuencia, se produjo un ataque al tipo de cambio, es decir, una fuga de capitales que ocasionó la disminución de las reservas internacionales del Banco Central, una rápida subida de las tasas de interés internas y, en general, una desmonetización de la economía.

⁴ Las medidas incluyeron una devaluación de 45%, la elevación de tarifas públicas (en particular, se duplicó el precio interno de la gasolina), la eliminación del subsidio al trigo, un aumento salarial del orden del 16%, y otras medidas de carácter impositivo.

⁵ Adicionalmente, se otorgó un subsidio al sector exportador al disponer que el Banco Central comprara divisas en forma anticipada a este sector, incluyendo una reliquidación por la diferencia producida entre la cotización vigente a la fecha de entrega de las divisas y la del embarque de la mercancía. Las pérdidas cambiarias por este concepto alcanzaron a cerca del 1% del PIB en 1991, lo que constituyó una fuente importante de inyección primaria de liquidez.

III

El Plan Macroeconómico de Estabilización

El gobierno que asumió sus funciones en agosto de 1992 implantó a los pocos días un nuevo programa de ajuste: el Plan Macroeconómico de Estabilización (PME). Este planteó como objetivo fundamental de corto plazo lograr una “rápida reducción de la inflación y el fortalecimiento de la posición fiscal y externa”; y dentro de un horizonte de largo plazo, definió como pilar fundamental la “reforma del sector público”, para dar “viabilidad a la modernización y al desarrollo económico” del país (Banco Central del Ecuador, 1992).

Este programa era de naturaleza distinta a la de los dos anteriores. En esta ocasión se diseñó una estrategia de choque dirigida a desacelerar rápidamente la inflación, en reemplazo del enfoque más gradual que había prevalecido antes. Además, se utilizó como ancla el tipo de cambio, a diferencia de los dos programas anteriores, en los que fue el dinero la variable que cumplió esta función. Por lo tanto, el tipo de cambio pasó a ser un instrumento de estabilización, a costa de la competitividad de los sectores de la economía que comercian con el exterior. En este sentido, el nuevo experimento es similar a los programas de ajuste ensayados en el Cono Sur hacia finales de los años setenta y que han sido objeto de numerosos estudios (Solimano, 1990; Kiguel y Liviatan, 1992; Végh, 1992).

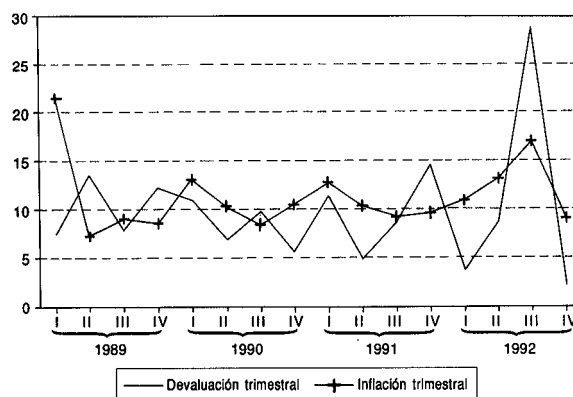
Nuevamente, tanto el tipo de cambio como los precios de los bienes y servicios públicos subieron significativamente al inicio del programa. Sin embargo, en esta ocasión el ajuste fue mayor, a fin de dejar espacio para mantener estables estas variables en el futuro. De esta manera se rompió en buena medida la inercia inflacionaria alimentada por los permanentes ajustes que se venían realizando en estos precios. Las principales medidas adoptadas inicialmente incluyeron una devaluación de alrededor de 30%, e incrementos importantes en los precios de los derivados del petróleo y la electricidad. En particular, se aumentó el precio de las gasolinas en más de 125%, y el gas de uso doméstico en cerca de 300%. Posteriormente, los dos puntales de la nueva política económica han continuado siendo la política cambiaria y el ajuste fiscal.

En particular, el manejo cambiario ha estado orientado a romper las expectativas inflacionarias que

tenían hasta hace poco los agentes económicos, las mismas que en gran parte estaban asociadas al régimen cambiario anterior, basado en minidevaluaciones preanunciadas. Esta vinculación estrecha entre las variaciones en el tipo de cambio nominal y en el nivel de precios se puede apreciar en el gráfico 1. Con este propósito, luego de la devaluación inicial se definió el tipo de cambio como “ancla” nominal, aunque sin establecer un tipo de cambio fijo.

GRAFICO 1

Ecuador: Devaluación e inflación (Evolución trimestral)



Desde el punto de vista operativo, se estableció una banda dentro de la cual se permitía que el tipo de cambio flotara, con el objeto de mantenerlo estable conforme a las directrices del Banco Central. Esta modalidad evitó tanto los problemas macroeconómicos originados por la vigencia de reglas de ajuste del tipo de cambio nominal que buscan mantener un determinado nivel del tipo de cambio real (Adams y Gros, 1986; Montiel y Ostry, 1991), como la restricción de mantener un tipo de cambio fijo por un tiempo prolongado, que tiende a generar una apreciación real del tipo de cambio y otras consecuencias macroeconómicas. Posteriormente, la banda fue eliminada, de manera que hoy se tiene un régimen de flotación dirigida.

Puesto que el techo de la banda se volvió creíble como consecuencia de la sobredevaluación inicial, y que en el transcurso de los meses se mostró una severa disciplina fiscal, las expectativas de depreciación

se redujeron apreciablemente. De esta manera, la rentabilidad de los activos financieros en sures se volvió muy atractiva, lo que estimuló la entrada de capitales.

Por lo tanto, la disciplina en el manejo de las finanzas públicas fue identificada como una condición necesaria para el éxito del programa de estabilización, como lo había demostrado la experiencia exitosa en otros países de la región que lograron estabilizar sus economías. La política aplicada ha descansado fundamentalmente en una severa restricción del gasto estatal, sin recurrir a la generación de ingresos por el lado de los impuestos.

La política monetaria ha tenido un rol menos protagónico. Esto no es motivo de sorpresa, puesto que al mantenerse estable el tipo de cambio, la política monetaria tiende a ser endógena. En este contexto, durante los primeros meses los esfuerzos monetarios apuntaron a esterilizar parcialmente la monetización originada en el crecimiento de las reservas internacionales, con el fin de evitar un excesivo aumento de la

cantidad de dinero en la economía. Recientemente, el énfasis se ha desplazado al objetivo de moderar las variaciones de las tasas de interés.

A diferencia de lo que ha ocurrido con programas de estabilización adoptados en otros países como México e Israel (los denominados heterodoxos), al comienzo el PME no incorporó explícitamente la política de ingresos como parte integral de la estrategia antiinflacionaria. Esto es explicable, dado el bajo nivel de indización que caracteriza a la economía ecuatoriana y, sobre todo, por la carencia de un ambiente favorable al consenso entre los diferentes sectores de la sociedad.

Por último, en el campo social es poco lo que se ha hecho. No ha existido por parte del gobierno la intención de darle un contenido social al gasto público, como hicieron otros países (como Chile y México) que buscaron compensar el costo del ajuste. En este sentido, la posición gubernamental ha sido la de que el mayor beneficio social para la población es la reducción de la inflación.

IV

Resultados del Plan Macroeconómico de Estabilización

Si se hace un balance, la aplicación del PME ha dado resultados positivos, pues la mayoría de los principales indicadores macroeconómicos muestran una evolución favorable (cuadro 2). En particular, la inflación se ha desacelerado notablemente, se ha alcanzado una sólida posición financiera externa y se ha reducido significativamente el déficit fiscal, pese a que el entorno internacional no ha sido muy favorable al desenvolvimiento de la economía interna. Por otro lado, la actividad económica parece haber sufrido una marcada desaceleración y el tipo de cambio real muestra un creciente rezago. En el ámbito estructural los avances son menores que los logros en materia de estabilización.

1. Baja de la inflación y aumento de las reservas internacionales

El logro más importante del PME es sin lugar a duda la baja de la inflación a un nivel cercano al 30% al finalizar 1993, lo que implica que el crecimiento de los precios se redujo casi a la mitad desde diciembre

de 1992. Este resultado ha tenido dos efectos importantes. Primero, rompió la inercia inflacionaria que venía arrastrando la economía ecuatoriana durante los cinco años precedentes, contribuyendo así a que los agentes económicos elaboren expectativas de una menor inflación futura. En este sentido es ilustrativo el gráfico 2, que muestra la evolución mensual de la inflación media en 1988-1992 y en 1993.⁶ Se comprueba así que, en este último año —salvo en el mes de mayo, en que el gobierno enfrentó una severa crisis política interna que puso en duda la permanencia del ajuste económico y provocó un brote especulativo—, la tasa de inflación mensual fue claramente inferior al promedio mensual del período 1988 a 1992.

Un segundo efecto es el de mantener la credibilidad del programa, pues la inflación al cerrar 1993 estaba muy cerca de la meta anunciada originalmente por el gobierno.

⁶ Se supuso que en el mes de diciembre de 1993 habría una inflación del 1.5%.

CUADRO 2

Ecuador: Principales indicadores macroeconómicos

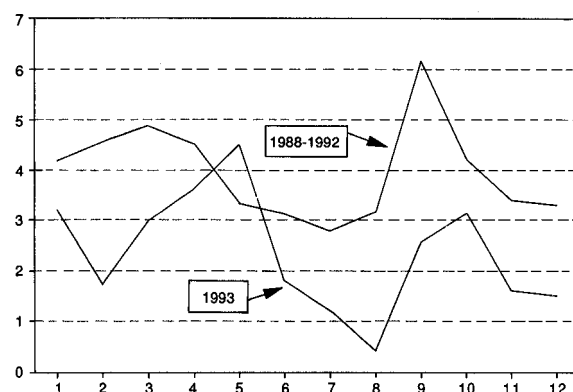
| | 1991 | 1992 | 1993 ^a |
|--|-------|-------|-------------------|
| Cambios porcentuales | | | |
| Crecimiento del PIB | 4.9 | 3.5 | 1.5 |
| Inflación (fin del año) | 49.0 | 60.2 | 32.0 |
| Inflación (promedio anual) | 48.7 | 54.6 | 46.5 |
| Tipo de cambio efectivo real (el signo - indica depreciación) | 4.8 | -1.8 | 15.0 |
| Oferta monetaria | 47.1 | 43.3 | 42.0 |
| Cuasidnero | 63.6 | 61.7 | 63.0 |
| Términos de intercambio | -5.3 | -3.2 | -6.0 |
| En valores absolutos (millones de dólares) | | | |
| Reservas internacionales netas | 760 | 782 | 1 250 |
| Exportaciones fob | 2 851 | 3 008 | 2 812 |
| Importaciones fob | 2 207 | 2 027 | 1 940 |
| Como porcentaje del PIB | | | |
| Sector público no financiero | -2.0 | -2.9 | -0.5 |
| Balanza comercial | 5.7 | 8.5 | 6.5 |
| Cuenta corriente | -4.1 | -0.1 | -2.4 |
| Inversión bruta | 21.7 | 24.1 | 21.1 |
| Deuda externa total ^b | 106.0 | 105.0 | 102.5 |

Fuente: FMI *Estadísticas financieras internacionales*, varios números. Banco Central del Ecuador, *Información estadística mensual*, varios números.

^a Cifras proyectadas.

^b Excluye intereses sobre atrasos en el pago de intereses para el caso de la deuda externa sujeta a reestructuración dentro del Plan Brady.

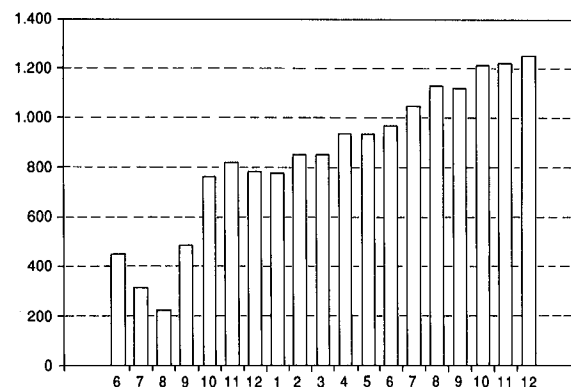
GRAFICO 2

Ecuador: Inflación mensual, 1988-92 y 1993
(Porcentajes)

Un tercer resultado positivo es la recuperación de la reserva monetaria internacional y su incremento hasta niveles nunca antes registrados, esto es, alrededor de 1 250 millones de dólares a fines de 1993 (gráfico 3). Dicho nivel de reservas internacionales no sólo contribuye a la estabilización del país, pues

afianza su posición financiera externa, sino que hace más viable una potencial reestructuración de la deuda externa comercial ecuatoriana en los próximos meses. Por cierto, este crecimiento de las reservas se ha debido fundamentalmente a los ingresos de capital de corto plazo y no a un mejoramiento comercial, según veremos más adelante.

GRAFICO 3

Ecuador: Reservas internacionales netas, junio de 1992 a diciembre de 1993
(Millones de dólares)**2. Ajuste fiscal, apreciación real y caída de tasas de interés**

Tal como era de preverse, a estos resultados efectivamente contribuyeron tanto la fuerte restricción del gasto público como la modalidad de política cambiaria aplicada. Como consecuencia, ingresaron capitales desde el exterior y las tasas de interés cayeron.

Una medida del ajuste fiscal fue la acumulación de depósitos del sector público no financiero en el Banco Central durante el primer año de implantación del PME, la que representó alrededor del 3% del PIB de 1993. Esta política hizo que en ese año se llegara casi a un equilibrio de las cuentas fiscales. Tan importante acumulación de depósitos en el Banco Central sirvió, además, para compensar en parte la elevada monetización originada en el crecimiento de las reservas internacionales, y evitar así un crecimiento exageradamente alto de las variables monetarias que, de otra manera, pudo haber perjudicado la lucha contra la inflación.

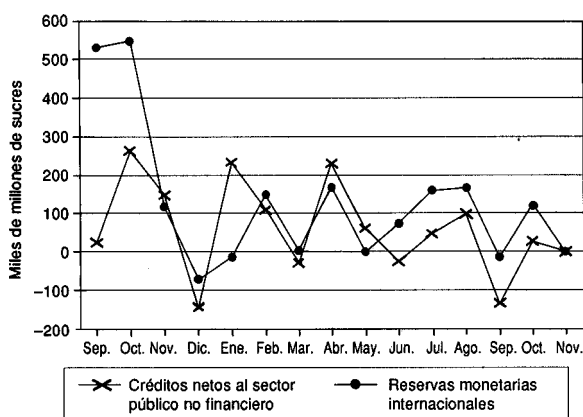
Esta afirmación tiene respaldo en el gráfico 4, que muestra la estrecha relación entre la evolución de los flujos mensuales de reservas internacionales netas y la de los depósitos netos (créditos menos depósitos) del sector público no financiero en el Banco Central.

El efecto esterilizador de la restricción fiscal ha reducido en parte las necesidades de colocación de valores de corto plazo (Bonos de estabilización monetaria) por parte del Banco Central y con ello se ha evitado un incremento desmesurado del déficit cuasifiscal.

GRAFICO 4

Ecuador: Variación de las reservas monetarias internacionales y de los créditos netos al sector público no financiero, septiembre de 1992 a noviembre de 1993

(Flujo mensual)



Pero ni siquiera un esfuerzo fiscal tan grande hubiera sido suficiente para bajar la inflación a los niveles alcanzados. La estrategia de sobredevaluar el sucre inicialmente abrió espacio para una posterior estabilidad de la tasa de cambio nominal en 1993. De esta manera, además de modificarse las expectativas inflacionarias, efectivamente se aminoró la inercia que venía de años anteriores.

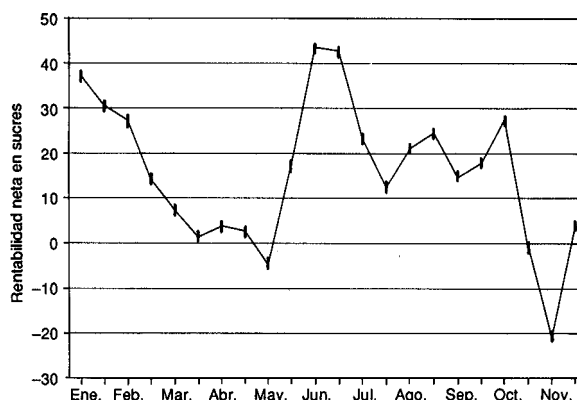
Adicionalmente, el impacto de la reforma arancelaria y del establecimiento de la zona de libre comercio contribuyó a desacelerar la inflación. Esta apertura de la economía, asociada al rezago cambiario ya señalado, determinó que los precios de los bienes transables se mantuvieran estables.

Por otro lado, la sobredevaluación inicial y la posterior estabilidad estimularon una gran entrada de capitales, como se había previsto, con lo cual se generó una presión a la baja del tipo de cambio nominal y una creciente apreciación real. El ingreso masivo de capitales al Ecuador respondió a los mismos factores que explican este fenómeno en otros países de la región (Calvo, Leiderman y Reinhart, 1993), y en general fue un *shock* externo que contribuyó de manera importante al proceso de estabilización de la economía ecuatoriana. Por sobre todo,

estos capitales ingresaron al país porque la rentabilidad de los activos en sucres fue largamente superior durante los primeros meses de vigencia del programa económico, situación que se mantuvo durante casi todo 1993 (gráfico 5).⁷ Ese flujo de capitales contribuyó significativamente al rápido mejoramiento anotado de las reservas internacionales desde septiembre de 1992 en adelante.

GRAFICO 5

Ecuador: Diferencia de rentabilidad entre los activos en sucres y los activos en dólares, 1993

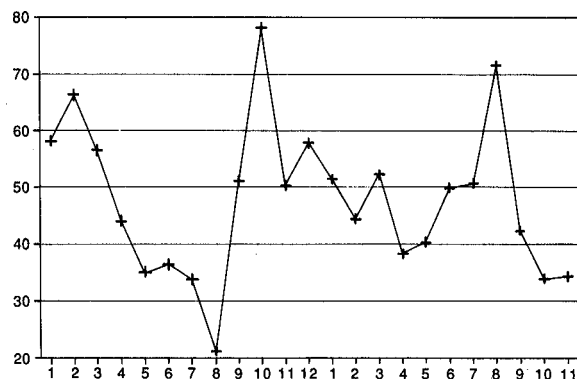


De esta manera se produjo una rápida remonetización de la economía a partir de septiembre de 1992 (gráfico 6), en niveles compatibles con la desaceleración del crecimiento de los precios. Esto se explica porque la demanda de dinero aumentó en el marco

GRAFICO 6

Ecuador: Base monetaria, 1992-1993

(Tasa de crecimiento anual)



⁷ En el gráfico 5 se compara la rentabilidad de los valores de corto plazo (Bonos de estabilización monetaria) subastados por el Banco Central con vencimiento a 91 días, y la rentabilidad otorgada por la suma de la tasa *Prime* más la depreciación esperada, esto es, $r - (r^* + e^e)$.

del PME, debido al cambio que se produjo en la cartera de activos de las personas en favor de aquéllos en sures, por su mayor rentabilidad relativa. Al no producirse un desequilibrio en el mercado monetario, el crecimiento de la cantidad de dinero en la economía no provocó un aumento en el nivel general de precios.

La entrada de capitales desde el exterior y la actitud del Banco Central de esterilizar sólo parte de ellos provocaron una caída de las tasas de interés hasta niveles negativos en valores reales con respecto a la inflación presente (cuadro 3)

CUADRO 3

Ecuador: Tasas de interés reales, 1992-1993
(Tasas pasivas referenciales a 90 días)

| | Tasas nominales (%) | Inflación (%) | Tasas reales (%) |
|------------------------|---------------------|---------------|------------------|
| 1992 | | | |
| Enero | 49.43 | 48.9 | 0.5 |
| Febrero | 49.46 | 48.3 | 1.2 |
| Marzo | 49.80 | 46.7 | 3.1 |
| Abril | 48.58 | 49.6 | -1.0 |
| Mayo | 48.54 | 48.8 | -0.3 |
| Junio | 51.34 | 50.4 | 0.9 |
| Julio | 54.34 | 51.7 | 2.6 |
| Agosto | 61.18 | 52.2 | 9.0 |
| Septiembre | 65.02 | 61.0 | 4.0 |
| Octubre | 48.74 | 65.8 | -17.1 |
| Noviembre | 38.89 | 63.9 | -25.0 |
| Diciembre | 42.30 | 60.2 | -17.9 |
| 1993 | | | |
| Enero | 36.89 | 58.5 | -21.6 |
| Febrero | 23.87 | 55.8 | -31.9 |
| Marzo | 21.13 | 56.1 | -35.0 |
| Abril | 26.33 | 53.6 | -27.3 |
| Mayo | 39.94 | 54.8 | -14.9 |
| Junio | 40.68 | 52.1 | -11.4 |
| Julio | 40.68 | 49.9 | -9.2 |
| Agosto | 39.74 | 46.1 | -6.4 |
| Septiembre | 30.69 | 35.5 | -4.8 |
| Octubre | 27.10 | 31.5 | -4.4 |
| Noviembre | 23.12 | 32.3 | -9.2 |
| Diciembre ^a | 27.00 | 33.0 | -6.0 |

Fuente: Banco Central del Ecuador, *Información estadística mensual*, varios números.

^a Cifras proyectadas.

3. Efecto en el sector real

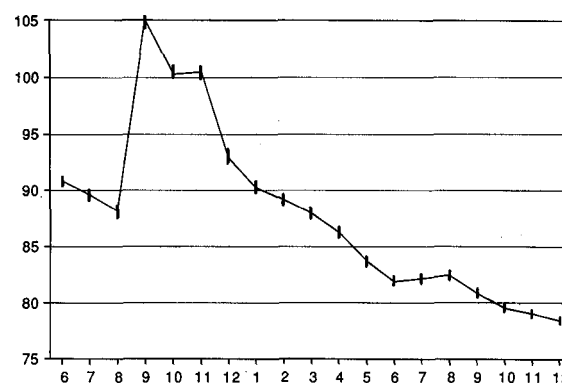
No obstante esta baja en las tasas de interés, la actividad económica se desaceleró a raíz de la implantación del programa de ajuste, contrariamente a lo que se ha observado en otros países que implantaron programas de estabilización basados en un "ancla" cambiaria (Kiguel y Liviatan, 1992). En el caso ecuatoriano,

el rezago cambiario que se ha ido acumulando, y el impacto de la apertura de la economía implantada en años anteriores, aparentemente tuvieron mucho que ver con el estancamiento económico.

En efecto, si bien la estabilidad del tipo de cambio nominal fue un factor decisivo para bajar la inflación, también provocó efectos negativos, pues hizo que el tipo de cambio real se rezagara durante 1993 en alrededor de 15% (gráfico 7).⁸ Esta apreciación real del tipo de cambio significó un efecto adverso para aquellos sectores de la economía que comercian con el exterior, y un estímulo para las actividades no transables. El impacto sobre la actividad económica se agudizó en el marco de la apertura de la economía ecuatoriana, puesto que los bienes importados tuvieron un abaratamiento relativo, como consecuencia de la rebaja de los aranceles.

GRAFICO 7

Ecuador: Tipo de cambio real, junio de 1992 a diciembre de 1993



La pérdida de competitividad del sector de bienes transables acentuó la tendencia recesiva de la economía (cuadro 4). El crecimiento del PIB se desaceleró a partir de la adopción del PME hasta llegar a una tasa anual de 1.4% en el primer semestre de 1993. A su vez, las actividades transables reflejaron una mayor desaceleración, mientras que el sector de la construcción (típicamente no transable) tendió a recuperarse. Este resultado es coherente con la apreciación real del tipo de cambio antes citada.

⁸ Por cierto, esta cifra no implica una apreciación real equivalente del tipo de cambio, ya que no se está comparando lo ocurrido con respecto a un nivel de equilibrio dado. Además, porque tampoco se consideran los desplazamientos que habría sufrido ese nivel de equilibrio como consecuencia de *shocks* reales exógenos, tales como variaciones en los términos de intercambio o en los flujos de capital permanentes con el exterior.

CUADRO 4

Ecuador: Tasas de crecimiento anuales del producto interno bruto real y de algunos sectores, 1991-1993
(Por semestres)

| | 1991 | | 1992 | | 1993 |
|------------------------|------|-----|------|-----|------|
| | I | II | I | II | I |
| PIB real | 5.1 | 4.7 | 4.1 | 2.9 | 1.4 |
| (excluido el petróleo) | 4.7 | 4.1 | 4.0 | 2.6 | 0.9 |
| Petróleo | 8.4 | 8.9 | 5.3 | 4.4 | 5.0 |
| Agricultura | 5.6 | 6.4 | 6.5 | 3.0 | 0.8 |
| Industria | 2.4 | 2.7 | 5.7 | 3.2 | 0.7 |
| Construcción | -1.6 | 0.6 | 1.0 | 0.3 | 1.5 |

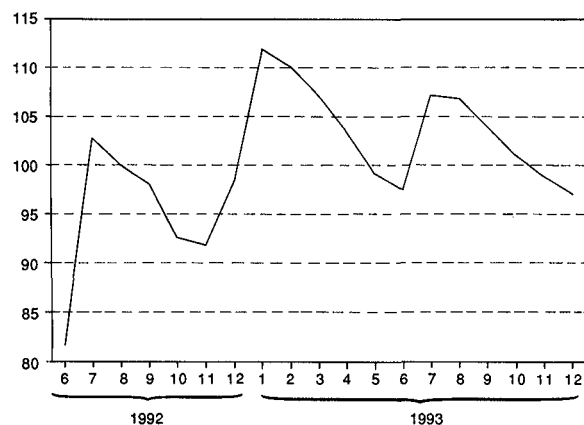
Fuente: Banco Central del Ecuador, *Cuentas trimestrales* N° 8, 1993.

La caída de la actividad económica estaría revelando además que los agentes económicos han elegido la opción de esperar para realizar sus inversiones, hasta que consideren que se ha consolidado el proceso de estabilización y, en general, que existe el marco propicio para que se produzca una reactivación sostenida.

En cuanto a los salarios, los ingresos mínimos reales a lo largo de 1993 cayeron levemente (gráfico 8). En él se observa la evolución del salario mínimo vital, así como de otras compensaciones y bonificaciones que la ley establece para los niveles mínimos de remuneración.

GRAFICO 8

Ecuador: Evolución de los ingresos mínimos reales, junio de 1992 a diciembre de 1993



La evolución de los salarios medios no se puede establecer en forma concluyente, dada la falta de información al respecto. Sin embargo, lo más probable es que su situación se haya deteriorado más, puesto que los aumentos decretados por el gobierno fueron nominalmente los mismos para los distintos niveles de remuneración. Por lo tanto, el incremento porcentual fue menor para quienes ganaban por encima del

salario mínimo, que eran la mayoría de los asalariados, en circunstancias en que la economía se encontraba virtualmente estancada. Esta flexibilidad de los salarios permitió una más rápida desaceleración de la inflación, a diferencia de lo ocurrido en otros países en que la indización salarial se ha convertido en un freno.

4. Impacto en el sector externo

A pesar de la apreciación real del tipo de cambio y de la apertura de la economía, es particularmente notable el hecho de que la balanza comercial tuviera en 1993 sólo un pequeño deterioro con respecto al año anterior y cerrara el año con un superávit aproximado al 6.5% del PIB. Este resultado atípico contrasta con la experiencia de otros países, como México y Argentina, en donde se ensayaron también programas de estabilización que usaban el tipo de cambio como "ancla", con resultados adversos para la balanza comercial. En el Ecuador, el comportamiento anotado reflejó fundamentalmente una drástica caída del valor de las importaciones, que fue coherente con la disminución de la actividad económica, y que atenuó el impacto de la caída en el valor de las exportaciones.

En efecto, las importaciones en su conjunto disminuirían en 1993 en alrededor de 4%, debido a la baja en los rubros más importantes en monto, que son las compras de bienes de capital y materias primas. Las importaciones de bienes de consumo, en cambio, aumentarían como era de esperar en cerca de 30%.

El comportamiento de las exportaciones también fue heterogéneo. Por un lado, las exportaciones tradicionales (de petróleo, banano, café, cacao y, en menor medida, de camarón) tuvieron un pobre desempe-

ño como consecuencia de problemas exógenos y de una baja productividad que les impidió compensar los efectos del rezago cambiario acumulado a lo largo del año. Por otro lado, las exportaciones menores mostraron un dinámico crecimiento que se aproximaría al 50% entre 1992 y 1993. Este crecimiento demuestra la elevada capacidad competitiva de estas actividades. Sin embargo, tales exportaciones representan todavía alrededor de 15% del total de la oferta exportable.

Tomando en cuenta la balanza de servicios, que ha sido crónicamente deficitaria como consecuencia del elevado endeudamiento del país, la cuenta corriente terminaría 1993 con un pequeño déficit. Por consiguiente, sería la cuenta de capital la que estaría explicando el significativo incremento de las reservas internacionales de más de 400 millones de dólares en el año.

Los avances estructurales no han ido a la par de los logros en materia de estabilización. Se han aprobado la Ley de Presupuestos del Sector Público y la Ley del Mercado de Valores. La primera tiene como objetivo fundamental ampliar el control del gasto público por parte del Ministerio de Finanzas, al incluir instituciones que se encontraban fuera de él, como las empresas públicas y otras entidades adscritas al gobierno, con lo que se espera lograr una mayor racionalización del gasto estatal. La segunda busca desarticular el mercado de capitales en el Ecuador. Parte

importante de esta ley es la creación de una unidad monetaria de valor constante con el fin de estimular el ahorro en el país.

La promulgación de la Ley de Modernización del Estado (ley de privatizaciones) se ha dilatado en exceso, pues ha durado casi un año su discusión. Esto último ha afectado adversamente el ambiente de inversión en el país, por ser ésta la principal transformación que el gobierno ofreció realizar. Se podría decir que el escaso éxito en el ámbito estructural tiende a retrasar una eventual reactivación de la actividad económica, no obstante la baja de las tasas de interés internas, pues afecta las expectativas de mantener saneadas las finanzas públicas y, por tanto, de que la estabilización de la economía sea duradera.

Por otro lado, el país continúa sin regularizar sus relaciones con la comunidad financiera internacional. El pago de intereses de la deuda externa comercial se encuentra suspendido desde mediados de 1992; habían venido pagando un 30% desde mediados de 1989, tras haber estado suspendido totalmente desde comienzos de 1987. Así también, el país se encuentra en atraso con el Club de París desde hace varios meses. No obstante que el gobierno ecuatoriano ha estado negociando durante el último año la reestructuración de su deuda comercial, el que ésta no se haya concretado es un ingrediente adicional de incertidumbre sobre la evolución futura de la economía.

V

Reflexiones sobre el futuro de corto plazo

Del análisis anterior se desprende que el Ecuador ha pasado de una inflación crónica (de más del 50% en promedio durante cinco años) a una inflación moderada (alrededor del 30% anual). Hacia adelante, la política económica de corto plazo apuntará a cumplir con las metas anunciadas por el gobierno de reducir la inflación al 15% al final de 1994, y de reactivar el crecimiento real de la economía a una tasa en torno al 3% anual.

Los dos objetivos parecen difíciles de conseguir simultáneamente, puesto que implican crecer casi al doble de la tasa que se alcanzaría en 1993, y al mismo tiempo reducir a más de la mitad el alza de los precios con respecto a ese año. El primer objetivo podría ser más alcanzable, tomando en cuenta que

está previsto un aumento del 10% de la producción de petróleo para 1994. Pero parece poco viable la consecución del segundo, dadas las características que en la actualidad presenta la economía ecuatoriana, y tomando en cuenta cuán ardua y prolongada ha resultado en otros países de la región (Colombia, México, Chile) la tarea de bajar niveles de inflación moderada.⁹

En principio, para lograr una rápida reducción de la inflación como la que el gobierno se ha pro-

⁹ Los estudios sobre transiciones desde inflaciones moderadas a inflaciones de un solo dígito abundan cada vez más. Al respecto, véanse Fernández (1992), Mancera (1992), Jadresic (1992), y Dornbusch y Fisher (1993).

puesto, la política económica en 1994 deberá sustentarse al menos en tres elementos importantes. Primero, en el control de la demanda agregada; segundo, en el mantenimiento del tipo de cambio como "ancla" nominal, y tercero, en una política de ingresos coherente con la meta de inflación propuesta. Además, dada la vulnerabilidad de la economía ecuatoriana a choques externos, el comportamiento del entorno internacional desempeñará un papel determinante en los resultados que se alcancen en 1994, en especial en lo que respecta al precio del petróleo en el mercado mundial, al valor de las tasas de interés internacionales y a la posibilidad de un acuerdo de reestructuración de la deuda externa comercial.

En todo caso, no es claro que una vez que se haya logrado bajar la inflación a cerca de 30% sea deseable una nueva reducción tan brusca como la que ha planteado el gobierno ecuatoriano. Si bien existe consenso acerca de los costos que genera la inflación y, por lo tanto, de los beneficios de que ella sea más baja —si es posible de un solo dígito anual— hay menos coincidencia respecto a la velocidad a la cual debe hacerse tal reducción. Esta suele depender de factores como la confianza en la política económica, el nivel de consenso en la sociedad alrededor de la meta de inflación propuesta, el avance de los cambios estructurales que tienen como fin mejorar la eficiencia de los mercados y, en general, la viabilidad política de acometer una estrategia de ajuste que suele llevar implícitos efectos recesivos y aumento del desempleo.

En el caso ecuatoriano, la política económica tiene credibilidad, ganada en virtud del éxito obtenido en 1993, cuando se logró reducir la inflación a niveles muy cercanos a la meta anunciada. Pero

también es cierto que en el Ecuador de hoy no existe consenso respecto a la estrategia de política económica que se ha planteado. El desacuerdo se da especialmente con los trabajadores, quienes se resisten a aceptar incrementos salariales de sólo 15% (meta de inflación para 1994), luego de un período prolongado en que el país vivió una inflación de más del 50% en promedio, y de que en 1993 la inflación fuera de 32%.

Con los empresarios las diferencias se originan en el limitado avance de las reformas estructurales, y con ciertos grupos en particular, en la política de rezago cambiario. La viabilidad política se dificulta porque en 1994 habrá comicios electorales para renovar casi totalmente las dignidades parlamentarias, situación que limita la implantación de políticas de restricción de la demanda agregada. No es menos preocupante un posible entorno internacional desfavorable originado en la caída del precio mundial del petróleo, pues éste es el principal generador de ingresos fiscales y el primer rubro de exportación del país.

Por estas consideraciones, parecería que la estrategia de desinflación para 1994 debería ser más gradual, manteniendo firme la voluntad de perseverar en esa dirección en los años siguientes, hasta llegar a niveles similares a los de la inflación internacional. Esta alternativa no sólo sería menos costosa para la sociedad ecuatoriana, sino que además le permitiría al gobierno reactivar efectivamente el crecimiento en este año, y conservar la credibilidad de su política económica. De esta manera se haría sostenible la estrategia de desaceleración de la inflación y de reactivación de la economía ecuatoriana en una perspectiva de mediano y largo plazo.

VI

Conclusiones

El presente trabajo ha procurado ofrecer un análisis de la experiencia de estabilización que ha vivido el Ecuador a partir de septiembre de 1992, que ha permitido reducir la inflación desde un promedio de más de 50% durante el período 1988-1992 a cerca de 30% al final de 1993.

Luego de revisar los antecedentes económicos del actual programa de estabilización, se han examinado las características más importantes de la estrate-

gia utilizada y los logros alcanzados hasta finales de 1993. Se ha destacado ante todo la disciplina fiscal ejercida, sin la cual no hubiera sido posible el éxito alcanzado. Complementariamente, se ha puesto de relieve la utilización del tipo de cambio como "ancla" nominal en el proceso de desinflación de la economía. Esta estrategia permitió romper en parte las expectativas inflacionarias preexistentes, a costa de relegar a un segundo plano el papel de la tasa de cam-

bio como potencial instrumento de promoción del sector transable de la economía. Se define así un claro contraste con otros programas de ajuste adoptados en años anteriores en el Ecuador, en los cuales la política cambiaria estuvo orientada fundamentalmente al segundo de estos objetivos.

La experiencia reciente de estabilización en el Ecuador exhibe los beneficios de una política conjunta de austeridad fiscal y de anclaje en el tipo de cambio con el fin de desacelerar rápidamente el crecimiento de los precios, para países que han vivido una inflación crónica. Visto de otra manera, se confirma lo observado en otros países de América Latina: la corrección del déficit fiscal es condición necesaria pero no suficiente para alcanzar una rápida baja de la inflación.

El resultado alcanzado muestra, además, que no obstante el establecimiento del "ancla" cambiaria, la reducción de las tasas de interés reales y la inexistencia de un elevado nivel de indización, la baja de la inflación ha ido acompañada de un menor crecimiento económico, sobre todo de los sectores transables (excluido el petróleo). También se observa un resultado atípico en la balanza comercial, ya que su deterioro es modesto no obstante la apreciación real del tipo de cambio; esta situación se explica por la drástica caída de las importaciones, excepción hecha de las de bienes de consumo que tuvieron un

significativo crecimiento. La baja de las importaciones de materias primas y bienes de capital es coherente con la desaceleración de la actividad económica, mientras que el crecimiento de las importaciones de bienes de consumo responde a la apreciación real del tipo de cambio.

El estudio realizado también destaca la lentitud con la que avanzan los cambios estructurales anunciados por el gobierno y la inexistencia de programas sociales dirigidos a atenuar el costo del ajuste. Lo primero tiende a limitar la eficiencia que se espera de los mercados, y genera alguna incertidumbre respecto a la viabilidad de la estabilización a mediano y largo plazo. Lo segundo no ha favorecido un clima de concertación social que permita que el camino de la estabilización sea menos tortuoso.

Por último, al reflexionar acerca de la conveniencia de definir hacia adelante una estrategia dirigida a bajar rápidamente la inflación del 32 al 15% en 1994, tal como lo ha anunciado el gobierno, se concluye que, una vez que se han alcanzado niveles de inflación más manejables, quizás sea más aconsejable una reducción gradual, que permita al mismo tiempo reactivar el crecimiento de la economía, manteniendo como objetivo de mediano plazo lograr una reducción de la inflación a un nivel similar al de la economía mundial.

Bibliografía

- Adams, C. y D. Gros (1986): The consequences of real exchange rate rules for inflation: Some illustrative examples, *Staff Papers*, vol. 33, N° 3, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), septiembre.
- Banco Central del Ecuador (1992), *Plan Macroeconómico de Estabilización*, Quito.
- (1993): *Cuentas trimestrales*, N° 8, Quito.
- (varios números): *Información estadística mensual*, Quito.
- Calvo, G., L. Leiderman y C. Reinhart (1993): Capital inflows and real exchange rate appreciation in Latin America, *Staff Papers*, vol. 40, N° 1, Washington, D.C., FMI, marzo.
- Corden, W. M. (1984): Booming sector and Dutch disease economics: survey and consolidation, *Oxford Economic Papers*, vol. 36, N° 3, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press, noviembre.
- Corden M. y P. Neary (1982): Booming sector and deindustrialization in a small open economy, *The Economic Journal*, vol. 92, Cambridge, Reino Unido, Royal Economic Society, diciembre.
- De la Torre, A. (1987): *Macroeconomic Aspects of a Petroleum Boom: Ecuador 1972-1980*, tesis de doctorado, Universidad de Notre Dame.
- Dornbusch, R. y S. Fisher (1993): Moderate inflation, *The World Bank Economic Review*, vol. 7, N° 1, Washington, D.C., Banco Mundial, enero.
- Fernández, R. (1992): Transición de inflaciones intermedias a tasas de un dígito. El caso argentino. Ponencia presentada en la LV Reunión de Gobernadores de Bancos Centrales de América Latina y de España, Curazao, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA), septiembre, mimeo.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (varios números): *Estadísticas financieras internacionales*, Washington, D.C.
- Jácome, L.I. (1989): Enfermedad Holandesa: impacto macroeconómico y crecimiento de la economía ecuatoriana entre 1972 y 1980, Quito, Corporación de Estudios para el Desarrollo (CORDES), mimeo.
- Jadresic, E. (1992): De inflación moderada a inflación baja. Ponencia presentada en la XXIX Reunión de Técnicos de Bancos Centrales del Continente Americano, Barbados, CEMLA, noviembre.
- Kiguel, M. y N. Liviatan (1992): The business cycle associated with the exchange rate-based stabilizations, *The World Bank Economic Review*, vol. 6, N° 2, Washington, D.C., Banco Mundial, mayo.
- Krugman, P. (1979): A model of balance of payments crisis, *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 11, Columbus, Ohio State University Press, agosto.
- Mancera, M. (1992): Transición de inflaciones moderadas a niveles de un dígito. Ponencia presentada en la LV Reunión de

- Gobernadores de Bancos Centrales de América Latina y de España, Curazao, CEMLA, septiembre.
- Montiel, P. y J. Ostry (1991): Macroeconomic implications of real exchange rate targeting in developing countries, *Staff Papers*, vol. 38, N° 4, Washington, D.C., diciembre.
- Solimano, A. (1990): Inflation and the costs of stabilization: historical and recent experiences and policy lessons, *The World Bank Research Observer*, vol. 5, N° 2, Washington, D.C., Banco Mundial, julio.
- Végh, C. (1992): Stopping high inflation, *Staff Papers*, vol. 39, N° 3, Washington, D.C., FMI, septiembre.

Nuevas estrategias de *las empresas transnacionales* en la Argentina

Bernardo Kosacoff
Gabriel Bezchinsky

Experto y Coordinador de los estudios sobre desarrollo industrial de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

Consultor de la misma Oficina.

En este artículo se analizan las tendencias actuales de la participación de las empresas transnacionales en la industria argentina, considerando los cambios estructurales que se están produciendo en los escenarios doméstico, regional e internacional, y comparándolos con las condiciones imperantes durante la vigencia del modelo de sustitución de importaciones. En la primera sección se caracteriza el nuevo contexto nacional e internacional, en el que todas las empresas se ven forzadas a redefinir sus estrategias de producción, comerciales, financieras y tecnológicas. En este sentido, las subsidiarias de las empresas transnacionales en la Argentina son los actores principales de este proceso. En la segunda sección se evalúan los rasgos básicos de la presencia de las transnacionales en la industria argentina, y se señalan las diferencias entre las condiciones actuales y las imperantes en el período de sustitución de importaciones. A partir de la información recabada de las principales empresas transnacionales en 1992, en la sección tercera se presentan algunos de los rasgos más destacados de la transición en las estrategias de dichas empresas en relación con la transformación económica de la Argentina y su inserción internacional. En la sección cuarta se hacen algunos comentarios finales.

I

Introducción

La economía argentina ha sufrido una serie de cambios estructurales importantes en las últimas dos décadas. Estos cambios, que afectan las estructuras productivas en su raíz, han sido particularmente intensos en el sector industrial. Si bien el nuevo modelo de industrialización aún no se ha terminado de definir, es evidente que en la etapa actual difiere sustancialmente del modelo basado en la sustitución de importaciones, que rigió en el país desde principios de la década de 1930 hasta fines de los años setenta (Katz y Kosacoff, 1989; Kosacoff, 1992).

Estas modificaciones se manifiestan claramente en tres planos. En primer lugar, la economía actual es mucho más abierta comercial y financieramente que la del modelo anterior. En segundo lugar, el proceso de integración regional del Mercosur (iniciado en 1986) trae aparejadas importantes posibilidades por la extraordinaria ampliación del mercado que significa, pero al mismo tiempo enormes desafíos, debido a la intensificación de la competencia. Más allá de estas señales, y de las dificultades que existen para armonizar las políticas y eliminar las asimetrías entre los países miembros, el proceso es considerado por todos los actores económicos (y en especial por las empresas privadas) como una tendencia irreversible. En tercer lugar, nos encontramos ante un cambio significativo del contexto macroeconómico, que incluye un esfuerzo sistemático de estabilización y una profunda reforma del Estado, cuyos aspectos más salientes son el proceso de privatización de empresas públicas y los cambios en la regulación de las actividades económicas, que están transformando profundamente el funcionamiento del sistema económico.

También en el plano externo la economía está experimentando una serie de cambios fundamentales. Las nuevas condiciones del escenario internacional se caracterizan por la intensificación de la competencia, que se evidencia en la creciente globalización de la economía, viabilizada por la reciente dinámica de las inversiones extranjeras directas (IED) que realizan las empresas transnacionales (ETs), determinada por sus ventajas de propiedad, internalización y localización, con una alta concentración en la Tríada (Estados Unidos, la Comunidad Europea y Japón) (Mortimore, 1992a; Dunning, 1988; CET, 1991).

Esta nueva forma de globalización se relaciona con los profundos cambios tecnológicos y de organización industrial y con la nueva especialización del comercio caracterizada por la dinámica participación de bienes cuya producción requiere el uso intensivo del conocimiento (Ostry, 1992; OCDE, 1991; Lall, 1992; Gurrieri, 1991).

Los efectos estructurales de este dinamismo de las ETs son decisivos en las distintas etapas del desarrollo competitivo y dan pie a un debate en torno a los efectos de derrame de estas empresas, que actuarían como motor de crecimiento económico, y a las posibilidades de formular estrategias competitivas en los países semiindustrializados. Estas nuevas formas competitivas incluyen nuevas formas de inversión, entre las cuales destacan las alianzas estratégicas entre las ETs, que se han intensificado incentivadas por los desafíos de la innovación tecnológica y los cambios en la orientación del mercado como efecto de los acuerdos de integración regional (Ozawa, 1992; CET, 1992; Esser, 1992; Oman, 1984; Mytelka, 1990; Vernon, 1992).

II

Rasgos básicos de la presencia de las empresas transnacionales en la industria argentina

1. El proceso de sustitución de importaciones

Desde que se inició el proceso de industrialización en

la Argentina y el país se integró activamente en la división internacional del trabajo, las empresas transnacionales han desempeñado un papel importante. En

sus comienzos se especializaron en las actividades industriales que eran necesarias para viabilizar la exportación de materias primas, y posteriormente se hicieron presentes en todo el tejido industrial. En particular, a partir de fines de la década de 1950 y durante los años sesenta, las ETs fueron el actor central en el período de profundización del proceso de sustitución de importaciones, liderado por los sectores metalmecánico y petroquímico. Esta etapa se caracterizó por el excelente desempeño del sector industrial, que fue el motor del crecimiento económico hasta mediados de los años setenta.

La entrada masiva de ETs y su radicación en sectores dinámicos se tradujo en un fuerte incremento de su participación en el producto industrial, la que desde menos de una quinta parte en 1955 se llevó a cerca de un tercio a comienzos de la década de 1970. La modalidad de funcionamiento económico de estas empresas correspondía al modelo típico de una economía pequeña y protegida, cuyas inversiones se orientan casi en forma exclusiva a la explotación integral del mercado doméstico. Antes de que se establecieran en el país, el mercado se caracterizaba por la existencia de una importante demanda excedente, producto tanto de las dificultades con que se tropezaba para el abastecimiento vía importaciones (debido a las restricciones externas que caracterizaban a la economía argentina), cuanto a las limitaciones locales que existían para avanzar en los encadenamientos más complejos de la estructura industrial, en los cuales no bastaba la simple expansión mediante la incorporación de mano de obra adicional, sino que se requerían procesos tecnológicos y estructuras empresariales que no estaban lo suficientemente desarrollados en el medio local.

En estas condiciones, la ocupación de los "casilleros vacíos" de la producción industrial por el capital extranjero tuvo las siguientes características. En primer lugar, las ETs en comparación con las firmas competidoras de capital nacional operaban con plantas de mayor tamaño, la productividad de su mano de obra y sus salarios eran más elevados, como asimismo su coeficiente de importación y su dotación de capital por hombre empleado. En segundo lugar, su comportamiento tecnológico se basaba en la incorporación de equipamiento y prácticas de producción ya desarrollados en sus casas matrices que, a pesar de no ser los más avanzados internacionalmente, sin duda resultaron novedosos en el mercado local. Así, en muchos casos, como consecuencia de la radicación en el país de este tipo de empresas surgieron gradualmente

planteles locales de ingeniería y de organización y métodos de trabajo destinados a adaptar productos y procesos a las condiciones de producción locales. En tercer lugar, estas empresas se financiaron básicamente a través del ahorro nacional por tener acceso preferencial a las líneas crediticias con tasa de interés negativa. Su aporte neto de divisas en el mediano plazo terminó siendo negativo, debido a que las transferencias al exterior eran mayores que los ingresos de capital efectuados.

Esta particular presencia de las ETs presentaba dos facetas muy distintas. Vistas desde la óptica del mercado local, estas empresas estaban entre las más importantes de la estructura industrial, con una ubicación preferencial en los mercados más dinámicos. Asimismo, se destacaban por haber generado una verdadera "revolución industrial", mediante un desempeño tecnológico y una organización del tejido industrial desconocidos en el país. Sin embargo, si el punto de referencia es el escenario internacional, estas subsidiarias resultaban ser marginales dentro de su propia estructura corporativa (muy raramente su participación en las ventas globales superaba el 1%), y su desempeño tecnológico estaba muy alejado de las mejores prácticas internacionales.

La típica planta industrial de una subsidiaria local de las ETs no superaba, por lo general, la décima parte de una planta que producía un bien similar en los países desarrollados. A su vez, la fragilidad del tejido industrial local se caracterizaba por la escasez de proveedores especializados y subcontratistas. Estos dos factores determinaban la pérdida de economías de escala y de especialización. La introducción al medio local de tecnologías más avanzadas requirió importantes equipos de ingeniería especializada en adaptar las escalas de producción y en integrar la producción que estaba orientada a un mercado doméstico reducido y fuertemente protegido. La trayectoria de su aprendizaje trazaba un camino idiosincrásico muy distinto al clima competitivo de los países desarrollados, con lo cual no se traducían en la posibilidad de alcanzar mayores niveles de competitividad internacional. Es decir que, a pesar de que las firmas debían actuar en el medio local desplegando esfuerzos de adaptación que requerían el uso intensivo de tecnologías, estos esfuerzos conllevaban deseconomías estáticas y dinámicas tanto en lo que respecta a las escalas de producción como a la división del trabajo.

Estas condiciones fueron las causantes del agotamiento paulatino del mercado interno en la medida

en que se fue absorbiendo la demanda excedente. Al mismo tiempo, el importante progreso técnico introducido se traducía necesariamente en la posibilidad de crear ventajas comparativas dinámicas para operar en los mercados internacionales, fuera de que la propia estructura industrial había llegado a un techo en su capacidad de generar incrementos en el empleo y en la productividad.

Simultáneamente, en las sociedades de mayor industrialización se estaba gestando el paso a un nuevo paradigma tecnoproductivo, cuyos modelos de organización de la producción industrial incorporaban una lógica muy distinta de la de los modelos de producción masiva fordista prevalecientes. Uno de los elementos claves que viabilizaron este cambio fue el extraordinario desarrollo de la microelectrónica, que permitió pasar del "mundo de lo electromecánico" al "mundo de lo electrónico". En contraposición, ante las dificultades de recrear el dinamismo industrial en la sociedad argentina, la respuesta local no fue la de avanzar en el sentido de aprovechar el acervo tecnológico acumulado en la etapa anterior, superando sus dificultades, sino la de un intento de reforma estructural asociada a la apertura de la economía. Sin embargo, el fracaso de su instrumentación en el período 1976-1981 concluyó con un proceso de desarticulación productiva.

Dentro de este marco, no es extraño que a partir de 1976 se modificara sustancialmente el flujo de inversiones directas. Prácticamente desaparecieron las nuevas inversiones del escenario industrial, siendo frecuente el cierre y repliegue de algunas firmas importantes,¹ y gran parte de las nuevas inversiones se concentraron en el área financiera y en el sector petrolero. El contexto de apertura económica del período 1978-1981, la crisis y estancamiento del sector industrial, el acceso preferencial de las firmas locales a la promoción industrial en los pocos sectores dinámicos, los problemas de endeudamiento externo y el contexto global de incertidumbre e inestabilidad macroeconómica son algunos de los aspectos centrales que explican la pérdida de participación del capital extranjero en la industria argentina.²

A partir de mediados de los años ochenta se ve-

rifica una cantidad importante de procesos de inversión que denota un nuevo dinamismo en el escenario doméstico, que a su vez resulta en el incremento de su participación en la estructura industrial. Este comportamiento no se difundió en todo el tejido industrial, sino que se concentró en especial en las actividades manufactureras asociadas al aprovechamiento de los recursos naturales (agroindustrias, petróleo, petroquímica, cemento, etc.), y en la reestructuración del complejo automotor. En las plantas industriales de las subsidiarias de las ETs se hicieron importantes transformaciones, que resultaron en un fuerte incremento de su productividad. La eliminación del sobreempleo, la racionalización de las líneas de producción, la realización de importantes cambios en la organización, asociados a la desincorporación de tecnologías, son algunos de los rasgos que permitieron este comportamiento. Sin embargo, en la medida en que a estos cambios no acompañó una difundida reestructuración de los equipamientos ya amortizados y muy lejanos de las prácticas internacionales, en particular por sus rasgos idiosincrásicos en cuanto a escala de producción y especialización, orientados a un mercado interno reducido y cerrado, a finales de la década de 1980 estos cambios se revelaron insuficientes frente a una economía en transformación, en particular en relación con su inserción externa.

2. El escenario de los años noventa

En la década de 1980 las condiciones macroeconómicas fueron el eje articulador de un escenario que se caracterizó por sus dificultades, las que llegaron a su punto más crítico con los episodios hiperinflacionarios de 1989 y 1990. En forma simultánea, durante ese período se dieron tres elementos que fueron el punto de apoyo de la nueva presencia del capital extranjero en la economía argentina en la década de 1990. El primero de ellos se vincula con la propia dinámica de la solución del endeudamiento externo, en la cual la capitalización fue el instrumento de financiamiento privilegiado para las nuevas inversiones y los procesos de privatización de empresas del Estado. El segundo se refiere a la consolidación de los grupos económicos nacionales, que como agentes de la industrialización son organizaciones muy diferentes de la típica empresa familiar de la etapa de sustitución de las importaciones, y que serán fundamentales en la articulación de acuerdos con las ETs para proyectos específicos. Finalmente, la notable expansión de la frontera de recursos naturales en el período 1970-1990 (gasife-

¹ Durante este período se retiraron del país varias de las principales ETs, entre las que se destacan General Motors, Citroën, Chrysler, Peugeot, Squibb, Olivetti y otras.

² La participación de las empresas extranjeras según el Censo de 1984 era del 26.8% de la producción, mientras una década atrás superaba el 32%. (Sourrouille, Kosacoff y Lucángeli, 1985; Kosacoff y Azpiázú, 1989, y Azpiázú 1992).

ros, pesqueros, cultivos oleaginosos, forestales, entre otros), que en contraposición con su virtual estancamiento en las cuatro décadas anteriores, generó, en un contexto de economía abierta, el retorno a una mayor especialización del país en producciones que hacen uso intensivo de esos recursos.

Estos cambios están influyendo en las decisiones de las ETs referidas a su participación en el país. En la actualidad se evidencian comportamientos y tendencias muy disímiles, pero la resultante final es una participación más activa de la inversión extranjera directa en relación con la observada en las dos décadas pasadas. La fusión y la relocalización internacional de empresas, la compra de firmas, el cierre de algunas plantas, la reorientación hacia actividades de ensamblaje y comerciales en detrimento de las industriales, la nueva relación entre el sistema financiero y el sector manufacturero, entre otros, son hechos cotidianos cuyas tendencias contrapuestas aún es difícil de sistematizar. En un contexto de profundas transformaciones económicas y de reinserción internacional, articulada entre el proceso de apertura y el de consolidación del

Mercosur, algunos de los elementos más destacados, que se analizarán más adelante, son la difusión de formas de globalización con la participación manufacturera de la filial local; la importancia de la capitalización de la deuda y del proceso de privatizaciones; la adopción de distintas modalidades de asociación entre las empresas; los recursos naturales como factor "clave", y el nuevo marco regulatorio para el capital extranjero.

En el caso particular de la *capitalización de la deuda*, ésta no sólo se impuso como uno de los mecanismos que permitieron resolver la dinámica del endeudamiento, sino que también se convirtió en uno de los instrumentos financieros privilegiados en la nueva estrategia de las ETs. En el segundo quinquenio de la década de 1980, ochenta y dos ETs utilizaron diferentes mecanismos de capitalización de deuda para financiar distintos procesos de inversión por 660 millones de dólares (Fuchs, 1990). En particular se concentraron en el sector industrial, destacándose distintos proyectos en las áreas alimentaria, automotriz, petrolera y de productos químicos (cuadro 1).

CUADRO 1

Argentina: Capitalización de deuda externa por parte de empresas de capital extranjero
(Miles de dólares)

| Empresa | Sector de actividad | Régimen ^a | País de origen | Miles de dólares |
|---------------------------------|-----------------------------|----------------------|----------------|------------------|
| Swift-Armour S.A. | Frigorífico | psc/cdp | EE.UU. | 138 018.7 |
| Transax S.A. | Autopartes | cdp | EE.UU. | 56 020.4 |
| La Isaura S.A. | Petrolera | cdp | España | 50 118.5 |
| Louis Dreyfus y Cía. Ltda. S.A. | Exportac. cereales y oleag. | cdp | Suiza | 35 030.5 |
| Maltería Pampa S.A. | Elaboración malta | cdp | Brasil | 33 748.0 |
| Renault Argentina S.A. | Automotriz | cdp | Francia | 28 189.6 |
| Cervecería Río Paraná S.A. | Cervezas | cdp | Bélgica | 24 425.9 |
| Dow Química Argentina S.A. | Productos químicos | cdp | EE.UU. | 13 027.4 |
| Autolatina Argentina S.A. | Automotriz | cdp | EE.UU. | 12 790.7 |
| Syntax S.A. | Productos químicos | psc | EE.UU. | 11 872.2 |
| Cía. Embotella. Argentina S.A. | Bebidas s/alcohol | psc | EE.UU. | 11 765.0 |
| GTE Silvania S.A. | Tubos y lámparas fluoresc. | cdp | EE.UU. | 11 325.3 |
| Pepsi Cola Argent. S.A. | Bebidas s/alcohol | psc | EE.UU. | 9 800.0 |
| Saab-Scania Argent. S.A. | Automotriz | cdp | Suecia | 9 661.9 |
| Parafina del Plata S.A. | Aceites lubricantes | cdp | Suiza | 9 573.1 |
| Pirelli S.A. Platense | Neumáticos | psc | Italia | 9 571.4 |
| Coca Cola S.A. | Bebidas s/alcohol | cdp | EE.UU. | 9 383.0 |
| Kodak Argentina S.A. | Aparatos fotográficos | psc/on | EE.UU. | 9 370.9 |
| Banco Beal S.A. | Banco | psc | Bélgica | 8 407.8 |
| Abbott Laboratorios S.A. | Laborat. medicinal | psc | EE.UU. | 7 500.0 |
| Shell S.A. | Petrolera | on | P. Bajos | 7 499.8 |
| Estab. Mecán. Jeppener S.A. | Metalmecánica | cdp | Italia | 7 196.7 |
| NCR Argentina S.A. | Maquinaria contabilidad | psc | EE.UU. | 7 100.0 |
| Lucas Indiel S.A. | Autopartes | cdp | Inglaterra | 6 560.1 |
| Suchard Argentina S.A. | Golosinas | psc | Suiza | 6 469.2 |
| H.F. Fuller Arg. S.A.I.C. | Adhesivos | cdp | EE.UU. | 6 422.0 |
| Equitel S.A. | Telecomunicaciones | on | Alemania | 6 400.0 |
| Compañía Argentina de Té | Producción de té | cdp | Bélgica | 6 011.2 |
| Carrefour Argentina S.A. | Supermercado | psc | Francia | 5 170.8 |

CUADRO 1 (continuación)

| Empresa | Sector de actividad | Régimen ^a | País de origen | Miles de dólares |
|-------------------------------|---------------------------------|----------------------|----------------|------------------|
| Productos Roche S.A. | Laborat. medicinal | psc | Suiza | 5 000.0 |
| Hughes Service S.A. | Servicios petroleros | psc | EE.UU. | 4 594.8 |
| Morgate Arg S.A. | Sin información | psc | ... | 4 548.7 |
| Laborat. Glaxo Argent. S.A. | Laboratorio medicinal | cdp | Inglaterra | 4 335.1 |
| Ciba Geigy S.A.I.C. | Productos químicos | on | EE.UU. | 4 268.3 |
| Frig. Rioplatense S.A. | Frigorífico | psc | EE.UU. | 3 990.0 |
| Cargill S.A.C.I. | Industria alimentaria | cdp | EE.UU. | 3 739.7 |
| Cimet S.A. | Alambres, cables, cobre | psc | Alemania | 3 692.6 |
| Asgrow Argentina S.A. | Prod. semillas híbridas | psc | EE.UU. | 3 500.0 |
| Química Hoechst S.A. | Prod. químicos y farmac. | cdp | Alemania | 3 260.6 |
| Liquid Carbonic Arg. S.A. | Gases carbónicos | cdp | EE.UU. | 3 166.7 |
| Cía. Gillette S.A. | Hojas de afeitar | psc | EE.UU. | 3 143.3 |
| Neumáticos Good Year S.A. | Neumáticos | on | EE.UU. | 3 000.0 |
| Dycasa Arg. S.A. | Const. obras públicas | on | España | 3 000.0 |
| Cynamid Argentina S.A. | Productos químicos | psc | EE.UU. | 2 986.8 |
| Eaton S.A. | Autopartes | cdp | EE.UU. | 2 488.9 |
| Stauffer Química S.A. | Productos químicos | psc | EE.UU. | 2 480.6 |
| Aga Argentina | Gases comprimidos | psc | Suecia | 2 076.9 |
| Pioneer Argent. S.A. | Sin información | cdp | EE.UU. | 2 001.8 |
| Foxboro Argentina S.A. | Autopartes | psc | EE.UU. | 2 000.0 |
| Siemens S.A.I.C. | Telecomunicaciones | on | Alemania | 2 000.0 |
| Laborat. Phoenix S.A. | Laboratorio medicinal | psc | EE.UU. | 1 969.4 |
| Perkins Argent. S.A. | Autopartes | psc | EE.UU. | 1 928.5 |
| Bausch y Lomb Argent. S.A. | Productos ópticos y científ. | psc | EE.UU. | 1 800.0 |
| Hudson, Ciovini y Cía. S.A. | Bebidas alcohólicas | psc | Canadá | 1 721.5 |
| Arthur Martin S.A. | Fabric. cocinas y estufas | psc | Bélgica | 1 573.9 |
| Pittsburgh S.A. | Import. prod. químicos y metal. | psc | EE.UU. | 1 510.0 |
| Vitrofar S.A. | Envases de vidrio | on | EE.UU. | 1 500.0 |
| Banco Sudamericana S.A. | Herramientas | psc | Suecia | 1 400.0 |
| Mc Donalds Restaurantes | Servicios alimentarios | psc | EE.UU. | 1 385.0 |
| Punta del Agua S.A. | Sin información | cdp | ... | 1 357.8 |
| Worthington Argent. S.A. | Bombas hidráulicas | psc | EE.UU. | 1 177.0 |
| Pond's Arg. S.A. | Cosméticos | psc | EE.UU. | 1 007.0 |
| Elab. Arg. Cereales S.A. | Productos alimenticios | psc | EE.UU. | 1 000.0 |
| Semillas Interstate Arg. S.A. | Producción de híbridos | psc | EE.UU. | 1 000.0 |
| S.A. Nestlé | Golosinas | on | Suiza | 900.0 |
| Boehringer Argent. S.A. | Laboratorio medicinal | psc | Alemania | 842.5 |
| Baker Transworld S.A. | Sin información | psc | EE.UU. | 800.0 |
| Rovafarm Argent. S.A. | Laborat. medicinal | psc | Suiza | 789.2 |
| Argenmilla S.A. | Agrícola-ganadera | psc | Italia | 756.3 |
| Macusa | Curtiembre | psc | Italia | 750.0 |
| Aerosol Filling Argent. S.A. | Productos químicos | psc | EE.UU. | 736.2 |
| Fichet S.A. | Sin información | psc | Alemania | 445.4 |
| Macrosa S.A. | Metalmecánica | psc | Italia | 321.3 |
| Magate Arg. S.A. | Sin información | psc | ... | 290.0 |
| Quim. Arg. Houghton S.A. | Product. químicos indust. | psc | EE.UU. | 250.0 |
| MTM S.A. | Telas metálicas | psc | Alemania | 230.7 |
| Laborat. Upjohn S.A. | Laboratorio medicinal | psc | EE.UU. | 220.0 |
| Cía. Sud. Kreglinger S.A. | Comercio mayorista | psc | Bélgica | 150.0 |
| Fram Argentina S.A. | Autopartes | psc | EE.UU. | 123.0 |
| Black y Decker Arg. S.A. | Herramientas | psc | EE.UU. | 120.0 |
| Dow Corning S.A. | Lubricantes y siliconas | psc | EE.UU. | 49.2 |
| Citicorp Asesora S.A. | Servicios consultoría | psc | EE.UU. | 30.0 |
| <i>Total</i> | | | | 655 838.9 |

Fuente: Elaborado por el Área de Desarrollo Industrial de la CEPAL, Oficina en Buenos Aires, a base de información del Banco Central de la República Argentina.

^a psc: capitalización deuda externa con seguro de cambio.
cdp: capitalización deuda externa pública.
on: *on lending*.

A partir de 1991, la capitalización se articuló con el proceso de privatización de empresas estatales y adquirió una nueva dimensión, con un impacto estructural muy importante. Este fenómeno es uno de los ejes de las transformaciones que se están gestando en la sociedad argentina, principalmente en las áreas de las telecomunicaciones, el petróleo, la energía eléctrica, el transporte y los caminos, y en el área industrial, en los sectores siderúrgico, petroquímico y de astilleros (cuadro 2). Debe destacarse el alto nivel de participación de las transnacionales en este proceso (más de un 40% del valor patrimonial total de las empresas privatizadas pertenece a firmas de capital extranjero) (cuadro 3), así como el hecho inédito en el ámbito local de asociación entre estas firmas y un núcleo selecto de grupos económicos nacionales en la

articulación de negocios específicos. En estas alianzas por lo general las ETs asumen el papel de “operadores técnicos”, mientras que la gestión administrativa e institucional recae en las empresas locales. A su vez, estos consorcios se unen a entidades bancarias locales y extranjeras para formar “paquetes financieros”. Además de la participación de ETs norteamericanas, se destaca la alta presencia de empresas españolas (en telecomunicaciones, transporte, energía, agua y gas), francesas (petróleo, energía, agua, siderurgia y telecomunicaciones), italianas (gas), chilenas (energía), y la ausencia de empresas de origen japonés. Dos rasgos distintivos de estas empresas son, por un lado, la presencia por primera vez en el país de la gran mayoría de ellas, y por otro, el hecho de que varias de ellas sean empresas estatales.

CUADRO 2

Argentina: Participación de las empresas extranjeras en las privatizaciones^a
(Porcentajes y millones de dólares)

| Sector | Empresa privatizada | Total recaudado (Efectivo + títulos ^b) | Transnacionales | País | % | Grupos locales | % |
|---------------|--|--|--|--|---------------------------------|--|--|
| | | | Cofivacasa | España | 6.33 | Riva S.A. F. de Vicenzo | 3.58 3.26 |
| Ferrocarriles | Ferrocarriles Rosario-Bahía Blanca Mitre | | Iowa Interstate Railroad Montana Rail Link Anacostia Pacific RBC | EE.UU. EE.UU. | | Techint Aceitera General Deheza | |
| | Resto Línea Roca | | | | | Loma Negra Petroquímica Comodoro Rivadavia Acindar Decavial Banco Francés Asociación de Cooperativas Argentinas | 65.00 ... 10.00 10.00 5.00 5.00 5.00 |
| | Línea General Urquiza | | Petersen Thiele Railroad Development Corp. | EE.UU. | 6.25 | Perscarmona Olmatic Alesia | 71.25 12.50 10.00 |
| Hotelería | Hotel Llao-Llao | 6.11 | Choice Hotels Int. Citicorp | EE.UU. EE.UU. | 10.00 45.00 | COFICA y Sur Hotel | 45.00 |
| Astilleros | Tandanor | 59.80 | Sud Marine Enterprises | Francia | 5.00 | Cía. Arg. de Transportes Marítimos | 92.10 |
| Siderurgia | Altos Hornos Zapla | 18.16 | Banco Holandés Unido Société Industrielle de Métallurgie Avancée Albert Duval Citicorp | P. Bajos Francia Francia EE.UU. | 2.90 19.33 13.99 33.37 | Pensa Penfin | 28.30 5.01 |
| | Somisa | 147.26 | | | | Propulsora (Techint) Siderca (Techint) | 90.00 10.00 |
| Petroquímica | Petropol Induclor Petroquímica Río III | 6.92 27.92 7.30 | | | | Indupa Indupa Bunge y Born | |

CUADRO 2 (continuación)

| Sector | Empresa privatizada | Total recaudado (Efectivo + títulos ^b) | Transnacionales | País | % | Grupos locales | % |
|---|----------------------|--|--------------------------------|-----------|---|---------------------------------|-------|
| Petróleo | Polisur | 22.30 | | | | Garovaglio y Zorraquin | ... |
| | Monómeros vinílicos | 14.60 | | | | Viniclor | ... |
| | YPF | | | | | | |
| | Tordillo | 179.09 | Santa Fe Energy | EE.UU. | 20.00 | Techint | 47.50 |
| | | | Energy Development Corporation | EE.UU. | 12.50 | Pérez Companc | 20.00 |
| | El Huelmul - Koluel | 170.48 | Total austral | Francia | 10.00 | | |
| | Puesto Hernández | 286.35 | Oxy | EE.UU. | 40.50 | Pérez Companc | 57.00 |
| | | | | | | Otros | 2.50 |
| | Vizcacheras | 167.69 | Repsol | España | 50.00 | Astra | 50.00 |
| | Santa Cruz I | 55.00 | Quintana Petroleum | EE.UU. | 28.56 | Soldati | 46.44 |
| | | | Marc Rich | Suiza | 25.00 | | |
| | Tierra del Fuego | 143.50 | Chavuco Resources | Canadá | 33.34 | Bridas | 52.37 |
| | | | Coastal Argentina | EE.UU. | 14.29 | | |
| | Santa Cruz II | 141.60 | | | | Inter Río Holding Establishment | 20.00 |
| | | | | | | Astra | 40.00 |
| | | | | | | Pérez Companc | 40.00 |
| | Palmar Largo | 36.00 | Norcen Int. Ltd. | Canadá | 25.50 | Macri | 29.00 |
| | | | Dong Won Co. Ltd. | Corea | 20.00 | Soldati | 25.50 |
| | Aguaragüe | 143.70 | Ampolex | Australia | 35.71 | Techint | 35.72 |
| | | | Petrobras | Brasil | 21.43 | Soldati | 7.14 |
| | Refinería Campo Durn | 64.10 | | | | Isaura | 15.01 |
| | | | | | | Pérez Companc | 39.99 |
| | | | | | | Macri | 30.00 |
| | | | | | Astra | 15.00 | |
| Ebytem S.A. | 19.04 | | | | Isaura | 100.00 | |
| Destilería Dock Sud | 11.71 | | | | Soldati | 100.00 | |
| Planta de Aerosoles | 1.62 | | | | Superservicios (Beraldi) | 100.00 | |
| Oleoductos Troncales | 77.05 | | | | Pérez Companc | 33.00 | |
| | | | | | Bolland | 20.00 | |
| | | | | | Bridas | 17.00 | |
| | | | | | Macri | 19.00 | |
| | | | | | Astra | 10.00 | |
| | | | | | Techint | 3.00 | |
| Destilería San Lorenzo | 12.21 | | | | Pérez Companc | 56.49 | |
| | | | | | Soldati | 42.51 | |
| Gas | | | | | | | |
| Gas del Estado | | | | | | | |
| Transportadora de Gas del Sur | 356.20 | Enron Pipeline Company | EE.UU. | 25.00 | Pérez Companc | 25.00 | |
| | | Citicorp | | | | | |
| | | Equity Investments | EE.UU. | 25.00 | Argentina Private Development | 25.00 | |
| Transportadora de Gas del Norte | 210.22 | Novacorp International | Canadá | 25.00 | Techint | 39.00 | |
| | | Transcogas | Canadá | 36.00 | | | |
| Distribuidora de Gas Metropolitana | 300.02 | British Gas | G. Bretaña | 41.00 | Pérez Companc | 25.00 | |
| | | | | | Astra | 20.00 | |
| | | | | | Invertrad (Acindar) | 14.00 | |
| Distribuidora de Gas Buenos Aires Norte | 155.55 | Manra | España | 21.00 | Soldati | 28.00 | |
| | | Gas Natural | España | 51.00 | | | |
| Distribuidora de Gas Pampeana | 235.41 | Camuzzi Gasometri | Italia | 100.00 | | | |
| Distribuidora de Gas Litoral | 103.60 | Tractebel | Bélgica | 40.00 | Garovaglio y Zorraquin | 20.00 | |
| | | Iberdrola | España | 20.00 | Diecisiete de Abril (Bemberg) | 20.00 | |
| Distribuidora de Gas Centro | 138.00 | Società Italiana per il Gas | Italia | 25.00 | Macri | 75.00 | |
| Distribuidora de Gas Cuyana | 122.00 | Società Italiana per il Gas | Italia | 25.00 | Macri | 75.00 | |
| Distribuidora de Gas Noroeste | 72.03 | | | | Cartellone | 40.00 | |
| | | | | | Banco Francés | 20.00 | |
| | | | | | Cía. de Consumidores de Gas de Santiago | 40.00 | |

CUADRO 2 (continuación)

| Sector | Empresa privatizada | Total recaudado (Efectivo + títulos ^b) | Transnacionales | País | % | Grupos locales | % |
|---------------------|-------------------------------|--|---|------------|--------|---|--------|
| Gas | Distribuidora de Gas del Sur | 148.03 | Camuzzi Gasometri | Italia | 100.00 | | |
| Energía eléctrica | SEGBA Central Costanera | 90.10 | Endesa Distribuidora | Chile | 50.01 | Pérez Companc | 12.50 |
| | | | Chilectra Metropolitana | Chile | 5.00 | Inter Río Holding Establishment | 12.50 |
| | | | Enersis Costanera | Chile | 15.00 | | |
| | Central Puerto | 92.21 | Power Electricidad | EE.UU. | 4.99 | | |
| | | | Chilectra Quinta Región Distribuidora Eléctrica Quinta Región | Chile | 17.50 | | |
| | Edenor | 427.00 | Electricité de France | Francia | 20.00 | Astra | 40.00 |
| | | | Endesa | España | 10.00 | | |
| | | | Emp. Nacional Eléctrica del Ribagorzana | España | 20.00 | | |
| | | | Société d'Aménagement Urbain et Rural | Francia | 10.00 | | |
| | Edesur | 511.01 | PSI Energy Inc. | EE.UU. | 10.00 | Pérez Companc | 40.50 |
| | | | Enersis | Chile | 19.50 | | |
| | | | Endesa de Chile Distribuidora | Chile | 10.00 | | |
| | Central Alto Valle | 22.10 | Chilectra Metropolitana | Chile | 20.00 | | |
| | | | Dominion Energy Inc. | EE.UU. | 60.00 | Coop. Prov. de Serv. Públicos (Neuquén) | 40.00 |
| | Central Güemes | 86.20 | Duke Güemes | EE.UU. | 25.00 | Soldati | 25.00 |
| | | | TEW Americas Development | EE.UU. | 15.00 | | |
| | | | Iberdrola | España | 20.00 | | |
| | | | The Argentina Investment Co. | Is. Caimán | 15.00 | | |
| | Pedro de Mendoza | 8.55 | | | | Acindar | 74.97 |
| | | | | | | Massuh | 25.03 |
| | Dock Sud | 25.00 | | | | Polledo | 100.00 |
| | Edelap | 139.00 | Houston Power Corporation | EE.UU. | 51.00 | Techint | 49.00 |
| | | | | | | Malvicino | 17.97 |
| | Sorrento | 8.79 | | | | Iate | 17.97 |
| | | | | | | Eleprint | 3.98 |
| | | | | | | Argon | 60.07 |
| Agua | Obras Sanitarias | | Lyonnaise des Aux-Dumez | Francia | 33.30 | Soldati | 20.70 |
| | | | Compagnie Générale des Eaux | Francia | ... | Meller | 10.80 |
| | | | Anglian Water | G. Bretaña | 4.50 | Banco Galicia | 8.10 |
| | | | Aguas de Barcelona | España | 12.60 | | |
| Tele-comunicaciones | Entel Telefónica de Argentina | 749.01 | Holding B.V. (Telefónica) | España | 10.00 | Techint | 8.31 |
| | | | Banco Central de España | España | 7.04 | Soldati | 5.00 |
| | | | Banco Hispanoamericano | España | 5.00 | Pérez Companc | 14.56 |
| | | | Republic New York | EE.UU. | 1.50 | | |
| | | | Manufacturers Hannover | EE.UU. | 4.30 | | |
| | | | Bank of New York | EE.UU. | 4.16 | | |
| | | | Southel | | | | |
| | | | Equity Corporation | EE.UU. | 4.00 | | |
| | | | Citicorp Venture Capital | EE.UU. | 20.00 | | |
| | | | Bank of Zurich | Suiza | 4.16 | | |

CUADRO 2 (continuación)

| Sector | Empresa privatizada | Total recaudado (Efectivo + títulos ^b) | Transnacionales | | | | Grupos locales | |
|--------------------|------------------------|--|------------------------|------------|-------|---------------|----------------|--|
| | | | País | % | País | % | | |
| Telecomunicaciones | Centro Banco de Panamá | 677.01 | Panamá | 1.40 | | | | |
| | | | Vanegas | Panamá | 1.25 | | | |
| | | | Banco Atlántico | Panamá | 0.75 | | | |
| | | | Bank of Nova Scotia | Canadá | 0.10 | | | |
| | | | Arab Banking Co. | A. Saudita | 4.31 | | | |
| | | | Bank of Tokio | Japón | 4.16 | | | |
| | | | Cable et Radio | Francia | 32.50 | Pérez Companc | 25.00 | |
| | | | J. P. Morgan | EE.UU. | 10.00 | | | |
| Transporte aéreo | Aerolíneas Argentinas | 742.99 | Stet | | | Italia | 32.50 | |
| | | | Iberia | España | 47.50 | Amadeo Riva | 10.26 | |
| | | | Banco Hispanoamericano | España | 11.88 | Devi S.A. | 3.58 | |
| | | | Banesto | España | 11.88 | Medefin | 1.73 | |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información periódica y del Ministerio de Economía.

^a Hasta febrero de 1993.

^b Los títulos de la deuda se computan a su valor de mercado.

CUADRO 3

Argentina: Privatización por origen del capital de las empresas adjudicatarias y sectores de actividad
(Diciembre de 1992)

| Empresas adjudicatarias / Sectores | Valor patrimonial ^a | |
|------------------------------------|--------------------------------|--------------|
| | Millones US\$ | % |
| 1. Empresas nacionales | 4 607.0 | 27.9 |
| 2. Empresas extranjeras | 6 821.2 | 41.3 |
| 3. Estado nacional | 5 104.5 | 30.9 |
| <i>Total</i> | <i>16 532.7</i> | <i>100.0</i> |
| a. Teléfonos | 3 919.9 | 23.7 |
| b. Aerolíneas | 874.1 | 5.3 |
| c. Ferrocarriles | | |
| d. Sector eléctrico | 3 458.1 | 20.9 |
| e. Puertos | 6.0 | 0.0 |
| f. Caminos | | |
| g. Televisión y radio | 13.9 | 0.1 |
| h. Petróleo | 3 500.1 | 21.2 |
| i. Gas | 4 065.9 | 24.6 |
| j. Obras sanitarias | | |
| k. Industria | | |
| - Petroquímica | 260.9 | 1.6 |
| - Talleres navales | 59.8 | 0.4 |
| - Acero | 199.4 | 1.2 |
| l. Inmuebles del Estado | 107.0 | 0.6 |
| m. Otros | 67.6 | 0.4 |

Fuente: Argentina, 1993, cuadros 8 y 9.

^a Es el resultado financiero total computado como si se hubiera transferido el 100%.

En relación con *el marco regulatorio del capital extranjero*, a diferencia del fuerte carácter restrictivo que caracterizó al tratamiento legal del capital extranjero durante la etapa de sustitución de importaciones,

en la actualidad la legislación tiende hacia una filosofía de liberalización e incentivo para la radicación del inversionista extranjero. La legislación vigente en materia de inversiones extranjeras es la Ley 21382 (de 1976, con su texto ordenado en 1980) con las modificaciones introducidas por la Ley 23697 (de Emergencia Económica, de 1989) y el Decreto Reglamentario 1225/89. La ley de inversiones extranjeras (21382) supuso una liberalización sustancial en torno a la incorporación de inversión extranjera directa, así como en lo relativo a las actividades de las ETs en el país. La eliminación de todo tipo de prohibición en cuanto a sectores de destino, la igualdad de derechos y obligaciones respecto a los inversores nacionales y la supresión de todo tratamiento diferencial (acceso al crédito interno, recurrencia a regímenes de promoción, etc.), la posibilidad de invertir en bienes de capital usados y de capitalizar bienes inmateriales, la libre remisión de utilidades y repatriación de capitales, la consideración como relaciones entre "entes independientes" de aquellas que se establecen entre las casas matrices y sus subsidiarias locales son, entre otros, los rasgos más destacados de esta legislación que modifica totalmente la filosofía regulatoria y restrictiva predominante en los regímenes y antecedentes legales anteriores. Por su parte la Ley 23697 y el Decreto 1225/89 establecen la igualdad plena de derechos de las ETs respecto a las de capital nacional, al revocar el requerimiento de aprobación previa oficial que hasta entonces era necesario para efectuar determinadas inversiones (defensa, seguridad nacional, servicios públicos, energía, radiotelecomunicaciones,

etc.). Consolidando esta actitud hacia el inversor extranjero, en el mes de noviembre de 1991 se firmó el Decreto 2428/91, por el cual la Argentina —primer país latinoamericano— adhiere al Convenio Consti-

tutivo del Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (BM), eliminando toda posibilidad de restringir las operaciones de las firmas extranjeras en el país.

III

Nuevas estrategias de las ETs industriales en la Argentina

En esta sección se describen los principales rasgos característicos del nuevo patrón de inserción de las ETs en la industria argentina en la década de 1990. Para ello se utilizó como base la información recogida en una encuesta realizada entre 61 de las principales subsidiarias de ETs industriales en la Argentina^{3,4}. El eje articulador de esta caracterización son las estrategias que las filiales locales de ETs están aplicando con vistas a lograr una nueva forma de inserción en la economía local. Dentro del espectro de las ETs que desarrollan su actividad en el sector industrial se ha podido identificar tres tipos de firmas, de acuerdo con su estrategia de inserción.

□ Empresas que basan su actividad manufacturera en la producción de bienes que hacen uso intensivo de recursos naturales y que cuentan con las ventajas competitivas que les otorgan estos bienes para competir internacionalmente.

□ Empresas que, aprovechando la experiencia industrial adquirida durante la etapa de sustitución de importaciones, se insertan en los esquemas de globalización de la producción que tienen en marcha sus corporaciones, mediante la especialización en unos pocos bienes o partes destinados a la exportación y

atienden la demanda interna con productos completamente importados, o bien de un fuerte contenido importado.

□ Empresas que involucran hacia esquemas en que el ensamblaje y la importación van adquiriendo importancia creciente frente a la producción local, en su estrategia de ocupación del mercado doméstico.

Estos tres tipos de estrategia definen un perfil que, si bien no ha consolidado aún su forma definitiva, difiere sustancialmente del que presentaban estas empresas en el período de sustitución de importaciones y tiene efectos importantes en la producción industrial, el comercio exterior, la innovación tecnológica y otros aspectos del modelo de desarrollo que se está gestando en el país.

1. Mayor inserción en los mercados externos

Un aspecto destacado de la dinámica renovada de las ETs industriales es el crecimiento de sus exportaciones. En el período de sustitución de importaciones, dado que el objetivo central de la presencia industrial de las ETs en la Argentina era abastecer el mercado interno, las exportaciones quedaban limitadas a las empresas cuya actividad se relacionaba con la explotación de recursos naturales.⁵ En las nuevas condiciones, en cambio, si bien el mercado interno sigue siendo el objetivo prioritario, la exportación pasa a ocupar un lugar destacado para todas las ETs que continúan realizando actividades indus-

³ La "Encuesta sobre las estrategias de las empresas de capital extranjero frente a los cambios estructurales, la globalización y la integración regional" fue realizada en forma conjunta por el Proyecto ARG. 91/019 Integración económica, PNUD - Subsecretaría de Estudios Económicos, Secretaría de Programación Económica, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, y el Proyecto "La transformación del sistema económico argentino: industria y comercio internacional", financiado por la Fundación Volkswagen en la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

⁴ Las 61 empresas que comprende la encuesta representan un 23% de la facturación de las primeras 200 empresas industriales del país, y casi el 60% de las ventas de las primeras 100 subsidiarias de ETs industriales. En términos de comercio exterior, representaban el 8% de las exportaciones totales, el 12% de las exportaciones industriales, y el 13% de las importaciones totales del país en 1991 (Bezchinsky y Kosacoff, 1993).

⁵ A mediados de los años setenta esta orientación presentó modificaciones sustantivas. Apoyados en su desarrollo local y en un generoso sistema de apoyo promocional, se verificó un importante incremento de las exportaciones industriales, fundamentalmente al área latinoamericana. Sin embargo, la interrupción de las condiciones locales que favorecieron ese fenómeno y la no transición hacia nuevas formas competitivas erosionaron rápidamente esa performance. Al respecto, véase por ejemplo Bisang, Kosacoff (1993).

triales en el país. Si bien no hay datos que permitan evaluar la incidencia real de estas empresas en las exportaciones totales, se cuenta con algunos indicadores que reflejan el papel importante que tienen las exportaciones en la nueva estrategia de inserción local de estas firmas.

Según datos de la encuesta ya citada, las ventas al exterior se incrementaron más del 100% entre 1981 y 1992, con un especial dinamismo en el quinquenio 1986-1991, período en el cual crecieron a una tasa anual acumulativa del 15.8%. Si bien a raíz del agotamiento de la sustitución de importaciones se crearon las condiciones para que todas las ETs radicadas en el país buscaran en mayor o menor medida la salida exportadora, los motivos de las distintas empresas y las características de su mayor inserción en los mercados externos difieren de acuerdo con su estrategia de reconversión. Mientras que en el caso de las empresas que operan dentro de esquemas de globalización el destino principal de los bienes son precisamente los mercados externos, en el de las empresas cuya actividad se relaciona con los recursos naturales su comportamiento depende en gran medida de los precios y condiciones del mercado internacional. Finalmente, para las firmas que siguen actuando dentro de la lógica de la sustitución de importaciones, la evolución de las ventas al exterior responde básicamente a un fenómeno relacionado con el ciclo económico interno más que a una nueva estrategia de inserción local. Es decir que la reactivación y la contracción del mercado interno afectarán en mucho mayor medida a las exportaciones de estas últimas que a las de las empresas que hacen uso intensivo de los recursos naturales, y en mucha menor medida a las empresas globalizadas. En el cuadro 4 se presentan datos de la encuesta que reflejan esta situación diferenciada.

2. Mayor nivel de importaciones y cambio en su composición

El modelo de sustitución de importaciones, durante cuya vigencia se produjo la industrialización de la Argentina, tuvo su eje en el establecimiento de industrias de bienes finales (básicamente bienes de consumo y algunos insumos intermedios), pero siguió dependiendo de la importación de gran cantidad de insumos, así como de bienes de capital. Las nuevas condiciones de apertura de la economía obligan a las ETs radicadas en el país a replantear

CUADRO 4

Argentina: Evolución de las exportaciones según estrategia de inserción de las empresas. 1981-1982

| Estrategia | Tasas de crecimiento anuales acumulativas (%) | | |
|--------------------|---|-------------|-------------|
| | 1981-1986 | 1986-1991 | 1991-1992 |
| Sustitutivas | 5.8 | 22.5 | -1.6 |
| Recursos naturales | -1.8 | 13.3 | -1.7 |
| Globalizadas | 3.6 | 16.7 | 5.2 |
| <i>Total</i> | <i>-1.2</i> | <i>15.8</i> | <i>-0.9</i> |

Fuente: Elaboración a base de los datos de la encuesta efectuada en forma conjunta por el Proyecto ARG 91/019, "Integración económica", PNUD-Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Programación Económica, y el Proyecto "La transformación del sistema económico argentino: industria y comercio internacional", financiado por la Fundación Volkswagen en la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

su estrategia para abastecer el mercado local; tanto la importación de bienes finales que anteriormente producían en el país como la inclusión de mayores componentes importados en las funciones de producción, anteriormente vedados por las barreras comerciales y por las regulaciones sobre la integración nacional de la producción, son ahora posibilidades que todas las ETs están considerando en menor o mayor medida.

La encuesta en referencia aporta algunos datos sobre los cambios que se están produciendo en las importaciones. El primer hecho digno de destacar es el peso de las ETs en las importaciones totales; en 1992, las 61 empresas encuestadas importaron por un total de 1 857 millones de dólares, equivalente a un 13% del valor de las compras totales de la Argentina en el exterior en ese año. Además, el análisis de las importaciones por tipos de bienes arroja también algunos resultados interesantes (cuadro 5). En primer lugar, resulta significativa la baja incidencia de las importaciones de bienes de capital, síntoma de la escasez de nuevas inversiones. Una explicación razonable de este fenómeno es que muchas de las inversiones de las ETs en la Argentina en los últimos años han correspondido a la compra de empresas o plantas existentes. Por otra parte, gran cantidad de firmas se encuentran aún en un período de transición, habiendo concentrado sus esfuerzos hasta el momento en la introducción de cambios en su organización o en mejoras puntuales que no implican la renovación del equipamiento físico de sus plantas en gran escala.

CUADRO 5

Argentina: Estructura de las importaciones por tipo de bienes, 1991 y 1992

| Tipo de bienes | Porcentaje sobre el total | |
|-----------------------------------|---------------------------|--------------|
| | 1991 | 1992 |
| Insumos | 47.7 | 53.5 |
| Bienes de capital | 11.2 | 2.8 |
| Bienes finales para comercializar | 38.4 | 38.2 |
| <i>Total</i> | <i>100.0</i> | <i>100.0</i> |

Fuente: Idem cuadro 4.

En segundo lugar, la importancia de las importaciones de bienes finales para su comercialización (que representaron casi un 40% de las importaciones totales tanto en 1991 como en 1992) denota una de las características de la nueva forma de inserción de las ETs en la industria argentina, según la cual la comercialización de los productos importados de las respectivas corporaciones es tan importante como la producción industrial local, y en algunos casos mayor. Podría argumentarse que este peso de las importaciones de bienes finales para comercializar es coyuntural, debido a que las empresas no pudieron atender con su producción local la mayor demanda interna que significó la reactivación del mercado doméstico y, dada la apertura comercial, recurrieron a la importación como la fuente de abastecimiento más fácil y económica, aunque parece deberse a una tendencia más estructural. Este cambio se basa en el aprovechamiento integral de las redes comercial, de distribución, de financiamiento, de servicios posventa, marca, etc., que estas firmas se preocuparon de establecer durante décadas en la Argentina, lo que les facilita la comer-

cialización de bienes finales importados. Finalmente, se destaca la importancia de los insumos importados, cuyo valor total se incrementó en un 40% entre 1991 y 1992, lo que refleja también su creciente incidencia en las funciones de producción de estas empresas, que tiende hacia la pérdida de valor agregado local, a partir de procesos manufactureros que recurren con mayor intensidad al ensamblaje de partes importadas.

También el tipo de bienes importados varía de acuerdo con la estrategia de cada empresa. Se destaca la importancia que tienen para las empresas basadas en recursos naturales y para las adheridas al esquema de globalización las compras de insumos en el exterior, mientras que para las que continúan con la sustitución de importaciones tienen un peso prácticamente equivalente al de las compras de bienes finales destinados a la comercialización. Incluso en el caso de las empresas "globalizadas", el gran incremento de las importaciones de 1992 respecto de 1991, si bien se produjo tanto en las de insumos como en las de bienes finales, fue relativamente mayor en aquéllas. Estos datos son indicativos de la lógica diferente con que operan las distintas empresas (cuadro 6).

3. Importancia del comercio intracorporativo

Los grandes flujos de comercio internacional en el interior de las corporaciones transnacionales han sido uno de los elementos distintivos del patrón de intercambio comercial. Asimismo, una de las características principales del actual proceso de globalización es la creciente complementariedad entre la inversión extranjera directa y el comercio, y en particular el intracorporativo. Mientras que en la etapa anterior de expansión de las ETs a nivel mundial éstas se es-

CUADRO 6

Argentina: Importaciones por tipo de bienes según estrategia de inserción de las empresas, 1991 y 1992

(Miles de dólares y porcentajes sobre el total)

| Estrategia | Insumos (%) | | Bienes de capital (%) | | Bienes finales para comercializar | | Total (Miles de US\$) | |
|----------------|-------------|-------------|-----------------------|------------|-----------------------------------|-------------|-----------------------|--------------------|
| | 1991 | 1992 | 1991 | 1992 | 1991 | 1992 | 1991 | 1992 |
| Sustitutivas | 49.3 | 48.4 | 5.4 | 5.1 | 45.3 | 46.5 | 481 295.6 | 639 057.2 |
| Rec. naturales | 68.8 | 60.5 | 5.3 | 5.9 | 25.8 | 33.6 | 169 033.0 | 194 251.0 |
| Globalizadas | 42.9 | 60.1 | 18.6 | 1.3 | 39.0 | 38.6 | 524 797.5 | 1 024 442.0 |
| <i>Total</i> | <i>49.0</i> | <i>56.6</i> | <i>11.5</i> | <i>3.0</i> | <i>39.5</i> | <i>40.4</i> | <i>1 175 126.1</i> | <i>1 857 750.2</i> |

Fuente: Idem cuadro 4.

tablecían en los distintos países como una alternativa al comercio para el abastecimiento de esos mercados, y producían los mismos bienes en distintas localizaciones, actualmente buscan racionalizar su estructura productiva global, especializando a sus distintas filiales en los distintos componentes de la producción internacionalizada. Una consecuencia directa de esta nueva forma de organización es la generación de importantes corrientes comerciales entre sus diversas filiales. Si bien no existen cifras que permitan evaluar con certeza la envergadura de este fenómeno, según muchos autores es uno de los aspectos principales del proceso de globalización, sobre todo por sus implicancias en la capacidad de aplicar políticas de los distintos Estados, en especial los de los países de menor desarrollo relativo (Dunning, 1992; Mortimore, 1992; Ostry, 1992; Vernon, 1992).

Los datos de la encuesta confirman la existencia del comercio intracorporativo, fenómeno que tiene en la Argentina extraordinaria relevancia. En efecto, casi el 60% de las exportaciones de estas empresas son en realidad transacciones intracorporativas, y lo

mismo ocurre con casi el 80% de sus importaciones. Este es un indicador contundente, en un contexto de cambios importantes en la estrategia de las empresas transnacionales ante el paso de una economía fuertemente protegida a una economía abierta. La producción internacionalizada y las nuevas formas de globalización exigen la uniformación de los estándares de calidad de los productos y de los componentes y, por lo tanto, traen aparejado un cambio en la función de producción y en la composición de las importaciones de estas empresas. Donde anteriormente integraban el producto final con partes producidas en el país o con importaciones de diversa procedencia y calidad, en la actualidad deben importar los componentes que cumplan con las exigencias de calidad de la producción internacionalizada, lo cual se asegura fundamentalmente con la provisión intracorporativa de esas partes y componentes. El cuadro 7 muestra asimismo el incremento en el comercio intracorporativo en 1992 respecto del año anterior. Los datos del cuadro muestran también que, a pesar de su mayor inserción en los mercados externos, el saldo comercial de estas empresas es fuertemente negativo, y que

CUADRO 7

Argentina: Comercio exterior por tipo de transacción, 1991 y 1992
(Miles de dólares y porcentajes)

| Rubro | Intracorporativo | | Extracorporativo | | Total | |
|-----------------|------------------|-------------|------------------|-----------|-------------|-------------|
| | 1991 | 1992 | 1991 | 1992 | 1991 | 1992 |
| Exportaciones | 495 142.7 | 560 108.0 | 463 495.0 | 391 174.0 | 958 637.7 | 951 282.0 |
| % | 51.7 | 58.9 | 48.3 | 41.1 | 100.0 | 100.0 |
| Importaciones | 822 926.7 | 1 455 884.8 | 352 199.4 | 401 865.4 | 1 175 126.1 | 1 857 750.2 |
| % | 70.0 | 78.4 | 30.0 | 21.6 | 100.0 | 100.0 |
| Saldo comercial | -327 784.0 | -895 776.8 | 111 295.6 | -10 691.4 | -216 488.4 | -906 468.2 |

Fuente: Idem cuadro 4.

el comercio intracorporativo tiene un papel decisivo en este fenómeno. Si bien el proceso de reconversión de las filiales de ETs no ha concluido, y su configuración final depende en gran medida del desarrollo del proceso de integración regional, parece claro que el patrón de comercio resultante es fuertemente deficitario. Aunque puede esperarse un incremento de las exportaciones de bienes producidos por empresas dedicadas a la explotación de recursos naturales y de partes fabricadas por empresas que trabajan dentro de esquemas de globalización de sus corporaciones, también es dable esperar aún un incremento de las importaciones por efecto de la profundización de los procesos de glo-

balización y de la transformación de muchas empresas industriales en ensambladoras y representantes comerciales de sus casas matrices. Un cambio de esta tendencia supone importantes procesos de reconversión y de especialización exportadora, que necesariamente deberán estar articulados con importantes procesos de inversión en nuevas plantas industriales.

El comercio intracorporativo tiene también gran peso en la relación de las filiales de la corporación en el interior del Mercosur (cuadro 8). La particularidad que presenta este fenómeno es que dicho comercio es mayor aún que el comercio intracorporativo con el resto del mundo, lo cual indica que la

diferencia en los niveles de desarrollo de la región y de los países centrales hace que las empresas deban recurrir en mayor medida a la red corporativa dentro

del Mercosur para poder acceder a los estándares técnicos y de calidad que exige la producción internacionalizada.

CUADRO 8

Argentina: Estructura del comercio por origen / destino geográfico y por tipo de transacción, 1991 y 1992

| Variable | Origen/destino/tipo de transacción | | Porcentajes sobre el total y miles de US\$ | |
|-----------------------|------------------------------------|------------------|--|-------------|
| | | | 1991 | 1992 |
| Exportaciones (%) | Al Mercosur | Intracorporativo | 15.0 | 20.8 |
| | | Extracorporativo | 11.0 | 8.4 |
| | Al resto del mundo | Intracorporativo | 36.7 | 38.0 |
| | | Extracorporativo | 37.3 | 32.7 |
| Total (miles de US\$) | | | 958 637.7 | 951 282.0 |
| Importaciones (%) | Del Mercosur | Intracorporativo | 24.1 | 33.4 |
| | | Extracorporativo | 4.1 | 4.9 |
| | Del resto del mundo | Intracorporativo | 45.9 | 45.0 |
| | | Extracorporativo | 25.9 | 16.7 |
| Total (miles US\$) | | | 1 175 126.1 | 1 857 750.2 |
| Saldo (miles US\$) | Del Mercosur | Intracorporativo | -139 645.9 | -421 336.4 |
| | | Extracorporativo | 57 462.3 | -11 141.8 |
| | Del resto del mundo | Intracorporativo | -188 138.1 | -474 440.4 |
| | | Extracorporativo | 53 833.3 | 450.4 |
| Totales (miles US\$) | | | -216 488.4 | -906 468.2 |

Fuente: Idem cuadro 4.

La estructura de comercio de las empresas varía también de acuerdo con su estrategia de inserción. En primer lugar, el comercio intracorporativo adquiere en el grupo de empresas globalizadas una relevancia que no tiene en los otros dos grupos. Así, en cuanto a sus exportaciones, mientras que el destino de casi la totalidad de ellas es la corporación, en los otros dos casos el valor de las transacciones de mercado es levemente mayor que el de las intracor-

porativas. Por otra parte, en tanto que las exportaciones (sean intra o extracorporativas) de las empresas de los otros dos grupos decrecieron en 1992, las ventas intraempresa de las firmas globalizadas aumentaron mientras que sus ventas al exterior vía mercado disminuyeron (cuadro 9). Respecto de las importaciones, las transacciones intraempresa tienen una importancia decisiva tanto para las empresas que continúan en el esquema de sustitución como para

CUADRO 9

Argentina: Exportaciones de la ETs por tipo de transacción y según estrategia de inserción, 1991 y 1992

(Miles de dólares y porcentajes sobre el total)

| Estrategia | Totales (miles de US\$) | | A la corporación (%) | | Al resto del mundo (%) | |
|----------------|-------------------------|-----------|----------------------|------|------------------------|------|
| | 1991 | 1992 | 1991 | 1992 | 1991 | 1992 |
| Sustitutivas | 178 333.5 | 160 786.0 | 37.4 | 41.5 | 62.6 | 58.5 |
| Rec. naturales | 478 175.0 | 402 121.0 | 33.6 | 31.7 | 66.4 | 68.3 |
| Globalizadas | 302 129.2 | 388 375.0 | 88.6 | 94.2 | 11.4 | 5.8 |
| Total | 958 637.7 | 951 282.0 | 51.7 | 58.9 | 48.4 | 41.1 |

Fuente: Idem cuadro 4.

las globalizadas y mayor aún en este último caso. En cuanto a las empresas que se basan en la explotación de recursos naturales, las compras provenientes de la corporación son sólo levemente superiores al 50% del total.

En definitiva, el patrón de comercio exterior que presentan estas empresas es una manifestación de su nueva forma de inserción en la economía local. El alto peso de sus transacciones intracorporativas es un fenómeno muy diferente del que se registraba en el pasado, ya que si bien seguramente sus importaciones fueron siempre mayoritariamente intracorporativas, sus niveles actuales son mucho mayores, y su composición (con una gran incidencia de los bienes finales para comercializar y un peso marginal de los bienes de capital) es muy distinta. En cuanto a las exportaciones, en tanto, no sólo los niveles actuales son mucho mayores que los de la etapa de sustitución, sino que gran parte de esas ventas se canaliza a través de las redes corporativas, hecho que en el pasado sólo se verificaba en el caso de algunas exportaciones de productos agropecuarios o agroindustriales de bajo grado de elaboración, o en casos puntuales y aislados ⁶.

4. Importancia del Mercosur

Frente al proceso de apertura de la economía, que elimina casi por completo el incentivo de las filiales locales de las ETs de producir para el mercado interno, el proceso de formación del Mercosur se ha con-

CUADRO 10

Argentina: Distribución de las líneas de producción según su escala relativa respecto de la filial brasileña y el tipo de estrategia de la empresa
(Cantidad de líneas)

| Estrategia | 0-15% | 15-25% | 25-50% | 50-100% | +100% | Total |
|----------------|----------|----------|-----------|-----------|----------|-----------|
| Sustitutivas | 1 | 6 | 8 | 10 | 5 | 30 |
| Rec. naturales | 2 | 1 | 4 | 4 | 1 | 12 |
| Globales | - | 2 | - | 2 | 2 | 6 |
| Total | 3 | 9 | 12 | 16 | 8 | 48 |

Fuente: Idem cuadro 4.

vertido en uno de los puntos centrales del interés de esas empresas por continuar con sus actividades industriales en el ámbito local. Se trata de la formación de un gran mercado común que las ETs están en muy buenas condiciones para abastecer, dado que cuentan en general con filiales en los dos mercados principales (Brasil y Argentina), en los cuales ocupan posiciones de liderazgo. La mayoría de las ETs están tomando medidas para racionalizar y complementar sus actividades en ambos países, mientras que las que cuentan con filiales en uno solo de ellos están intentando formalizar acuerdos de complementación en materia de producción y comercio con otras empresas en la misma situación.

Contrariamente a la visión que se tiene sobre la distinta magnitud de los mercados argentino y brasileño y sobre la diferencia de escalas de producción que existe en distintos sectores industriales de esos

CUADRO 11

Argentina: Comercio exterior por origen/destino geográfico
(Miles de dólares)

| Rubro | Mercosur | | Resto del mundo | | Total | |
|-----------------|-----------|------------|-----------------|-------------|-------------|-------------|
| | 1991 | 1992 | 1991 | 1992 | 1991 | 1992 |
| Exportaciones | 249 156.5 | 278 159.0 | 709 481.2 | 673 123.0 | 958 637.7 | 951 282.0 |
| % | 26.0 | 29.2 | 74.0 | 70.8 | 100.0 | 100.0 |
| Importaciones | 331 340.1 | 710 637.2 | 843 786.0 | 1 147 113.0 | 1 175 126.1 | 1 857 750.2 |
| % | 28.2 | 38.3 | 71.8 | 61.8 | 100.0 | 100.0 |
| Saldo comercial | -82 183.6 | -432 478.2 | -134 304.8 | -473 990.0 | -216 488.4 | -906 468.2 |

Fuente: Idem cuadro 4.

⁶ Por ejemplo, el caso de IBM, que constituye una de las experiencias pioneras de inserción de filiales argentinas en procesos de producción internacionalizada. (Véase, por ejemplo Vispo y Kosacoff, 1991).

dos países, según los datos de la encuesta en referencia, la situación es bastante diferente. En efecto, de las 48 líneas de producción para las cuales hay información sobre los dos países, 24 operan en la Argenti-

na a una escala superior al 50% con respecto a las brasileñas⁷.

Mientras que la mayoría de estas líneas corresponde a producciones metalmecánicas o automotrices, las producciones vinculadas con la explotación de los recursos naturales se concentran en las 21 líneas que no tienen contraparte en Brasil (cuadro 10).

CUADRO 12

Argentina: Importancia del Mercosur dentro del comercio por grupo de ETs según estrategia de inserción, 1992
(Porcentajes sobre el total respectivo)

| Estrategia | Exportaciones | Importaciones |
|----------------|---------------|---------------|
| Sustitutivas | 54.7 | 26.6 |
| Rec. naturales | 7.8 | 21.5 |
| Globalizadas | 40.9 | 48.7 |
| <i>Total</i> | <i>29.2</i> | <i>38.3</i> |

Fuente: Idem cuadro 4.

Este hecho es sumamente importante a la hora de tomar decisiones en el interior de la corporación sobre la complementación de actividades en el ámbito del Mercosur. Hasta el momento no se sabe de ninguna ET que haya decidido abandonar definitivamente la producción industrial en el país, y ello obedece seguramente al hecho de que cuentan con instalaciones que no son tan marginales en cuanto a escala de producción (en especial a nivel regional), con una experiencia industrial acumulada, y con una serie de otros activos⁸ que es posible aprovechar con vistas a tener presencia en el mercado zonal. Este mismo hecho influye seguramente en la decisión acerca de la incorporación de las filiales locales dentro de esquemas de globalización, dadas las exigencias de tecnología, escala y calidad de la producción internacionalizada.

La importancia del Mercosur para estas empresas se manifiesta también en los niveles de participación de esa zona en el comercio exterior de las mismas. Mientras que en 1991 el mercado zonal concentró casi el 30% de las exportaciones e importaciones de las empresas, en 1992 los porcentajes ascendieron a cerca del 30 y del 40, respectivamente (cuadro 11).

⁷ De estos 24 casos, hay tres en los que las escalas son equivalentes, mientras que en ocho las argentinas son superiores a las brasileñas.

⁸ Mano de obra calificada, en algunos casos materias primas en condiciones favorables, entre otros.

CUADRO 13

Argentina: Importancia del comercio intracorporativo, total y con el Mercosur, por grupo de ETs según estrategia de inserción, 1992
(Porcentajes respecto del total respectivo)

| Estrategia | Exportaciones | | Importaciones | |
|----------------|---------------|-------------|---------------|-------------|
| | Al Mercosur | Totales | Del Mercosur | Totales |
| Sustitutivas | 47.5 | 41.5 | 76.9 | 74.7 |
| Rec. naturales | 36.7 | 31.7 | 68.9 | 53.8 |
| Globalizadas | 91.3 | 94.2 | 92.2 | 85.3 |
| <i>Total</i> | <i>71.3</i> | <i>58.9</i> | <i>87.2</i> | <i>78.4</i> |

Fuente: Idem cuadro 4.

La tendencia en los próximos años será seguramente al incremento de esos niveles de participación, dado que la atención del mercado ampliado se encuentra en el centro de la estrategia de prácticamente todas las ETs.

La importancia del Mercosur varía también de acuerdo con la estrategia de las empresas, presentándose además situaciones diferenciadas para las exportaciones y las importaciones. En cuanto a las primeras, se destacan las empresas que continúan con el esquema de sustitución, para las cuales (si bien con montos relativamente reducidos) el mercado zonal es el destino de cerca del 60% de sus exportaciones (cuadro 12). Otro hecho destacado de este grupo de empresas es que dentro de las ventas a dicho mercado son levemente mayores las que se realizan fuera de la corporación que dentro de ella. Muy distinto es lo que ocurre entre las empresas globalizadas, donde el Mercosur como destino de las exportaciones tiene un peso relativo menor (aunque con montos mucho mayores), y las ventas externas intracorporativas son más del 90% del total (cuadro 13). Para las empresas dedicadas a la explotación de recursos naturales el Mercosur resulta totalmente marginal. En el caso de las empresas globalizadas, su acceso a los mercados internacionales se ve facilitado por el hecho de que actualmente operan cerca de la frontera técnica internacional, mientras que en el caso de las empresas que explotan los recursos naturales su acceso se basa en las ventajas comparativas de la producción primaria local.

Por el lado de las importaciones, el mercado zonal tiene gran importancia para las empresas globalizadas, que realizan cerca del 50% de sus compras externas en esa zona. Para las empresas que continúan dentro de la lógica de la sustitución, tiene una importancia mucho menor (y fuertemente intracorporativa).

rativa), mientras que para las que se dedican a la explotación de recursos naturales, al igual que en el caso de las exportaciones, el mercado zonal resulta de una significación menor.

5. Producción y tecnología

La instalación de las ETs en la Argentina durante la etapa de sustitución de importaciones se caracterizó porque, dada la reducida dimensión de un mercado local altamente protegido, fue necesario adaptar las plantas a escalas de producción mucho menores que aquéllas para las cuales habían sido concebidas en los países de origen, y operar con un grado de integración mucho más elevado. El comportamiento tecnológico de esas empresas se basaba en la introducción de productos y procesos ya desarrollados en las sociedades más avanzadas, pero que requerían ser adaptados a las condiciones locales imperantes. Esta práctica demandó a las empresas un importante esfuerzo de ingeniería y de investigación y desarrollo, el que, sin embargo, desplegaron siguiendo un sendero muy localista y divergente del de las mejores prácticas internacionales.

CUADRO 14

Argentina: Distribución de las empresas según porcentaje de ventas que destinan a investigación y desarrollo, 1991

| Porcentaje de las ventas | Cantidad de empresas |
|--------------------------|----------------------|
| Sin gastos de I y D | 9 |
| 0-1 | 12 |
| 1-2 | 12 |
| +2 | 6 |
| <i>Total</i> | 39 |

Fuente: Idem cuadro 4.

Dado el nuevo escenario que enfrentan las ETs en la Argentina, en que las exigencias de inserción internacional son cada vez mayores, sin olvidar la presión competitiva que significa la integración en la red corporativa global, varias de estas empresas resolvieron encarar la incorporación de productos y procesos mucho más cercanos a la tecnología de vanguardia internacional.⁹ A raíz de este hecho se está dando la situación paradójica de que, si bien en las nuevas condiciones las empresas producirán con tecnologías más cercanas a las mejores prácticas internacionales, las

necesidades de investigación y desarrollo y de ingeniería local serán mucho menores, debido a que estas técnicas, dada su mayor flexibilidad y la nueva dimensión en que colocan el problema de las economías de escala, y dada la posibilidad de incorporar un mayor contenido importado, pueden aplicarse localmente sin mayores modificaciones. Por otra parte, el perfil de la producción industrial futura de las filiales de ETs no justifica la realización de grandes gastos en IyD a nivel local, puesto que se tratará, en primer lugar, de bienes o partes fabricados con tecnología de punta y escala similar a la internacional, destinados a la exportación; en segundo lugar, de transformación de recursos naturales, para la cual también se puede acceder a tecnología de punta desarrollada en el exterior; y por último, de procesos de fabricación con un alto contenido de ensamblaje y un bajo nivel de integración local.

La encuesta en referencia ha recogido datos sobre el gasto en IyD de 39 empresas, el que asciende a un total de 32.6 millones de dólares para 1991, apenas el 0.1% de lo que las corporaciones respectivas destinaron para ese fin en ese mismo año. Este indicador evidencia los rasgos esenciales de la presencia tecnológico-industrial de las ETs en la Argentina. La participación de las filiales locales en los gastos de IyD son absolutamente marginales y proporcionalmente mucho menores que la ya escasa participación en las ventas del conjunto de la corporación. Es decir, las filiales locales acceden al conocimiento generado en los laboratorios de las sociedades desarrolladas, pero no tienen una intervención activa en la generación de innovaciones mayores. Todo su esfuerzo se concentra en actividades de adaptación, que a su vez tienden a reducirse en el nuevo contexto de la economía interna. Esto último queda de manifiesto en la escasa importancia que tienen los gastos en IyD en el valor total de las ventas de las filiales locales, que son muy inferiores a los valores medios de sus corporaciones. En efecto, en 1991 treinta y nueve subsidiarias locales destinaron el 1% del valor total de sus ventas a gastos en IyD. En la situación más extrema, nueve de estas empresas declararon no realizar este tipo de gastos, mientras que 24 no superaban el 2%, y sólo seis firmas asignaron más del 2% de sus ventas a gastos de IyD (cuadro 14).

⁹ Si bien esto no se ha extendido a todo el conjunto de ETs radicadas en la Argentina, parece ser una tendencia que se difundirá entre las firmas que sigan desarrollando alguna actividad industrial a nivel local.

6. Posición marginal dentro de las respectivas corporaciones

Una de las características reiteradamente señaladas en los trabajos sobre la inserción de las ETs en la industria argentina es el hecho paradójico de que, si bien a nivel local se encuentran entre las firmas líderes de los sectores en los que desarrollan su actividad, dentro de sus respectivas corporaciones resultan marginales (Sourrouille, Gatto y Kosacoff, 1984).

Esta característica se mantiene en la actualidad en lo que respecta a la incidencia de la facturación de las filiales locales en la corporación respectiva en su conjunto. Según datos de la encuesta citada, 45 de las 61 empresas proporcionaron información acerca de la facturación de sus corporaciones respectivas en 1991. Estas 45 firmas suman un total de ventas en la Argentina de 7 118 millones de dólares en ese mismo año, lo que representa casi el 90% de las ventas de todo el padrón de la encuesta, y un 0.8% de las ventas totales de sus corporaciones respectivas (casi 848 000 millones de dólares) en ese mismo año. Este primer indicador confirma que, en términos agregados, la importancia de las filiales locales dentro de sus redes corporativas sigue siendo marginal.

Veintiocho de estas empresas tienen un peso inferior al 1% en la facturación total de sus corporaciones. En estos casos no se observan rasgos característicos en cuanto al monto de facturación local de las empresas ni en cuanto a su estrategia de inserción. En sólo 17 empresas la facturación local es superior al 1% de las ventas totales de su corporación, y se ubican entre el 1.3 y el 3.2%¹⁰. En cuanto al empleo, sólo seis empresas tienen más del 5% del empleo total de sus corporaciones respectivas. Sin embargo, con una sola excepción, se trata de empresas de escasa significación en el mercado local.

La comparación de las filiales locales con sus corporaciones en lo que respecta a escalas de producción arroja también algunos resultados dignos de mención. Si se considera la filial de mayor escala de producción, se cuenta con información sobre 59 líneas de producción pertenecientes a 28 empresas. Ocho de esas líneas se producen sólo en la Argentina, y se trata de productos derivados de la producción agropecuaria o bien de empresas cuya actividad a

CUADRO 15

Argentina: Distribución de las líneas de producción de acuerdo con su escala relativa dentro de la corporación y con el tipo de estrategia de inserción de las empresas (Cantidad de líneas)

| Estrategia | 0-5% | 5-10% | 10-20% | 20-50% | +50% | Total |
|----------------|----------|-----------|-----------|----------|----------|-----------|
| Sustitutivas | 6 | 7 | 11 | 4 | 2 | 30 |
| Rec. naturales | 1 | 4 | 2 | ... | 3 | 10 |
| Globalizadas | ... | 5 | 2 | 3 | 1 | 11 |
| Total | 7 | 16 | 15 | 7 | 6 | 51 |

Fuente: Idem cuadro 4.

nivel local no está relacionada con la actividad principal de la corporación respectiva. De las 51 líneas restantes que se producen tanto en la Argentina como en otras filiales de la corporación, la mayoría opera a escalas que se ubican entre el 5 y el 20% de las mayores a nivel de la corporación, sin que se registren en este caso diferencias de acuerdo con el tipo de estrategia local de las firmas (cuadro 15).

7. Asociaciones y propiedad del capital

Las publicaciones recientes sobre el nuevo dinamismo de las ETs en la escena internacional se refieren a las alianzas estratégicas como uno de los fenómenos más novedosos que presenta el panorama de fines de los años ochenta y principios de los noventa. En efecto, en los últimos años las ETs han formado entre ellas gran cantidad de alianzas en las áreas de producción, comercialización e incluso (lo que es más significativo) en áreas claves para su propia capacidad competitiva, como los proyectos de investigación y desarrollo. Entre las causas que se han mencionado para explicar este fenómeno (Mytelka, 1990; OCDE, 1991), impensable en la época de auge del sistema fordista de organización de la producción, se cuentan entre otras la necesidad de hacer frente a los costos crecientes de IyD y de inversión, la incertidumbre respecto del futuro y la complejidad que representa la convergencia de distintas tecnologías.¹¹

De cualquier manera, la ET ya no es vista como

nivel local es marginal dentro del total, y lo que se consignó como ventas de la corporación fue lo facturado dentro de ese rubro. En otros tres casos ubicados entre el 1 y el 3.2% se da una situación similar.

¹¹ Microelectrónica, telecomunicaciones, biotecnología, nuevos materiales, y otras.

¹⁰ Hay un solo caso de una empresa del rubro alimentario cuya facturación local representa el 47% del total de su corporación. Sin embargo, esto se debe a que la rama de actividad de esta firma a

una organización cuya importancia reside en la posesión y control de una gran cantidad de activos en distintas localizaciones, sino como el "sistema nervioso central" de una gran red internacional de capacidades productivas, tecnológicas, comerciales, financieras, etc., sobre la que no necesariamente ejerce el control mayoritario, pero que alimenta la capacidad competitiva de la corporación en forma "sistémica" (Dunning, 1992).

La formación de estas redes globales se ha concentrado fuertemente en lo que se ha dado en llamar la Tríada (Estados Unidos, la Comunidad Europea y Japón) (CET, 1991). Dentro de los países en desarrollo, sólo algunos del sudeste asiático participan de este fenómeno de manera importante, mientras que el resto sólo lo hace en forma marginal y en casos muy aislados.

En la Argentina se ha verificado en los últimos años la formación de gran cantidad de asociaciones entre ETS y empresas locales. Esto es, sin duda, un hecho novedoso para el medio local, en el cual dichas corporaciones siempre tuvieron un control accionario absoluto sobre sus filiales locales, pero se trata de asociaciones con características muy distintas de las alianzas estratégicas que se concentran a nivel de la Tríada. En primer lugar, son asociaciones cuyo objetivo central es la explotación de un negocio puntual que en general es marginal dentro de la respectiva corporación en su conjunto; en segundo lugar, la casi totalidad de estas asociaciones se concentra en las privatizaciones de empresas de servicios públicos; en tercer lugar, las pocas asociaciones que se registran en el sector industrial se llevan a cabo a través de la creación de nuevas empresas. Es así que, según los datos de la encuesta, de las 58 empresas que respondieron a esa pregunta, en 49 de ellas el capital extranjero participa con más del 90% (en 39 esa participación llega al 100%). De las 9 restantes, sólo en 3 el capital extranjero tiene una participación inferior al 50%.

8. Dinamismo de las ETS en el mercado local

En el período que comprende la década de 1970 y casi toda la década de 1980, la inversión extranjera en la Argentina tuvo una dinámica muy diferente de la que había exhibido durante el auge del esquema de sustitución de importaciones.¹² Desde prin-

¹² En particular, en la segunda fase de la industrialización sustitutiva de importaciones el sector industrial fue el motor de creci-

mientos de los años setenta, cuando comenzó a hacerse evidente el agotamiento del modelo de industrialización basado en la sustitución de importaciones, se redujo la afluencia de inversiones extranjeras, tendencia que sólo se revirtió parcialmente durante la aplicación de la política de apertura entre 1976 y 1983, aunque con algunas características distintivas respecto del período anterior. Por un lado, los sectores privilegiados fueron esta vez el financiero y el petrolero, y por otro, la mayor afluencia de capitales extranjeros en ese período tuvo como contraparte la salida del país de algunas de las principales ETS industriales.¹³

La disminución del ritmo de ingreso de inversiones extranjeras sólo se ha revertido en los últimos años, a partir de la puesta en marcha de una serie de reformas estructurales en el país, que tienden a constituir un modelo de economía abierta, con mucho menor injerencia del Estado en la actividad económica, y mucho más integrada al mundo. Además de la importante afluencia de inversiones extranjeras que ha significado el proceso de privatización de empresas del Estado, hay una corriente de nuevas inversiones en la industria.

CUADRO 16

Argentina: Evolución de las ventas de las empresas según estrategia de inserción, 1981-1992

| Estrategia | Tasa de crecimiento anual acumulativa (%) | | |
|----------------|---|-----------|-----------|
| | 1981-1986 | 1986-1991 | 1991-1992 |
| Sustitutivas | 0.5 | 5.0 | 4.4 |
| Rec. naturales | -1.6 | 9.1 | 1.0 |
| Globalizadas | 2.6 | 11.7 | 11.6 |
| Total | -0.8 | 8.5 | 5.6 |

Fuente: Idem cuadro 4.

Una de las facetas destacadas de la nueva dinámica de las ETS industriales es el incremento de sus ventas a partir de mediados de los años ochenta, lo

miento de la economía. En el período intercensal 1963-1973 la industria creció al 8% anual, y este dinamismo fue claramente impulsado por las subsidiarias de las ETS, que aumentaron su participación en el producto industrial del 15% en 1958 al 30% en 1973.

¹³ Según datos de los censos económicos nacionales, la participación de las ETS en el producto industrial que en 1973 era de 30.4% se redujo al 26.8% en 1984.

que les permitió recuperar, en un contexto de estancamiento industrial en la Argentina, las posiciones perdidas en la década anterior. Sin embargo, ese incremento no fue igual para todas las empresas (cuadro 16). Así destaca el dinamismo de las empresas que operan según esquemas de globalización, que se dio con particular intensidad a partir de mediados de los años ochenta, cuando la tasa de crecimiento anual acumulativa fue superior al 11%, con lo cual este grupo de empresas que en 1981 concentraba el 20%

de las ventas totales llegó a concentrar el 40% de ellas en 1992. Las empresas basadas en recursos naturales mostraron también gran dinamismo en sus ventas, si bien durante 1992 (año de reactivación del mercado interno) experimentaron un crecimiento de sólo 1%. Las empresas que continúan dentro del esquema de sustitución crecieron a tasas menores, aunque importantes, que el resto de la industria en el período 1986-1991, pero las disminuyeron muy levemente en 1992.

IV

Conclusiones

A lo largo de este artículo se ha analizado una serie de hechos que evidencian el reciente dinamismo de las ETS y sus nuevas formas de inserción en la economía argentina, muy diferentes de las que presentaban en la etapa de sustitución de importaciones.

En relación con el patrón de comercio exterior, hay tres hechos destacables. En primer lugar, se verifican crecientes niveles de exportación, pero también niveles de importación mucho mayores, con el consiguiente incremento del comercio intraindustrial. Si bien la apertura de la economía fuerza a las empresas a redefinir su estrategia de inserción local, llevándolas a encarar programas de racionalización y de especialización, también funciona como incentivo para que esa especialización se haga sobre la base de un contenido importado mayor que en la etapa de sustitución y con una mayor orientación exportadora. En estas nuevas condiciones, las firmas que desarrollan su actividad en sectores vinculados con los recursos naturales son las que cuentan con mayores ventajas, dada la dotación de recursos del país, y también las empresas que se insertan en procesos de globalización, dado que son las que encaran el esfuerzo productivo con mayor orientación a los mercados internacionales. En segundo lugar, cabe destacar el fuerte peso del comercio intracorporativo, que confirma la tendencia que coinciden en señalar los estudios recientes sobre inversión y comercio a nivel internacional. En efecto, el 60% de las exportaciones y el 80% de las importaciones de estas empresas corresponden a transacciones intrafirma y, en tercer lugar, hay que señalar la importancia del Mercosur en el comercio de estas firmas, prueba de que han avanzado en el proceso de integración y complementación con las filiales en los

otros países de esa zona. Así, el 30% de las exportaciones y el 40% de las importaciones se realizan dentro del mercado zonal. El comercio intracorporativo es especialmente importante en el caso de las importaciones y más acentuado con el Mercosur que con el resto del mundo, lo cual se explica por el hecho de que la producción internacionalizada requiere estándares técnicos y de calidad que sólo puede proveer la corporación, en especial dentro de los países del Mercosur.

En cuanto a la posición de las filiales locales de las ETS a nivel internacional, los datos con que se cuenta confirman que estas firmas conservan aún una de las características que presentaron desde su instalación en el país y que consiste en que a pesar de ser las empresas de mayor tamaño en el mercado local, su posición es marginal dentro de sus corporaciones respectivas, a punto tal que el promedio de ventas de las filiales encuestadas representa menos del 1% de las ventas de sus respectivas corporaciones. En cuanto al nivel tecnológico de las plantas locales de estas empresas, también se da la situación asimétrica de que aunque son las plantas más grandes y eficientes del medio local, están muy lejos en cuanto a tamaño y tecnología de los estándares alcanzados en los países desarrollados. Paradójicamente, si bien algunas empresas han reestructurado recientemente sus plantas en el país, lo que les permite acercarse más a la tecnología de vanguardia internacional (sobre todo en tecnologías de producto), utilizan tecnologías desarrolladas en los países centrales, que aplican directamente a la producción local, ahorrándose así el gran esfuerzo de ingeniería que requerían las tecnologías de la etapa de sustitución. Esto explica el bajo nivel

de gastos en investigación y desarrollo de estas firmas, que oscila en torno al 1% de sus ventas y representa sólo el 0.1% de lo que sus respectivas corporaciones destinan a ese fin.

Se ha podido identificar cuatro tipos de ETs según la estrategia que sigan para adaptar sus estructuras empresariales locales a las nuevas condiciones, tanto internas como internacionales.

□ *Empresas que se insertan en los sectores de servicios*, vinculados con el proceso de privatización, en asociación con grupos económicos locales. En general, la característica principal de estas asociaciones es que las empresas extranjeras asumen el papel de "operadores técnicos", mientras que los grupos locales se hacen cargo de la gestión administrativa e institucional del negocio, y los bancos locales y extranjeros forman el "paquete financiero". En este tipo de operaciones desempeña un papel central el mecanismo de capitalización de la deuda externa, que se ha utilizado como fuente de financiamiento privilegiada para estas inversiones. En este caso, la razón fundamental del interés de las ETs es que se trata de un negocio con una alta rentabilidad asegurada por altas tarifas y por la explotación en condiciones monopólicas en el mercado local, de áreas de especialización en bienes no comerciables con el exterior. Añádase a lo anterior los serios atrasos en el punto de partida de la provisión eficiente y global de servicios, que se caracterizan por la existencia de una demanda reprimida. Una señal clara del interés de las empresas transnacionales en este proceso es el hecho de que (excluida la reciente venta de Y.P.F.) algo más del 40% del valor patrimonial de las empresas privatizadas pertenece a firmas de capital extranjero.

Además de los efectos macroeconómicos de estas privatizaciones en las cuentas fiscales y en la distribución del ingreso (Guerchunoff y Cánovas, 1992), se plantea evaluar su impacto sobre la competitividad industrial, a partir de los efectos de derrame (*spillovers*) positivos que generen. Por una parte, deben medirse la mejor asignación de los recursos y la calidad y precio de los servicios y, por la otra, la inducción a la formación de proveedores y subcontratistas especializados que inicien una trayectoria competitiva que los haga viables simultáneamente como proveedores locales e internacionales.

□ *Empresas que desarrollan actividades vinculadas con el aprovechamiento de las ventajas que otorga la dotación de recursos naturales del país*. Luego de más de cuatro décadas de estancamiento (entre 1930 y 1970), la frontera de recursos naturales

de la Argentina ha experimentado en los últimos veinte años una importante expansión, impulsada por los cambios agrícolas (en particular la producción de soya), el descubrimiento de grandes reservas de gas y de nuevas explotaciones petroleras, el desarrollo forestal inducido por las desgravaciones impositivas, la explotación pesquera, y las perspectivas del área minera, aún en estado muy incipiente. A partir de esas nuevas posibilidades, cuyos encadenamientos con producciones de mayor valor agregado involucran la formación de redes productivas asociadas a procesos industriales, de comercialización, de transporte y de otros servicios, se verifica el mayor dinamismo y el mayor flujo de nuevas inversiones, en particular en los complejos agroindustrial, petroquímico y papelero. El fundamento de estas inversiones es la explotación de una ventaja natural del país con el doble objetivo de abastecer el mercado ampliado (Mercosur o América Latina en su conjunto) y exportar al mercado mundial. En este sentido, un ejemplo excelente es la activa presencia (en algunos casos de empresas de reciente incorporación) de prácticamente todas las grandes ETs productoras de alimentos del mundo, que han generado un clima de inversión y de compras —en muchos casos aún en gestación— en las empresas líderes de capital nacional.

□ *Empresas que se "globalizan"*. Este es el caso donde se produce el cambio más importante en la lógica industrial de las firmas radicadas en el país, que significa la difusión de las estrategias de globalización de las corporaciones transnacionales, en las cuales participa industrialmente la filial local. Si bien la atención del mercado local (ahora el mercado regional) sigue siendo la razón central de la presencia de estas firmas en el país, su estrategia industrial es muy distinta de la que seguían para la atención de un mercado interno protegido. En efecto, los bienes que comercializan en el mercado local o son completamente importados, o bien contienen en grado cada vez mayor un proceso de ensamblaje de componentes importados. Su producción industrial se desplaza hacia una pequeña gama de bienes o componentes que tienen como destino la exportación, en muchos casos realizada a través de los canales intracorporativos. Esta especialización se realiza con tecnologías cercanas a las más avanzadas internacionalmente, en plantas instaladas en los últimos años. La experiencia pionera de Saab Scania a finales de los años setenta en su planta de camiones, complementada con la filial brasileña, la reestructuración de la planta local de IBM a principios de los años ochenta para la produc-

ción y exportación de impresoras y cintas (Vispo y Kosacoff, 1991); la reconversión de la industria automotriz, con mayor énfasis a fines del decenio de 1980, para especializarse en algunos núcleos de autopartes destinadas al mercado de exportación, y el fuerte incremento de las importaciones en su función de producción (Kosacoff, Todesca y Vispo, 1991) son algunos ejemplos que evidencian claramente la incipiente difusión de estrategias empresariales integradas en los procesos de globalización. Esta distinta forma de inserción internacional se refleja en una tendencia (dentro de un marco de permanente negociación con las autoridades económicas) a un balance comercial caracterizado por el comercio intraindustrial y la intensificación del comercio exterior.

□ *El resto de las ETs, que parecen no haber definido su estrategia y siguen funcionando dentro del esquema de sustitución de importaciones.* Si bien las nuevas condiciones de apertura de la economía eliminan el incentivo que tuvieron históricamente estas empresas para producir localmente, en la práctica no hay constancia de que alguna de ellas haya resuelto dejar definitivamente el país. Unas estarán buscando un esquema de "globalización" en los casos en los que sea posible especializar su producción; otras se están convirtiendo en representantes de sus casas matrices para la comercialización de productos importados. En todos los casos, la tendencia es hacia una nueva función de producción, con mayor contenido importado en la fabricación local, complementada con un incremento de la comercialización de bienes finales importados. La formación del Mercosur es sin duda un incentivo para que estas empresas decidan mantenerse "a la expectativa", tratando de buscar algún esquema de reconversión que les permita aprovechar las instalaciones industriales que poseen (en muchos casos en más de un país) y avanzar hacia la especialización y la complementación, o los canales de comercialización que establecieron durante el período de sustitución, para abastecer el mercado ampliado con productos importados.

A partir de esta caracterización, las perspectivas que presenta el proceso de reestructuración de las ETs parecen entroncarse con un nuevo patrón de especialización de la industria argentina. En las actuales condiciones de apertura de la economía, el único sector industrial que mantiene importantes ventajas competitivas es el vinculado con la transformación de los recursos naturales, y en especial el agroalimentario y el petrolero-gasífero. Existen pocas dudas acerca de que éste es un sector con

grandes posibilidades de crecimiento en los próximos años, aunque subsiste el interrogante acerca de si evolucionará hacia procesos con mayor valor agregado que permitan ofrecer productos de alta calidad tanto en el mercado local como en el exterior, o si, por el contrario, experimentará una involución hacia un esquema de mera exportación de materias primas o de productos con un grado mínimo de elaboración. Las políticas que se pongan en práctica a nivel regional para incentivar la producción de alimentos, con mecanismos de control y con estándares de calidad adecuados, son sin duda el elemento fundamental que decidirá la evolución futura de este sector, teniendo en cuenta el atractivo que el Mercosur presenta para las empresas tanto locales como transnacionales. Es en este campo donde el avance hacia la diferenciación y hacia mayores niveles de valor agregado local puede producir más efectos de derrame en el resto de la economía, en particular en cuanto a la incorporación de progreso técnico y al empleo. Criterios similares se pueden aplicar a las industrias derivadas del petróleo y el gas, el papel y la pesca, pero en estos casos la evolución futura dependerá de los ciclos del negocio a nivel internacional.

En cuanto a los sectores industriales cuya actividad no se basa en la transformación de recursos naturales, en especial el sector metalmecánico, el panorama es más incierto. El esquema de globalización, que requiere contar con un mercado interno con un mínimo de "masa crítica" que motive estas estrategias, parece estar dando importantes resultados en la producción de bienes de tecnología y calidad superiores y a escalas internacionales. Además, introducirá en el tejido industrial nuevas prácticas de organización y nuevos criterios de eficiencia que todavía no se han difundido. Pero estas prácticas aún están restringidas a algunas actividades (entre las que se destacan el caso de IBM y el proceso de transformación automotriz, basado en la especialización en algunas autopartes), y hasta ahora no se evidencian señales de su difusión generalizada al resto de las actividades.

En definitiva, se observa un nuevo contexto, de transición hacia un nuevo modelo de inserción de la economía argentina en el mundo, y por consiguiente, hacia una nueva forma de inserción de las ETs en el escenario local. Este escenario es completamente distinto del que presentaba el período de sustitución, por razones locales, regionales e internacionales. El proceso de compra, asociación y fusión de empresas en

el que participan activamente las ETS es una de las manifestaciones de esta transición en la que estas em-

presas tratan de adaptarse a las nuevas condiciones de funcionamiento de la economía argentina.

Bibliografía

- Argentina, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Programación Económica, (1993): *Argentina. Un país para invertir y crecer*, Buenos Aires.
- Azpiázú, Daniel (1992): *Las empresas transnacionales en una economía en transición: la experiencia argentina en los años '80*. Proyecto "La transformación del sistema económico argentino: industria y comercio internacional", Buenos Aires, Fundación Volkswagen/ Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- Bezchinsky, Gabriel y Bernardo Kosacoff (1993): *Las estrategias empresariales en una economía en transformación: las filiales de empresas transnacionales frente a los desafíos del Mercosur y la globalización*, Buenos Aires, mimeo.
- Bisang R., B. Kosacoff (1993): *Exportaciones industriales en una economía en transformación. Las sorpresas del caso argentino, 1974-1990*. Documento de trabajo N° 48, Buenos Aires, CEPAL.
- 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.II.A.12.
- (1992): *World Investment Report 1992. Transnational Corporations as Engines of Growth*, Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E.92.II.A.19.
- Dunning, John (1988): *Explaining International Production*, Londres, Unwin Hyman.
- (1992), *International direct investment patterns in the 1990s*, Nueva York, mimeo.
- Esser, Klaus (1992): *Exigencias económicas y desafío a la política económica en América Latina en los años noventa, América Latina. Hacia una estrategia competitiva*, Berlín, Instituto Alemán de Desarrollo.
- Fuchs, Mariana (1990): *Los programas de capitalización de la deuda externa argentina*, (LC/BUE/R. 153), Buenos Aires, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- Guerchunoff, Pablo y Guillermo Cánovas (1992): *Privatizaciones: la experiencia argentina*, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella.
- Gurrieri, Paolo (1991): *Technological and trade competition: a comparative analysis of the United States, Japan and the European Community*, Roma, Universidad de Roma, mimeo.
- Katz, Jorge y Bernardo Kosacoff (1989): *El proceso de industrialización en la Argentina: evolución, retroceso y prospectiva*, (LC/BUE/G. 104), Buenos Aires, Centro Editor de América Latina (CEAL).
- Kosacoff, Bernardo, Jorge Todesca y Adolfo Vispo (1991): *La transformación de la industria automotriz argentina. Su interacción con Brasil*, Documento de Trabajo N° 40, (LC/BUE/L. 122), Buenos Aires, CEPAL, Oficina en Buenos Aires.
- Kosacoff, Bernardo (1992): *El sector industrial argentino*, Buenos Aires, CEPAL, mimeo.
- Kosacoff, Bernardo y Daniel Azpiázú (1989): *La industria argentina: desarrollo y cambios estructurales*, (LC/BUE/G. 103), Buenos Aires, CEPAL/CEAL.
- Lall, Sanjaya (1992): *Technological capabilities and industrialization*, *World Development*, vol. 20, N° 2, 1992, Nueva York, Pergamon Press plc.
- Mortimore, Michael (1992a): *Un nuevo orden industrial internacional I: La competencia internacional en un mundo que gira en torno a las empresas transnacionales*, Santiago de Chile, CEPAL.
- (1992b): *Un nuevo orden industrial internacional II: ¿Incorporación o marginalidad para los países en desarrollo?*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Mytelka, Lynn (1990): *Crisis, Technological Change and Strategic Alliance*.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1991): *Background Report Concluding the Technology Economy Program*, París.
- Oman, Charles (1984): *New Forms of International Investment in Developing Countries*, París, OCDE.
- Ostry, Sylvia (1992): *Governments & Corporations in a Shrinking World: Trade and Innovation Policies in the United States, Europe and Japan*, New York, Council on Foreign Relations Press.
- Ozawa, Terutomo (1992): *Foreign direct investment and economic development*, en *Transnational Corporations*, vol. I, N° I, Nueva York, Naciones Unidas.
- Sourrouille, Juan, Francisco Gatto y Bernardo Kosacoff (1984): *Inversiones extranjeras en América Latina. Política económica, decisiones de inversión y comportamiento de las filiales*, Buenos Aires, Instituto para la Integración de América Latina (INTAL)/Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Sourrouille, Juan, Bernardo Kosacoff y Jorge Lucángeli (1985): *Transnacionalización y política económica en la Argentina*, Buenos Aires, Centro de Economía Transnacional (CET)/CEAL.
- Vernon, Raymond (1992): *The role of transnationals in a hemisphere free trade area*, Washington D.C., BID/CEPAL, mimeo.
- Vispo, Adolfo y Bernardo Kosacoff (1991): *Difusión de tecnologías de punta en la Argentina: algunas reflexiones sobre la organización industrial de I.B.M.*, Documento de trabajo, N° 38 (LC/BUE/L. 120), Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

Informalidad *y pobreza en* América Latina

Guillermo Rosenbluth

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

Las actividades informales son una fuente importante de empleo en la región. Sin embargo, hay controversia sobre la interpretación de este fenómeno y sus consecuencias. Algunos afirman que su existencia obedece a la insuficiencia dinámica de la economía y representa una estrategia de sobrevivencia, y, como tal, un refugio involuntario de los pobres. Otros sostienen que su origen se halla en las alteraciones del mercado de trabajo causadas por las regulaciones que impone el Estado, y miran la actividad informal como una alternativa favorable de trabajo que puede generar ingresos mayores que muchos trabajos asalariados. Este artículo busca aportar elementos que contribuyan a esclarecer si es efectivo que la pobreza proviene sólo del sector informal, o en qué medida contribuye a ella el sector asalariado, y qué proporción de los trabajadores informales son pobres. Para fines analíticos, se considera aquí como integrantes del sector informal a los trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados; a los de la microempresa, definida como una unidad de producción que emplea hasta cinco personas, y a los que se desempeñan en el empleo doméstico. Entre las conclusiones de este artículo destaca la de que la mayor parte de los pobres pertenece al sector informal de la economía, pero ello no significa que todos los trabajadores informales sean pobres.

I

Introducción

El análisis del empleo es decisivo para describir la situación social. La relación entre oferta y demanda de mano de obra y entre la magnitud del empleo productivo y la del espurio afectan la situación social, ya sea directamente, incidiendo en el nivel de vida, o bien indirectamente, desencadenando otros problemas sociales. Se puede afirmar entonces que el desempleo abierto y el subempleo son factores determinantes de la pobreza, de su expresión física —la marginalidad urbana—, y de una mayor desigualdad social. Estos problemas afectan a su vez otros ámbitos del desarrollo social, al condicionar las formas posibles de participación e influir decisivamente en la estabilidad política y por ende en el funcionamiento del sistema democrático.

La relación entre empleo, pobreza e integración social no es pareja en la región. La magnitud de la pobreza, la gravitación de los excluidos de la fuerza de trabajo, el alcance de las prestaciones sociales, el nivel de educación, la capacidad de organización y la ayuda estatal o privada (en recursos y asistencia técnica) a los excluidos para llevar a cabo iniciativas laborales, diferencian la gravedad y urgencia de los problemas en los diversos países.

El sector informal, definido como aquel segmento de la fuerza de trabajo que desempeña trabajos inestables y de baja productividad, representa una fracción importante del empleo. Este hecho, y la persistencia del fenómeno, de larga data en las economías de la región, justifican el interés por develar los nexos que lo vinculan con la pobreza. El sector informal, suponiendo valederos los rasgos que se le atribuyen, podría servir como un indicador apropiado del subempleo; sin embargo, no hay suficiente respaldo empírico para asumir esa decisión con propiedad. Por el contrario, hay quienes impugnan esa imagen de la informalidad, argumentando que en algunas economías el sector informal genera la mayor parte del producto interno bruto.

Concepciones tan contrapuestas sólo pueden explicarse por el uso de una denominación común para aludir a fenómenos distintos. Es un hecho que bajo el rótulo de “informales” se agrupan actividades muy diversas. Ellas abarcan desde formas de supervivencia hasta pequeñas unidades de producción y determinadas formas de comercio y servicios, que en algunas ocasiones generan ingresos superiores al que obtienen muchos de los asalariados. Es necesario entonces encontrar una definición operativa que permita acotar con más precisión los límites de la informalidad, e identificar a quienes se hallan en ella y las actividades que desarrollan en ese ámbito. Aquí se ha adoptado la convención, seguida en otros trabajos, de circunscribir el sector informal a tres tipos de actividad: el trabajo por cuenta propia y el trabajo familiar no remunerado; la microempresa, definida como una unidad de producción en la que trabajan hasta cinco personas, y el empleo doméstico.

Para situar la informalidad en el contexto del desarrollo económico de la región es preciso conocer el grado y modalidad de desarrollo y la dinámica económica de los países. La tesis es que esos factores condicionan el comportamiento del empleo e influyen en la magnitud y condiciones de vida de los excluidos. El aporte de este enfoque, que no es nuevo, reside en que mide empíricamente esas categorías del desarrollo en la región, lo que permite: i) mostrar las diferencias de magnitud que presentan los sectores excluidos según el grado de desarrollo; ii) identificar las modalidades de desarrollo que generan mayor grado de exclusión; iii) verificar en qué contextos económicos, según el grado y la modalidad del desarrollo, la exclusión o la incorporación con bajos niveles de remuneración son los determinantes principales de la pobreza, y iv) confirmar o desvirtuar el supuesto de que informalidad es sinónimo de pobreza.

II

Los diversos enfoques de la informalidad laboral

Las diversas interpretaciones de la informalidad laboral no sólo se sustentan en concepciones teóricas diferentes, sino que algunas de ellas toman como marco de referencia realidades socioeconómicas ajenas a la región, o cobijan bajo la misma denominación fenómenos distintos, como las economías subterráneas (extralegales). Por esa razón, se hará aquí una referencia sumaria a los distintos enfoques utilizados para analizar el tema, señalando que este trabajo se inscribe en aquel que postula el pensamiento estructuralista.

1. El enfoque estructuralista

Numerosos investigadores latinoamericanos, entre los que se destacan Raúl Prebisch, Aníbal Pinto y los que han participado en la vasta labor del Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), han contribuido al enriquecimiento de esta vertiente analítica. El diagnóstico efectuado en numerosos trabajos dentro de este enfoque explica el origen del sector informal y de su evolución por el comportamiento del empleo. La tesis, de manera muy resumida, es que el proceso productivo de la región incorpora tecnología importada, generada de acuerdo a la constelación de recursos del lugar de procedencia. Esto hace que la tecnología utilizada refleje las escaseces relativas de los factores productivos de los países desarrollados y los cambios en los productos consumidos en esos países, cuya demanda se traslada a la región a través del consumo imitativo.

A su vez, la incorporación tecnológica se efectúa en un contexto estructural distinto, en el que resaltan de manera decisiva dos aspectos: la alta desigualdad en la distribución del ingreso y el acelerado crecimiento de la fuerza de trabajo. Las consecuencias son: una generación de empleos insuficiente para absorber el alto crecimiento de la fuerza de trabajo, y una estructura de precios inelástica a los cambios ocurridos en el proceso económico por la incorporación de nueva tecnología. Esta situación se explica porque las estructuras de mercado prevalentes no permiten traspasar a los consumidores los aumentos de ingreso derivados de los aumentos de productividad.

2. El enfoque neoliberal

Simplificando, se puede sintetizar este enfoque como aquel que atribuye el origen de la economía informal a la intervención estatal en la economía en general y, de manera particular, a la regulación que ejerce el Estado en el mercado laboral. Este último aspecto impondría rigideces en la contratación y los niveles de remuneración de los trabajadores, alterando el libre juego de la oferta y la demanda, desalentando la expansión de las empresas y la contratación de mano de obra, y, en muchas ocasiones, dando lugar al surgimiento de empresas que funcionarían evadiendo los controles y disposiciones legales.

La definición de informalidad es aquí confusa, pues se mezcla en un universo muy amplio actividades muy diversas, como las de los vendedores ambulantes, los talleres artesanales manufactureros y de servicios, las pequeñas empresas subcontratistas de servicios, los transportistas, el comercio ilegal de todo tipo (incluidos el contrabando y el tráfico de estupefacientes) y otras. Este enfoque se ha manifestado en todos los países en un llamado a la flexibilización del mercado de trabajo y en particular al cese de la intervención estatal en las actividades económicas.

3. El enfoque basado en nuevas formas de organización del trabajo

Este enfoque proviene de los países desarrollados, y sustenta la tesis de que ha surgido una nueva división del trabajo como respuesta a la crisis mundial, cuyas consecuencias principales han sido la caída de la productividad y la inestabilidad de la demanda. En el marco de la reestructuración del sistema económico mundial, las empresas han buscado reducir sus costos fijos, y en especial los salarios, mediante nuevas formas de organización del trabajo y de gestión de la mano de obra (Piore y Sabel, 1984). El desarrollo de nuevas tecnologías ha permitido sustituir la producción masiva por la diversificada gracias a maquinaria de usos múltiples que favorece la descentralización de los procesos. Estos cambios van unidos a la constitución de redes de pequeñas empresas que mantie-

nen relaciones de subcontratación muy dinámicas. Los subcontratados son los informales, que funcionan como unidades distribuidoras o procesadoras de insumos, con alta productividad.

También existe la subcontratación de mano de obra en América Latina, pero en condiciones muy diferentes. Por ese motivo, resulta inapropiado suponer que ambos procesos son semejantes y se han originado por los mismos motivos. Si bien en ambos

contextos la informalidad se produce por la falta de dinamismo económico debida a períodos de crisis que afectan al sistema económico internacional, los efectos más prolongados que presenta el fenómeno en la periferia, y el distinto nivel de desarrollo, hacen que en la región el trabajo por cuenta propia y el de familiares no remunerados tengan una connotación distinta que en los países desarrollados.

III

El desarrollo económico como determinante de la informalidad

Este artículo sustenta la tesis de que el nivel de desarrollo, la modalidad económica y la dinámica económica son factores que condicionan la situación del empleo y, por lo tanto, inciden en la magnitud y condiciones de vida del sector informal. Por lo tanto, empezaremos por describir global y sucintamente la forma como ellos intervienen en la definición del problema.

El nivel de desarrollo económico mantiene una cierta correspondencia con el nivel del empleo y el grado de desarrollo de las fuerzas sociales. Esta afirmación, que se demostrará más adelante, es un dato esencial para tipificar la situación de los informales. Con ella se quiere expresar que mientras mayor sea el desarrollo de un país, menor será la proporción de informales en la fuerza de trabajo y mayor la proporción de población integrada mediante la educación o el acceso a los servicios básicos.

Estos fenómenos pueden atribuirse a los procesos de urbanización e industrialización, que en la región tuvieron lugar en los años cincuenta y sesenta. El proceso de industrialización, que en ese período fue la base del dinamismo económico en un número importante de países, tuvo consecuencias económicas y sociales.

En el plano económico, la modalidad vigente en ese período —la industrialización— funcionó originando una extensa red de articulaciones con otros sectores de la actividad económica, lo que incrementó la generación de empleos productivos. Sin embargo, este hecho estuvo mediatizado por la elevada oferta de trabajo, producto de las altas tasas de crecimiento demográfico que presentaban los países

en ese período; las consecuencias fueron altas tasas de crecimiento del empleo asociadas a un subempleo persistente.

En el plano social, dicha modalidad tuvo una destacada influencia en el fortalecimiento del movimiento sindical y de los partidos políticos populares, que contribuyeron de manera muy importante a la promulgación de legislaciones laborales y a la definición de las políticas sociales. Otro hecho, asociado al proceso de urbanización, influyó en el mismo sentido: la presión ejercida en los centros de decisión por organizaciones territoriales conformadas por los habitantes de asentamientos precarios, entre los cuales los trabajadores por cuenta propia y los familiares no remunerados constituían el grupo dominante.

La modalidad económica es la expresión que asume el desarrollo en un intervalo de tiempo: es decir, guarda relación con la forma de funcionamiento de la economía, definiendo el ámbito de la estructura que genera el dinamismo y, por ende, el tipo de inversiones que se realizan. Todo lo cual, a su vez, condiciona el comportamiento del empleo. De modo que mientras menor sea el plazo de maduración y mayor el efecto multiplicador de las inversiones, más positivo e inmediato será su impacto sobre el empleo. Atendiendo a este hecho, la modalidad económica definiría distintos grados de integración a través del empleo. La mayor o menor fuente de trabajo asalariado que generaría es uno de los tantos atributos que deben considerarse para calificar la situación de los excluidos y la incidencia que tienen en la situación de pobreza que presentan los países. Los otros atributos provienen del grado de desarrollo de la estructura

productiva y de las fuerzas sociales, que explica la configuración del empleo y la heterogeneidad de las unidades de producción. Mientras más acentuado es este último rasgo mayores son las diferencias en el nivel de remuneraciones del trabajo asalariado, la cobertura de las prestaciones sociales, el grado de avance de la legislación laboral y el grado de organización social. Esto incluye la modernización del aparato estatal y el desarrollo de los partidos políticos y de las organizaciones gremiales, que en conjunto definen los espacios de participación y los canales institucionales para cursar las demandas sociales.

Por consiguiente, una modalidad que genere un grado menor de trabajo asalariado no tiene necesariamente una mayor incidencia en el nivel de pobreza. Este último aspecto lo determina el nivel de desarrollo sobre el cual está operando la modalidad económica. Dicha modalidad es un elemento dinámico, que sólo interviene de manera transitoria en la estructura, acentuando o bien modificando los rasgos que ésta presenta, dependiendo en este último caso del tiempo e intensidad con que actúe sobre la estructura. En definitiva, grado de desarrollo y modalidad económica son factores que deben ser considerados para calificar la situación del sector informal.

Las tasas de crecimiento pueden tener distinta significación en términos de empleo y situación social. El comportamiento de las tasas emana de la

combinación simultánea de distintas situaciones. Por una parte, está la influencia que ejerce la propia modalidad económica, la cual define el ámbito del dinamismo según el tipo de actividad económica en que se fundamente. Mientras mayor sea ese ámbito, más amplio será el conjunto de actividades dinámicas y mayor su impacto social en términos de generación de empleos.

Otros elementos decisivos en el comportamiento de las tasas de crecimiento provienen del origen del dinamismo: en el caso de la demanda externa ellos son el grado de competitividad de los países y la coyuntura por la que esté atravesando la economía internacional, y en el caso de la demanda interna, las dimensiones del mercado y la distribución del ingreso (mientras más homogénea es esta distribución, mayor es la demanda efectiva). Pero también puede suceder, si el mercado es suficientemente grande, que coexista una distribución muy desigual del ingreso con elevadas tasas de crecimiento económico. Esto porque la demanda efectiva, pese a representar una proporción minoritaria de la población, puede ser en términos absolutos lo suficientemente grande como para sustentar el dinamismo. El dinamismo originado en una u otra situación tiene consecuencias sociales distintas: mientras más acentuada es la desigualdad del ingreso, mayores son las presiones sociales y más agudos los problemas de gobernabilidad.

IV

Clasificación de los países

En la tarea de esclarecer la situación del sector informal fue preciso identificar los escenarios de desarrollo en los que se encontraba inserto, para lo cual se recurrió a una tipología sobre estilos de desarrollo (CEPAL, 1990).

En dicha clasificación intervienen dos rasgos básicos: el desarrollo de la estructura productiva y la apertura de la economía. En función de estos atributos se determinaron dos índices referidos a los rasgos mencionados. El primero y más importante de ellos ordena los países según el grado de desarrollo de su estructura productiva. En dicha ordenación tienen elevada influencia el sector financiero y el agrario, aunque con distinto signo. Esto indica que el sector financiero se encuentra asociado a niveles elevados de desarrollo de la estructura productiva,

mientras que el sector agrario tiene mayor presencia mientras menor sea el desarrollo de la estructura económica.

El segundo índice ordena a los países según su articulación con el mercado, distinguiendo entre los que presentan un mayor sesgo exportador y los que exhiben una mayor propensión al mercado interno. De este modo es posible identificar las fuentes del mayor dinamismo económico.

La clasificación de países surge como resultado de la combinación de ambos índices. Al aplicar este procedimiento, otro elemento importante está constituido por los promedios de los índices, que sirven no sólo para identificar el valor medio del atributo que miden, sino también para reconocer los países cuyo nivel de desarrollo es cercano al promedio regional.

La clasificación referida al desarrollo de la estructura es la más importante porque constituye la base para identificar modalidades de desarrollo. Los grupos definidos en función de ese atributo fueron los siguientes: i) países que presentaban un desarrollo superior a la media regional; ii) países que mantenían un nivel próximo a la media, y iii) países que presentaban un nivel inferior a la media. Tomando en cuenta su articulación con el mercado, cada uno de estos grupos puede subdividirse a su vez en dos subgrupos, dando origen así a seis grupos de países (cuadro 1).

Los grupos extremos de la clasificación, que reflejan dos situaciones muy distintas —por una parte, alto nivel de desarrollo asociado al sector financiero, y por otra, bajo nivel de desarrollo asociado al sector agrario— permiten identificar los países que participan en la modalidad financiera y agraria. Poder distinguir ciertas modalidades de desarrollo supone comprender

distintas lógicas del funcionamiento económico y las consecuencias que ellas tienen en lo social. De ese modo, es posible diferenciar escenarios en los cuales los criterios de inversión, la generación del trabajo productivo, la difusión de la modernización, la calificación de los recursos humanos, la definición y alcance de las políticas sociales y la magnitud y condiciones de vida del sector informal obedecen tanto a factores económicos de carácter estructural como a aspectos sociopolíticos de carácter coyuntural. En torno a estos aspectos se han formulado hipótesis acerca del estilo de desarrollo en sociedades agrarias y en sociedades en las que el sistema financiero constituye el principal elemento determinante de la actividad económica. Como primer paso reseñaremos los prototipos de las modalidades financiera y agrícola, que si bien no reflejan con fidelidad la situación particular de cada país sirven como una aproximación valedera a la realidad.

CUADRO 1

Países latinoamericanos: Tipología en función del nivel de desarrollo de su estructura productiva y de articulación de su economía

| Nivel de desarrollo de la estructura productiva | Articulación en el mercado | Países |
|--|--|---|
| I. Países con nivel de desarrollo de la estructura productiva superior a la media de la región e influencia de la actividad financiera | Países dinamizados por el mercado externo Países dinamizados por el mercado interno | Panamá, Venezuela y Chile Argentina, Brasil, México y Uruguay |
| II. Países con nivel de desarrollo de la estructura productiva próxima a la media de la región | Países dinamizados por el mercado externo Países dinamizados por el mercado interno | Costa Rica, Ecuador, República Dominicana y Bolivia Colombia y Perú |
| III. Países con nivel de desarrollo de la estructura productiva inferior a la media de la región e influencia de la actividad agrícola | Países dinamizados por el mercado externo Países dinamizados por el mercado interno | Honduras y El Salvador Guatemala y Paraguay |

V

La modalidad financiera de desarrollo

Según la clasificación descrita, los países que presentaban mayor nivel de desarrollo y mayor influencia del sector financiero eran Argentina, Brasil, Chile, México, Panamá, Uruguay y Venezuela. Por lo tanto, la reseña de esta modalidad se referirá a estos países.

1. El contexto social

Los procesos de urbanización e industrialización en

los países del Cono Sur se iniciaron mucho antes que en el resto de América Latina. Esto favoreció el surgimiento de movimientos sociales organizados que ejercieron presión por reivindicaciones diversas no sólo sobre los empresarios sino también sobre el Estado. Las demandas planteadas por estos grupos pudieron ser atendidas, en mayor o menor medida, según el grado de desarrollo de las fuerzas sociales y la índole del Estado. Sin embargo, lo que interesa

destacar es que en estos países, desde muy temprano, surgió una política social que favoreció de manera notoria a los segmentos urbanos, donde se concentraba la mayor parte de la población. Como resultado, la informalidad laboral aparece disociada del nivel educacional, de las condiciones de salud y de otras características que definen el nivel de desarrollo social.

En Brasil y México la industrialización es también de larga data, y la modernización ha penetrado intensamente en áreas estratégicas, como la producción de bienes de capital. En ellos la urbanización ha acompañado al desarrollo económico sólo en las áreas geográficas donde éste ha mostrado mayor dinamismo. Como consecuencia de estos hechos se ha producido una gran disparidad regional: hay áreas donde existe una intensa actividad económica y social que ha cubierto segmentos significativos de la población, en manifiesto contraste con lo sucedido en otras áreas postergadas en lo económico y social, cuyo bajo nivel de vida y déficit de servicios básicos traducen el rezago social que las afecta. En resumen, la composición social y los rasgos demográficos de los informales son heterogéneos en estos países.

Venezuela inició más tardíamente los procesos de industrialización y urbanización. Este último fenómeno se dio con tal intensidad que en un período mucho menor que en el Cono Sur el país llegó a situarse entre los más urbanizados de la región. Este proceso estuvo asociado a un rápido crecimiento del sector industrial, que en 1950-1980 generó puestos de trabajo asalariado a una tasa algo superior al crecimiento de la población económicamente activa (5.1% contra 4.6%). El hecho de que el principal recurso económico, el petróleo, fuera controlado por el Estado, permitió a éste implementar políticas sociales que beneficiaron a vastos sectores urbanos.

Panamá se caracteriza por ser una economía basada en el comercio y los servicios, incluyendo en estos últimos al sector financiero. Las exportaciones son decisivas en su funcionamiento económico, muy sensible a las fluctuaciones del mercado internacional. Las particularidades de su base económica diferencian marcadamente el área metropolitana, donde se concentra la casi totalidad del sector moderno de la economía, del resto del país, notoriamente más atrasado y vinculado a la agricultura tradicional. Esta dualidad, al igual que en los casos mencionados con anterioridad, se manifiesta en diferencias en los niveles de cobertura social entre el área metropolitana y el resto del país, aunque los

descensos de la tasa de mortalidad infantil ocurridos en las últimas décadas son un indicio de que las prestaciones de salud han tenido una difusión más amplia que en el pasado.

2. Características de la modalidad financiera de desarrollo

Esta modalidad supone una estructura económica diversificada, en la cual el capital financiero ha adquirido una presencia dominante, afectando la orientación de la producción y favoreciendo la concentración de los recursos. Entre sus características puede destacarse la constitución de conglomerados que integran diversas actividades económicas en las que el componente principal es un banco o una financiera; esto les permite acceder al crédito con más facilidad y mejores condiciones que el resto de las unidades de producción. Este hecho favorece la concentración de recursos y en muchas ocasiones genera condiciones monopólicas en el mercado. Las modalidades de inversión se determinan por la lógica financiera, favoreciendo aquellas actividades consideradas rentables desde esta perspectiva, es decir, aquellas que aseguran una rápida rotación de capital y el aumento de los niveles de capital líquido. En determinadas circunstancias, esto lleva a que los agentes económicos desarrollen actividades especulativas.

3. Los orígenes de la informalidad

La magnitud del sector informal en estos contextos se explica por las siguientes causas: i) la incapacidad del sector moderno de absorber en su totalidad la oferta de mano de obra, situación que se agudiza en períodos de crisis, cuando no sólo se debilita esta función sino que se produce una expulsión de trabajadores; ii) la alta inestabilidad ocupacional que generan algunas actividades promovidas por la modalidad de desarrollo, y, por último, iii) la existencia de espacios económicos no cubiertos por la modernización, donde se dan condiciones favorables para desarrollar actividades por cuenta propia, incluso superiores a las de muchos de los trabajos asalariados.

a) *La absorción de mano de obra en el sector moderno*

El dinamismo económico generado por el mercado interno depende del tamaño del mercado y de la distribución del ingreso; mientras más homogénea es la distribución, mayor es la demanda efectiva y mayor

también la generación de empleos. Sin embargo, por lo general los países exhiben estructuras muy desiguales de distribución del ingreso. Esa desigualdad afecta las formas de acumulación de capital, favoreciendo la de capital no reproductivo —entendido como aquel orientado a diversificar y hacer más complejas las formas de consumo—, en desmedro de la acumulación de capital reproductivo. Prebisch señalaba que la diferencia entre ambas formas de acumulación consistía en que el capital reproductivo permitía aumentos de productividad asociados a aumentos en el empleo. Para lograr este propósito, los incrementos de productividad, derivados de la introducción del progreso técnico, debían ser sustraídos del consumo suntuario de tipo imitativo y reinvertidos en actividades productivas que siguieran elevando aceleradamente la productividad del trabajo; cuanto mayor fuera este incremento, mayor debía ser el proceso de acumulación, consiguiendo de ese modo un estímulo permanente a la generación de empleos (Di Filippo, 1988). Examinando con mayor detenimiento el concepto de acumulación de capital, podría considerarse que la creación de tecnología es, por esencia, capital reproductivo. El desarrollo tecnológico es un proceso alimentado por el caudal de conocimientos, que son los insumos, en el que los bienes finales —las innovaciones tecnológicas— se pueden perfeccionar de manera progresiva, originando una dinámica autosostenida de creación de empleos.

Las condiciones impuestas por la modalidad financiera no son propicias para incentivar esta forma de acumulación; por el contrario, la mayor concentración del ingreso polariza la demanda y contribuye a acentuar su carácter imitativo. La lógica financiera y la cultura consumista se combinan en el destino de las inversiones internas, definiendo una estructura de la oferta en la que predominan los bienes de consumo sofisticados o aquellos que impone la moda proveniente de sociedades desarrolladas. En este contexto cobra especial relieve el comercio de importación en desmedro de la producción local; la cual, de todas maneras, se orienta a los sectores de altos ingresos.

La intermediación financiera no sólo está presente en la producción, sino que se extiende al consumo, al que estimula mediante el crédito otorgado por bancos y financieras; con esto su participación en ambas fases del proceso económico, producción y consumo, aumenta sus ganancias. Los grandes proyectos de bienes de capital son ajenos al horizonte temporal considerado en la lógica financiera, donde

la mayor rotación de capital y el grado de liquidez constituyen los parámetros que orientan el destino de las inversiones. De este modo, se distraen recursos que se destinan a la satisfacción del consumo sofisticado, en lugar de crear las bases económicas más apropiadas para generar un crecimiento sostenido del empleo.

b) *La inestabilidad ocupacional*

La inestabilidad ocupacional se origina por el comportamiento irregular de determinadas actividades, como la agricultura y la construcción, y por la corta vida de muchas empresas medianas y pequeñas sensibles a los cambios financieros (tasas de interés, créditos) propios de esta modalidad. Sin embargo, la inestabilidad económica no ha sido la única fuente de la informalidad. Las reducciones del empleo público ocurridas con distinta intensidad en los países también han contribuido a incrementar el número de trabajadores por cuenta propia, cambiando el rol de amortiguador de la desocupación que cumplió el empleo público en el pasado. Otro hecho que se puede destacar y que también ha contribuido a expulsar mano de obra ha sido la reconversión de unidades de producción que servían al mercado interno para orientarlas al mercado externo; en ese proceso la preocupación central ha sido la de tornar más eficiente y más competitiva la actividad productiva, por lo cual se ha incorporado nueva tecnología y ha habido reorganizaciones de personal que se han traducido en reducciones del empleo.

El empleo en el sector agrícola muestra grandes fluctuaciones por el carácter estacional de los cultivos y por los posibles altibajos de la demanda externa. Más allá de este aspecto coyuntural, la expansión del empleo agrícola está asociada al aumento de la superficie cultivada: como en la mayor parte de los países la frontera agrícola está agotada, los aumentos de superficie se han logrado mediante la recomposición de la propiedad, lo que en muchos casos ha empobrecido al campesinado.

La modernización del agro en algunos países ha significado cambios en el tipo de cultivo, y el paso del uso intensivo de mano de obra al trabajo altamente mecanizado; esto ha motivado desempleo rural y ha alentado las migraciones. En otros países han surgido empresas agroindustriales que han creado nuevos puestos de trabajo cuyas remuneraciones han mejorado el nivel de vida de determinados segmentos en las áreas rurales.

Es difícil calificar el resultado final de estos pro-

cesos. No se puede afirmar taxativamente que las condiciones de vida de los sectores rurales han mejorado o se han deteriorado. Lo que se puede sostener es que en estas actividades, que concentran la mayor parte del excedente, no se han producido aumentos del empleo proporcionales a los incrementos de productividad que originan.

c) *Espacios favorables para desarrollar actividades por cuenta propia*

Los avances en la modernización de la economía tienen una dinámica limitada sólo a ciertos ámbitos de ella, y dejan espacios para que unidades productivas menores, e incluso los trabajadores por cuenta propia, desarrollen actividades lucrativas. Así, surgen oportunidades de trabajo asociadas a la expansión del consumo de los sectores medios y altos: puede citarse como ejemplo que el mayor consumo de automóviles y bienes electrodomésticos determina la existencia de talleres de reparación y de servicios. Otro elemento importante de considerar es que los sectores de menores ingresos materializan su demanda en mercados distintos de aquellos a los que acceden los de mayores ingresos, de modo que dan dinamismo a un conjunto de actividades productivas menores de diversa índole.

Aunque puede sorprender, hay evidencias empíricas de que en períodos de contracción económica la pequeña empresa y la microempresa pueden desempeñar un papel anticíclico de corto plazo. En este sentido, el PREALC (1987, pp. 4, 10 y 11, cuadros 2 y 6) señala que entre 1980 y 1983 el empleo se redujo marcadamente en la gran empresa de Venezuela, Brasil y México, mientras sucedía lo contrario en los establecimientos pequeños. Una explicación plausible de este hecho sería suponer que ante la caída de la demanda,

las empresas grandes reaccionan disminuyendo el empleo en proporción superior a la contracción de la demanda, logrando con ello mantener e incluso aumentar los niveles de productividad, lo que no sucedería en las unidades pequeñas. A la mantención del dinamismo de estas últimas podrían contribuir varios factores, a saber: la transferencia de parte de la producción o de los servicios de las unidades grandes a las pequeñas, para reducir costos; los cambios en el estilo de consumo, que hacen que parte de los consumidores de las grandes empresas o de los servicios de lujo recurran a las unidades pequeñas como una manera de reajustar su presupuesto a las nuevas condiciones; la revitalización de la demanda de talleres de reparación de artefactos domésticos, ya que en épocas de crisis las personas renuevan muy poco esta clase de bienes; y por último, en el caso de las microempresas, el hecho de que una parte del costo fijo, al igual que en el campesinado, es el trabajo familiar.

La presencia de las microempresas, definidas para este propósito como unidades de producción donde trabajan hasta diez personas, es notoriamente alta en estos países, en especial en México (1975), Argentina (1984) y Panamá (1974), con cifras estimadas de 54%, 44% y 43%, respectivamente, del empleo manufacturero (CEPAL, 1988, p. 8, cuadro 3). Esta forma de trabajo se reduce a proporciones que fluctúan entre el 26% en Uruguay (1978) y el 38% en Brasil (1980).

Estas unidades productivas que son importantes en términos de generación de empleos y cuya oferta de bienes y servicios atiende a una parte importante de la población, satisface una fracción minoritaria de la demanda efectiva, absorbe muy poco de la inversión y nada de las exportaciones; se refuerza así la tesis de que la gran mayoría de los informales son marginales y son producto del funcionamiento económico.

VI

La modalidad agraria

Según la clasificación, los países que presentaban el menor nivel de desarrollo y más fuerte influencia del sector agrícola eran El Salvador, Guatemala, Honduras y Paraguay. En consecuencia, la reseña de esta modalidad se referirá a esos países.

1. El contexto social

Las oportunidades de empleo, la calidad de los

puestos de trabajo y la calificación de la mano de obra son en esta modalidad muy inferiores a las de los países de modalidad financiera. Esto se explica por la forma en que evolucionó su modernización, que se extendió a determinados ámbitos de la economía y segregó a amplios sectores, marginándolos del proceso. Las consecuencias fueron: una estructura productiva poco desarrollada, con débiles articulaciones intersectoriales, y como contrapartida, un

elevado contingente de la fuerza de trabajo en trabajos asalariados temporales o actividades por cuenta propia de muy baja productividad. Esta modalidad económica condicionó el desarrollo social, limitando los espacios de participación popular y el alcance de las políticas sociales.

Los rasgos señalados son consecuencia de la forma en que se estructuró el estilo de desarrollo, es decir, de quienes lograron el control social y definieron la utilización de los recursos disponibles en el momento histórico en que estos países surgieron como naciones independientes.

La organización económica se hizo en torno a uno o dos productos agrícolas de exportación, y se complementó, en algunos casos, con la exportación de algún recurso minero. La temprana presencia del capital extranjero, que tuvo gran influencia en el poder político, terminó por consolidar esta orientación de la actividad económica basada en la monoexportación, e hizo que durante un largo tiempo la monoproducción fuera el fundamento del quehacer económico. Se limitaron así las posibilidades de aprovechar el potencial productivo de los países en cuestión en un proceso económico más diversificado, que generara más fuentes de empleo y un crecimiento económico más equilibrado.

La expresión económica que tuvo este proceso fue el surgimiento de economías de enclave caracterizadas por un elevado grado de autosuficiencia, lo que les permitió funcionar sin articulaciones importantes con el resto de la economía, dando origen a una estructura productiva cuyos componentes correspondían más a la adición de nuevas actividades desvinculadas de las anteriores que a la constitución de un sistema económico propiamente tal.

El hecho de que la principal base de sustentación económica fuese la agricultura, confiere al análisis de la tenencia de la tierra y de la renta derivada de este recurso un alto valor explicativo de la conducta económica, del desarrollo de las fuerzas sociales, de la naturaleza del Estado y de las políticas sociales.

2. La estructura de tenencia de la tierra como factor determinante de la configuración social y política

En las sociedades agrarias, toda la estructura de la sociedad es afectada por las reglas del juego sobre la tenencia de la tierra y sus posibilidades de permanencia o transformación. El control de la tierra constitu-

ye el fundamento más importante del poder, ya que actúa simultáneamente como fuente de producción y base de acumulación y de poder político.

La estructura de la propiedad, herencia de la forma de apropiación de la tierra en la época colonial, dividió a los productores agrícolas, por una parte, en grandes y medianos propietarios que controlaban la mayor y mejor parte de la superficie agrícola, y por otra, en una predominante mayoría de pequeños propietarios que disponían de las tierras más estériles y de menor superficie. Los primeros se dedicaban casi exclusivamente a los cultivos de exportación; mientras que para los otros la producción de granos básicos, principalmente para autoconsumo, constituía la actividad principal. La situación de estos últimos estaba determinada por el bajo rendimiento de la tierra, la falta de recursos, la dispersión de los asentamientos y la ausencia de infraestructura, todo lo cual ha constituido un obstáculo permanente para la comercialización de sus productos en el mercado interno. Las condiciones de pobreza definidas por esta situación obligaban a los jefes de hogar a vender su fuerza de trabajo a las grandes plantaciones para poder subsistir. Esta oferta de mano de obra se ajustaba a las necesidades de uso intensivo y estacional de trabajo que requerían algunos cultivos de exportación.

La desigualdad en la tenencia de la tierra ha sido determinante en la configuración de espacios de participación política. Los sectores dominantes (grandes y medianos propietarios) se han constituido en importantes grupos de presión sobre el Estado y han logrado tener influencia suficiente para mantener la estructura de la propiedad y asegurar la evolución de esta modalidad de desarrollo. Entretanto, la mayoría de los pobladores dispersos en las áreas rurales, con bajos niveles de educación, han permanecido fuertemente desarticulados y, salvo la presencia alcanzada por algunas organizaciones campesinas en determinadas coyunturas, continúan siendo observadores pasivos de la evolución de los sistemas políticos, en lugar de ser actores organizados en ella.

3. La renta de la tierra y las relaciones sociales en el proceso de modernización

La renta de la tierra es una variable clave para explicar las relaciones que se establecen entre los actores sociales como consecuencia de las transformaciones determinadas por la evolución económica.

La renta de la tierra, simplificando y resumiendo este concepto, puede entenderse como la apropiación que hace el dueño de las tierras de un ingreso que excede a la ganancia normal. El origen de esta ganancia extraordinaria presenta las siguientes características: i) la ganancia deriva de un "agente natural de la producción en cuya creación no entra trabajo alguno"; ii) este recurso natural es monopolizable, no está al alcance de cualquiera, y iii) en su valorización intervienen obras de infraestructura no realizadas por el propietario y que son producto del trabajo social.

Estos atributos hacen que la renta de la tierra constituya una categoría de ingreso diferente a las ganancias del capital, y que los grupos sociales originados en torno a ella —trátese de campesinos, medianos propietarios o terratenientes— formen una clase social diferente, con hábitos e intereses distintos a los de los capitalistas. De este hecho emana la índole específica que asume el desarrollo del capitalismo en el agro.

Con anterioridad a la presencia del capital extranjero, los factores determinantes de dicha renta fueron la extensión y la fertilidad de las tierras, las que, dada la estructura desigual de la propiedad, favorecían las posibilidades de acumulación de los grandes propietarios. En este contexto primaba una economía de tipo mercantil, en la que los terratenientes y comerciantes tenían como interés común mantener las relaciones sociales de producción, conservando el monopolio de la tierra. Estos intereses de los grupos dominantes se conjugaban con el control político, del que disponían casi en su totalidad. Esas condiciones y la ausencia de políticas sociales hacían que los costos de reproducción de la fuerza de trabajo recayeran íntegramente en la economía campesina.

Esta situación se modificó con el ingreso de capital extranjero. El capital y la tecnología que aportaron los enclaves hizo emerger un capitalismo productivo, y las nuevas condiciones sumaron a los factores antedichos los aumentos de productividad derivados de la disponibilidad de capital, tecnología y créditos. El primer beneficiado fue el capital extranjero; más tarde, algunos productores agrícolas se convirtieron en capitalistas y compitieron por la apropiación de este nuevo tipo de renta. Este hecho trajo consigo una nueva dimensión de la estratificación social en el agro, diferenciando —según el uso de esos recursos— el productor tradicional del moderno. La introducción del capital productivo tuvo

mucha importancia para el desarrollo de las fuerzas productivas y sociales. El aumento del trabajo asalariado transformó las relaciones sociales de producción, y fue el origen de organizaciones sindicales y de legislaciones laborales; simultáneamente, se inició un proceso de diversificación productiva marcado por algunas actividades industriales y el aumento de la población urbana.

Este proceso se reforzó por la demanda de materias primas y productos agrícolas generada por la expansión de la economía internacional en la posguerra, que desembocó en una expansión capitalista en el agro: se diversificó la producción agrícola con la implantación de nuevos cultivos de exportación; surgieron industrias complementarias a estas actividades; se mejoraron los mecanismos de comercialización y se afianzó un sector financiero que apoyó tales iniciativas.

4. El rol del Estado

El proceso de modernización comprendió también al Estado, que de allí en adelante pasó a tener un rol protagónico en el curso de los acontecimientos sociales, y asumió nuevas funciones en la sociedad civil: la definición y aplicación de políticas sociales; la intervención directa en la creación de nuevas actividades en el agro, que posteriormente fueron transferidas al sector privado (actuando, en consecuencia, como un mecanismo de acumulación que contribuyó a la formación de una nueva burguesía agraria); la ejecución de obras de infraestructura que permitieron una integración territorial, que aunque no fue total, contribuyó a afianzar la constitución de la nación, y por último, la generación de empleos, directamente mediante la expansión del aparato institucional —expresada en la creación de nuevos ministerios y oficinas de planificación—, e indirectamente a través del gasto social, sobre todo en educación (lo que implicó una mayor demanda de educadores) y en obras de infraestructura. Salvo en este último caso, en todos los anteriores se favoreció la incorporación de los estratos medios.

En este marco surgieron nuevos grupos sociales (militares, nueva burguesía, sectores medios), lo que tornó más compleja la estructura de poder. Los antiguos grupos de poder, si bien perdieron el control directo del Estado, establecieron alianzas con los nuevos actores sociales, lo que les permitió constituirse en grupos de presión importantes y continuar ejerciendo influencia política en favor de sus intereses.

La acción del Estado como producto de esa situación se desarrolló en los límites trazados por el interés de los grupos dominantes, focalizado en el circuito exportador y sus actividades complementarias. Al margen de este proceso, y con un rezago considerable, quedó la pequeña propiedad, la que no contó con la asistencia técnica ni los recursos necesarios para mejorar su situación; por el contrario, algunas actividades que requerían el uso intensivo de la tierra, como la ganadería, contribuyeron a concentrar aún más las tierras, agravando la situación del campesinado.

5. La dinámica de las transformaciones y la informalidad

Como se ha mencionado muchas veces, la paradoja de estas sociedades es que aunque el crecimiento económico depende del sector agrícola, el tipo de desarrollo rural constituye sin duda un obstáculo para alcanzar un nuevo estadio de desarrollo con una incorporación amplia de la población.

El carácter excluyente de esta modalidad de desarrollo es el factor determinante de la informalidad laboral, concentrada sobre todo en las áreas rurales. Las condiciones de vida de este segmento poblacional son tan deplorables que con propiedad puede decirse que en él se concentra la pobreza.

Los procesos de industrialización y urbanización han estado supeditados a la dinámica de transformación del sector moderno de la agricultura. Este último, a su vez, ha estado condicionado por el comportamiento de la demanda internacional.

En los períodos en que ha habido condiciones

económicas favorables, el sector capitalista del agro ha alimentado la dinámica del proceso de industrialización, estimulando la urbanización. La informalidad en el medio urbano ha resultado de la oferta de mano de obra, determinada por el crecimiento natural y las migraciones, y de la demanda generada por la expansión de la industria y los servicios.

El comportamiento de la informalidad en el agro ha dependido de las relaciones entre la tasa de aumento de las fuentes de trabajo en virtud de las nuevas actividades agrícolas, la tasa de crecimiento demográfico y la de migración. La informalidad disminuye cuando la tasa de crecimiento de la población económicamente activa rural menos la tasa de emigración hacia las áreas urbanas es menor que la tasa de absorción de las nuevas fuentes de trabajo, y aumenta cuando dicha relación es opuesta.

Estos procesos cambian las condiciones en que se desenvuelve el minifundio. La modernización del agro desmantela, al menos en parte, las relaciones de trabajo que vinculan latifundio con minifundio. Las expectativas de un trabajo remunerado hacen que una parte considerable de la población en edad activa abandone los asentamientos, desplazándose hacia las nuevas actividades del agro, o bien emigre hacia las áreas urbanas. La sustracción de mano de obra que se da en esos casos origina un empobrecimiento del minifundio.

En los períodos de crisis, cuando ocurre una contracción de la actividad económica, se mantienen las formas tradicionales de producción, lo que asociado al crecimiento demográfico y a la ausencia de emigración aumenta la informalidad rural y empuja al minifundio.

VII

A modo de conclusión: el testimonio de las cifras

Esta última sección pretende respaldar con cifras la tesis del trabajo. En esta tarea las modalidades de desarrollo desempeñan un rol central: en torno a ellas se agregó toda la información estadística, con el propósito de verificar en qué medida las características de la informalidad respondían a las modalidades de desarrollo. La forma de proceder fue la siguiente: se comenzó por examinar la correspondencia de dichas modalidades con la magnitud de la informalidad, y se continuó con las prestaciones sociales, con la

pobreza y con la informalidad como componente de la pobreza.

Las fuentes de datos utilizadas son en su mayor parte de la División de Estadística y Proyecciones de la CEPAL y del PREALC. Se desea destacar que las reagrupaciones de categorías para caracterizar el sector informal urbano son de la estricta competencia de este trabajo y eximen a esas fuentes de cualquier crítica por el uso dado aquí a la información.

1. Magnitud de la informalidad

Se examinará aquí en primer lugar la correspondencia entre niveles de desarrollo económico y magnitudes de informalidad. Este tema se abordará respecto del ámbito urbano y del nacional, con fuentes de información distintas para cada caso. En primer término, haciendo uso de datos censales, se reseñará la proporción de trabajadores por cuenta propia (TCP) y familiares no remunerados (FNR) en la fuerza de trabajo nacional. En segundo lugar, haciendo uso de encuestas de hogares, se estimará la magnitud del sector informal, considerando esta vez el medio urbano. Si bien por usarse fuentes distintas los resultados de ambos ejercicios no son estrictamente com-

parables, tienen sin embargo el mérito de aportar antecedentes valiosos para dilucidar el comportamiento del sector informal en el proceso de desarrollo económico.

a) *Los trabajadores por cuenta propia*

La intención inicial era mostrar las magnitudes de la informalidad a nivel nacional; sin embargo, la falta de información impidió cumplir tal propósito. Para suplir esa omisión se optó por considerar para esa finalidad a los trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados. Esta visión, aunque parcial, es un antecedente valioso, por cuanto ilustra la importancia que tiene el componente mayor de la informalidad en los distintos países (cuadro 2).

CUADRO 2

América Latina: Participación en la fuerza laboral de los trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados y de la población económicamente activa agrícola, 1980
(Porcentajes)

| | Participación en la fuerza laboral | |
|--|------------------------------------|--------------------|
| | De los TCP y FNR | De la PEA agrícola |
| Países con mayor participación de informales en la PEA | | |
| Paraguay | 57 | 49 |
| Ecuador | 53 | 39 |
| Perú | 52 | 40 |
| Guatemala | 47 | 57 |
| Honduras | 47 | 57 |
| Países con elevada participación de informales en la PEA | | |
| Brasil | 38 | 30 |
| México | 37 | 31 |
| Panamá | 37 | 32 |
| Colombia | 35 | 30 |
| Países con menor participación de informales en la PEA | | |
| Venezuela | 27 | 16 |
| Chile | 23 | 16 |
| Costa Rica | 22 | 29 |
| Uruguay | 21 | 17 |
| Argentina | 18 | 13 |

Fuente: PREALC, 1982; CEPAL, *Anuario Estadístico para América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, diversos números.

Los países fueron agrupados en el cuadro según la magnitud de la participación de los TCP y los FNR y de la PEA agrícola en la fuerza de trabajo de los países. Sobre la base de esa información, se verificó que había correspondencia entre la magnitud del sector

informal y el nivel de desarrollo económico. Otro aspecto que destacó fue la estrecha asociación entre la presencia de los TCP en la fuerza de trabajo y la proporción de la PEA agrícola en dicha fuerza. Así, en el primer grupo, compuesto por Paraguay, Ecuador,

Perú, Guatemala y Honduras, los TCP y FNR representaban conjuntamente entre 47% y 57% de la fuerza de trabajo y la PEA agrícola lo hacía entre 39% y 57%. En el segundo grupo, integrado por Brasil, México, Panamá y Colombia, los TCP constituían entre 35 y 38% de la fuerza laboral, y la PEA agrícola entre 30 y 32%. Y, por último, en el grupo formado por Argentina, Costa Rica, Chile, Uruguay y Venezuela, la fuerza de trabajo mostraba menores proporciones de TCP y de PEA agrícola (18 a 27% y 13 a 29%, respectivamente).

2. La magnitud de la informalidad en el medio urbano

El propósito aquí es el de ilustrar las magnitudes que alcanza la informalidad en el medio urbano, conside-

rando por una parte las fuentes de la informalidad (es decir, los TCP y FNR, la microempresa y el empleo doméstico) y, por otra, los países agrupados en función de su modalidad de desarrollo (cuadro 3).

Cabe señalar que existe un notorio sesgo en la información acerca de una y otra de las modalidades consideradas. Si bien se dispone de información respecto a la magnitud del sector informal en siete países con modalidad financiera de desarrollo, sólo la hay para dos países con modalidad agraria de desarrollo. Como esta limitante compromete no sólo a éste sino también a otros aspectos de la información sobre las características de los sectores informales, es preciso interpretar con la debida cautela la información presentada en los cuadros.

Retornando al cuadro 3, cabe hacer las siguientes observaciones:

CUADRO 3

América Latina: Participación de los informales urbanos en la fuerza de trabajo urbana (Porcentajes)

| | Micro-empresa | Empleo doméstico | Trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados | Total de trabajadores informales en la población económicamente activa urbana |
|---|---------------|------------------|--|---|
| Países con modalidad financiera de desarrollo | | | | |
| Argentina (Gran Buenos Aires) | | | | |
| 1980 | 13 | 4 | 22 | 39 |
| 1990 | 13 | 5 | 22 | 40 |
| Brasil | | | | |
| 1979 | 17 | 8 | 19 | 43 |
| 1990 | 19 | 6 | 21 | 46 |
| México | | | | |
| 1990 | 11 | 4 | 21 | 36 |
| Uruguay | | | | |
| 1981 | 8 | 7 | 17 | 32 |
| 1989 | 9 | 7 | 19 | 35 |
| Panamá | | | | |
| 1989 | 6 | 7 | 26 | 39 |
| Venezuela | | | | |
| 1981 | 8 | 4 | 18 | 30 |
| 1990 | 7 | 4 | 22 | 33 |
| Chile | | | | |
| 1980 | ... | 8 | 27 | 35 |
| 1990 | ... | 7 | 23 | 30 |
| Países con modalidad agraria de desarrollo | | | | |
| Paraguay | | | | |
| 1990 | 16 | 11 | 23 | 50 |
| Guatemala | | | | |
| 1990 | 14 | 7 | 33 | 54 |

Fuente: CEPAL, División de Estadística y Proyecciones. A partir de tabulaciones especiales de encuestas de hogares.

i) el sector informal era en 1980 un componente importante de la fuerza de trabajo urbana en los países que exhibían una modalidad de desarrollo financiera, fluctuando entre 30% en Venezuela y 43% en Brasil. Además, en cuatro países para los que se dispone de esa información, tales magnitudes se incrementaron en los años ochenta.

ii) El componente mayor del sector informal estaba constituido por los TCP y los FNR, seguidos por la microempresa. Esta última adquirió especial relevancia en Brasil, donde la proporción de personas que trabajaban en microempresas se asemejaba a la del conjunto de los TCP y los FNR, representando casi un quinto de la fuerza de trabajo. Magnitudes muy próximas a la mencionada presentaban Paraguay y Guatemala, países donde en 1990 la microempresa absorbía 16% y 14% de la fuerza de trabajo, respectivamente; en cambio, la presencia de la microempresa era escasa en Panamá, Uruguay y Venezuela, donde ocupaba entre 6 y 8% de la fuerza de trabajo.

iii) La mayor presencia de trabajadores informales en la fuerza de trabajo urbano se observaba en los países con modalidad agraria de desarrollo (en Paraguay y Guatemala representaban 50 y 54% de la PEA urbana, respectivamente).

En conclusión, este ejercicio referido al medio urbano confirma lo que mostraban las cifras de los TCP a nivel nacional, esto es, que la exclusión, siendo un rasgo generalizado del proceso de desarrollo económico, afecta con mayor rigor a los países de menor desarrollo asociados a la modalidad agraria. En lo que respecta a la composición del sector informal, se pudo establecer que los TCP y FNR constituían su principal componente, seguidos por la microempresa; esta última tenía especial relevancia en países con modalidad financiera de desarrollo asociada al mercado interno, y en aquéllos de modalidad agraria; por último, el empleo doméstico, si bien en todos los casos era el componente menor, tenía mayor presencia en países de modalidad agraria.

3. El desarrollo social en las modalidades de desarrollo

Un aspecto importante de dilucidar es el contexto social en el que se encuentran insertos los trabajadores informales. Cabe suponer que mientras mayor haya sido la cobertura de las políticas sociales en los países, mayores serán las probabilidades de que estos beneficios se hayan extendido al sector informal. Ese hecho

es de suma importancia, por cuanto determina las condiciones de vida y la capacidad de organización de los trabajadores informales. La situación de éstos está ligada a un fenómeno amplio como es el desarrollo social, y el desempeño de este último es resultado de la modalidad económica.

En el cuadro 4 se presenta un perfil del desarrollo social en 1980, mostrando el comportamiento de algunas variables sociales en dos grupos de países: uno integrado por aquellos con un nivel de desarrollo superior o próximo al promedio regional, y otro conformado por los que exhibían un nivel de desarrollo inferior al promedio. Los datos del cuadro ilustran con claridad las diferencias en las prestaciones sociales en uno y otro grupo, de modo que no se hará aquí un análisis pormenorizado de la información. Sin embargo, es útil hacer una rápida reseña que destaque los rasgos sociales de ambos grupos, recurriendo para ese propósito al promedio de las variables.

Al comparar el primer grupo con el segundo se observan las siguientes diferencias: en el primero la disponibilidad de médicos por habitante era más del doble, diferencia que se incrementa de manera notoria cuando se comparan los casos extremos de Argentina y Honduras (la disponibilidad de médicos en Argentina era más de ocho veces superior a la de Honduras); la esperanza de vida al nacer era alrededor de 17% mayor; el número de camas de hospital era casi tres veces superior; la mortalidad infantil era próxima a la mitad; la tasa de analfabetismo era menos de la mitad; el consumo de papel para periódicos era casi tres veces superior; la disponibilidad de teléfonos era casi cinco veces superior y el consumo privado era más del doble. Si a estas notables diferencias se agrega que la desviación estándar de las variables era mucho más pronunciada en el segundo grupo, se deja al descubierto no sólo una cobertura social menor que en el primero, sino también marcadas diferencias en las prestaciones sociales dentro de él.

El haber demostrado así la asociación entre la cobertura de las prestaciones sociales y el nivel de desarrollo económico, proporciona una base razonable para conjeturar que los sectores informales, en los contextos de mayor desarrollo, han sido parte de los beneficiados por la acción social.

En consecuencia y teniendo en cuenta las conclusiones anteriores respecto a magnitud y condiciones sociales derivadas de la modalidad de desarrollo, se puede afirmar que el nivel y modalidad de desarrollo determinan los aspectos cuantitativos y cualitativos

CUADRO 4

América Latina: Perfil del desarrollo social, 1980

| | Hab. por médico (N°) | Camas de hosp. por cada mil hab. (N°) | Esperanza de vida al nacer (años) | Mortalidad infantil (‰) | Analfa- betismo (%) ^a | Consumo apa- rente de papel para periódicos (kg por año por hab.) | Teléfonos (por cada 1 000 hab.) | Consumo pri- vado por hab. (dólares de 1970) |
|---|-------------------------------|---|--|-------------------------------|--|---|---------------------------------------|---|
| Países con un nivel de desarrollo económico superior o cercano al promedio regional | | | | | | | | |
| Argentina | 357 | 5.3 | 68.7 | 40.5 | 6.1 | 9.6 | 75.6 | 924.3 |
| Brasil | 830 | 4.2 | 61.8 | 78.8 | 25.5 | 1.8 | 60.4 | 561.9 |
| Chile | 1 143 | 3.4 | 67.2 | 46.6 | 8.9 | 5.9 | 49.4 | 614.0 |
| México | 1 245 | 1.2 | 65.4 | 59.0 | 16.0 | 4.6 | 70.9 | 911.9 |
| Panamá | 1 074 | 3.8 | 69.2 | 31.6 | 12.9 | 1.3 | 88.4 | 656.3 |
| Uruguay | 504 | 6.0 | 69.7 | 42.4 | 4.6 | 6.0 | 98.7 | 981.7 |
| Venezuela | 925 | 2.7 | 67.7 | 43.3 | 15.3 | 9.3 | 51.3 | 980.8 |
| Media total | 868 | 3.8 | 67.1 | 48.9 | 12.8 | 5.5 | 70.7 | 804.4 |
| Desviación estándar | 331 | 1.6 | 2.7 | 15.5 | 7.1 | 3.3 | 18.5 | 185.1 |
| Países con un nivel de desarrollo económico inferior al promedio regional | | | | | | | | |
| Bolivia | 1 952 | 1.8 | 48.6 | 138.2 | 18.9 | 1.3 | 24.1 | 298.0 |
| Guatemala | 1 773 | 1.8 | 56.4 | 82.4 | 44.2 | 2.5 | 11.2 | 478.5 |
| Honduras | 3 022 | 1.4 | 57.7 | 89.9 | 40.5 | 1.6 | 7.3 | 224.4 |
| Paraguay | 1 459 | 1.1 | 66.0 | 52.8 | 12.3 | 2.5 | 18.6 | 416.5 |
| Media total | 2 052 | 1.5 | 57.2 | 90.8 | 29.0 | 2.0 | 15.3 | 354.4 |
| Desviación estándar | 678 | 0.3 | 7.1 | 35.4 | 15.8 | 0.6 | 7.5 | 114.5 |

Fuente: Información elaborada a partir de datos del Anuario Estadístico para América Latina y el Caribe, de la CEPAL (diversos números).

^a De la población mayor de 15 años.

de la informalidad, como con su magnitud y sus condiciones de vida, educación y capacidad de organización.

4. Relaciones entre modalidad de desarrollo y pobreza

Los niveles de pobreza e indigencia que presentan los países se encuentran asociados a la modalidad de desarrollo. Esta aseveración encuentra apoyo en el cuadro 5, que muestra los niveles de pobreza e indigencia de los países agrupados por tipo de modalidad.

Las cifras indican que alrededor de 1990 los hogares en situación de pobreza en los países de modalidad agraria abarcaban la mitad de la población urbana en Bolivia y cerca de 40% de ella en Guatemala y Paraguay; estas magnitudes declinan de ma-

nera ostensible en algunos países de modalidad financiera articulados al mercado interno, como Uruguay, donde la pobreza afectaba a un 10% de los hogares urbanos en 1989, México (23% en 1984) y Argentina (25% en 1990). La excepción la constituía Brasil, donde la pobreza urbana alcanzaba una magnitud semejante a la de los países de modalidad agraria. Esta situación se revierte cuando se consideran los países de modalidad financiera articulados al mercado externo, como Panamá, Venezuela y Chile, donde la pobreza afectaba a alrededor de 33% de los hogares urbanos.

Cabe destacar que hubo un recrudecimiento de la pobreza en los años ochenta. Si bien la información al respecto es escasa, los datos disponibles así lo indican. La situación más dramática fue la de Argentina, donde la pobreza y la indigencia en las zonas

CUADRO 5

América Latina: Distribución de los hogares pobres e indigentes^a en la zona urbana y en la rural, 1980-1990
(Porcentajes)

| | Area urbana | | Area rural | |
|---|-------------|------------|------------|------------|
| | Pobreza | Indigencia | Pobreza | Indigencia |
| Países con modalidad financiera de desarrollo | | | | |
| Argentina | | | | |
| (Gran Buenos Aires) | | | | |
| 1980 | 7 | 2 | 16 | 4 |
| 1990 | 25 | 7 | ... | ... |
| Brasil | | | | |
| 1979 | 30 | 10 | 62 | 35 |
| 1990 | 39 | 16 | 56 | 31 |
| México | | | | |
| 1984 | 23 | 6 | 43 | 19 |
| Uruguay | | | | |
| 1981 | 9 | 2 | 21 | 7 |
| 1989 | 10 | 2 | 23 | 8 |
| Panamá | | | | |
| 1979 | 31 | 14 | 45 | 27 |
| 1989 | 34 | 15 | 48 | 25 |
| Venezuela | | | | |
| 1981 | 18 | 5 | 35 | 15 |
| 1990 | 33 | 11 | 38 | 17 |
| Chile | | | | |
| 1990 | 34 | 11 | 36 | 15 |
| Países con modalidad agraria de desarrollo | | | | |
| Bolivia | | | | |
| 1989 | 50 | 22 | ... | ... |
| Guatemala | | | | |
| 1980 | 41 | 13 | 79 | 44 |
| 1989 | 54 | 28 | 75 | 53 |
| Paraguay | | | | |
| 1990 | 37 | 10 | ... | ... |

Fuente: CEPAL, División de Estadística y Proyecciones. A partir de tabulaciones especiales de encuestas de hogares.

^a Los porcentajes de pobreza incluyen la indigencia.

urbanas casi se cuadruplicaron: la primera pasó de 7 a 25% y la segunda de 2 a 7% entre 1980 y 1990. Algo parecido, aunque con menor intensidad, sucedió en Venezuela, donde la pobreza en las áreas urbanas subió de 18 a 33% y la indigencia de 5 a 11% entre 1981 y 1990. Por último, en Guatemala las cifras pasaron de 41 y 13% en 1980 a 54 y 28%, respectivamente, en 1990.

En definitiva, la información confirma que no sólo existe una mayor cobertura social en los países de modalidad financiera, sino que en ellos los niveles de pobreza e indigencia son menores. Sin embargo, es revelador que entre esos países, los articulados al mercado externo exhiben niveles de pobreza muy semejantes a los de los países que se ajustan a la modalidad agraria. Por último, cabe destacar que el recrudescimiento de la pobreza durante los años ochenta

revistió especial importancia en los países de modalidad agraria, y que sus elevados niveles de pobreza e indigencia pueden agudizar muchos de los conflictos sociales que los afectan.

5. La informalidad como componente de la pobreza

En la tarea de perfilar con la mayor claridad posible la figura de la informalidad, interesa conocer no sólo cuántos son los pobres sino también sus formas de inserción ocupacional. La intención es desmitificar o confirmar las conjeturas que sostienen que la pobreza proviene por entero de la informalidad.

Ese propósito se puede cumplir con apoyo del cuadro 6, en el que aparecen los países agrupados por modalidad de desarrollo, con información referente a

CUADRO 6

América Latina: Distribución del total de pobres urbanos según categorías de ocupación, 1990^a
(Porcentajes)

| | Establecimientos de más de 5 ocupados | Sector informal | | | Total sector informal |
|---|---------------------------------------|-----------------|------------------|--|-----------------------|
| | | Microempresa | Empleo doméstico | Trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados | |
| Países con modalidad financiera de desarrollo | | | | | |
| Argentina (Gran Buenos Aires) 1990 | 46 | 14 | 8 | 29 | 51 |
| Brasil 1990 | 35 | 21 | 10 | 22 | 53 |
| México 1990 | 66 | 17 | 4 | 9 | 30 |
| Uruguay 1989 | 28 | 14 | 18 | 17 | 49 |
| Panamá 1989 | 18 | 6 | 8 | 15 | 29 |
| Venezuela 1990 | 32 | 10 | 6 | 21 | 37 |
| Países con modalidad agraria de desarrollo | | | | | |
| Guatemala 1989 | 19 | 18 | 7 | 22 | 47 |
| Paraguay 1990 | 26 | 24 | 10 | 23 | 57 |

Fuente: CEPAL, División de Estadística y Proyecciones. A partir de tabulaciones especiales de encuestas de hogares.

^a La suma de las categorías no da 100, porque fueron excluidos los empleadores, los profesionales y técnicos y los asalariados públicos.

la distribución porcentual de pobres según categoría ocupacional. Del cuadro se desprende que:

i) Considerando datos sobre 1990, se pudo establecer que, en las dos modalidades, la pobreza provenía no sólo del trabajo informal sino también del asalariado.

ii) En la modalidad agraria, la mayoría de los pobres pertenecían al sector informal (alrededor de 70% de ellos en Guatemala y Paraguay).

iii) En la modalidad financiera ocurría algo semejante, sólo cambiaba la intensidad del fenómeno, como lo ilustran los casos de Brasil, Uruguay y Panamá, donde alrededor del 60% de los pobres pertenecía al sector informal; en Argentina y Venezuela lo hacía la mitad de ellos, y la excepción era México, donde sólo alrededor de un tercio de los pobres provenían de ese sector.

iv) Dentro del sector informal se vio que en la mayoría de los países de modalidad financiera los TCP y FNR concentraban la mayor parte de los pobres; sin embargo, en países como Brasil y México y en todos los de modalidad agraria, la microempresa tuvo tanta o más importancia que la actividad por cuenta propia y la familiar no remunerada como fuente de trabajo para los pobres.

6. Algunas precisiones finales en torno a la informalidad y la pobreza

Si bien los antecedentes expuestos muestran que la mayor parte de los pobres pertenecía al sector informal, eso no significa que todos los que conformaban ese sector fuesen pobres. Otro aspecto que puede dar lugar a confusión es que si bien se verificó que en

ciertos casos la mitad o más de los pobres eran asalariados, eso no quiere decir que el 50% o más de los asalariados fueran pobres.

En el cuadro 7 se presenta la incidencia de la pobreza según categorías de ocupación, en países agrupados por modalidad de desarrollo. La incidencia de la pobreza se refiere al porcentaje de ocupados dentro de cada categoría que residen en hogares con ingresos inferiores a las líneas de pobreza. De los antecedentes expuestos —considerando datos de 1990— se puede concluir que:

i) en la modalidad financiera, la incidencia de la pobreza era más fuerte en las categorías de informales que en la de asalariados; para los informales fluctuaba entre 10% en los trabajadores por cuenta propia que

trabajaban en el comercio y los servicios en México, y 53% en el empleo doméstico en Brasil, mientras que la pobreza de los asalariados iba desde un 8% en el comercio y los servicios en Uruguay hasta un 33% en la industria y la construcción en México.

ii) En la modalidad agraria, la incidencia de la pobreza era muy superior a la que presentaba la otra modalidad, y alcanzaba magnitudes muy semejantes en los asalariados y en los informales.

Un último punto que se desea abordar es el de determinar la proporción de informales pobres en la población económicamente activa. Con esto se pretende precisar en qué grado son efectivas aquellas especulaciones que califican como pobre a la totalidad del sector informal.

CUADRO 7

América Latina: Incidencia de la pobreza urbana^a por categorías de ocupación
(Porcentajes)

| | En la población urbana total | En la población urbana ocupada total | Población ocupada excluidos profesionales y técnicos | | | | | | |
|---|------------------------------|--------------------------------------|--|--------------|-----------------|--------------|------------------|------------------------------|--------------|
| | | | En establec. de más de 5 ocup. | | Sector informal | | Empleo doméstico | Trabajador por cuenta propia | |
| | | | Ind. y constr. | Com. y serv. | Ind. y constr. | Com. y serv. | | Ind. y constr. | Com. y serv. |
| Países con modalidad financiera de desarrollo | | | | | | | | | |
| Argentina (Gran Buenos Aires) 1990 | 25 | 19 | 23 | 18 | 30 | 18 | 35 | 31 | 22 |
| Brasil 1990 | 43 | 34 | 31 | 29 | 55 | 38 | 53 | 43 | 37 |
| México 1990 | 34 | 23 | 33 | 26 | 42 | 35 | 26 | 12 | 10 |
| Uruguay 1989 | 20 | 12 | 12 | 8 | 27 | 16 | 31 | 10 | 11 |
| Panamá 1989 | 41 | 28 | 23 | 21 | 31 | 33 | 31 | 43 | 43 |
| Venezuela 1990 | 39 | 22 | 24 | 20 | 38 | 32 | 30 | 25 | 22 |
| Países con modalidad agraria de desarrollo | | | | | | | | | |
| Paraguay 1990 | 42 | 32 | 44 | 32 | 57 | 44 | 29 | 41 | 31 |
| Guatemala 1989 | 53 | 42 | 45 | 32 | 62 | 52 | 42 | 47 | 34 |

Fuente: CEPAL, División de Estadística y Proyecciones. A partir de tabulaciones especiales de encuestas de hogares.

^a Se refiere al porcentaje de ocupados dentro de cada categoría que reside en hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza.

En el cuadro 8 se presenta la proporción de informales pobres en la población económicamente activa urbana y la proporción de pobres en el total de informales, presentando los datos por países agrupados según la modalidad de desarrollo. Esa información muestra que no es efectivo que todos los informales sean pobres; sin embargo, se comprueba que este hecho tiene matices distintos al

considerar las modalidades económicas. Así, por ejemplo, en la modalidad financiera —salvo en Brasil— alrededor de la cuarta parte de los informales eran pobres, mientras que en la modalidad agraria la pobreza afectaba a cerca de los dos tercios de los informales. Este hecho destaca aún más si se considera la pobreza generalizada que afecta a esos ámbitos.

CUADRO 8

Proporción de informales pobres en la población económicamente activa urbana, alrededor de 1990.
(Porcentajes)

| | Informales pobres en la PEA urbana | | | | Informales en la PEA | Pobres en el total de de informales |
|---|------------------------------------|------------------|--------------------------------|-------|----------------------|-------------------------------------|
| | Micro-empresa | Empleo doméstico | Trabajadores por cuenta propia | Total | | |
| Países con modalidad financiera de desarrollo | | | | | | |
| Argentina (Gran Buenos Aires) | 3 | 2 | 5 | 10 | 40 | 25 |
| Brasil | 7 | 3 | 7 | 18 | 46 | 38 |
| México | 4 | 1 | 2 | 7 | 36 | 20 |
| Panamá | 2 | 2 | 7 | 11 | 39 | 28 |
| Uruguay | 2 | 2 | 2 | 6 | 35 | 17 |
| Venezuela | 2 | 1 | 5 | 8 | 33 | 24 |
| Países con modalidad agraria de desarrollo | | | | | | |
| Paraguay | 8 | 3 | 8 | 18 | 50 | 37 |
| Guatemala | 7 | 3 | 9 | 19 | 54 | 35 |

Fuente: CEPAL, División de Estadística y Proyecciones: elaboración sobre la base de datos de encuestas de hogares.

Tomando en cuenta ese último aspecto y como una manera de complementar las características de los informales en los distintos marcos económicos considerados, se presentan los niveles de remuneración de los sectores asalariado e informal (cuadro 9). Los países se agrupan por modalidad de desarrollo, y se presentan los niveles de remuneración por categoría ocupacional. De esta información, con datos de 1990, se puede desprender lo siguiente:

i) Como era de suponer, en la modalidad agraria los niveles de remuneración de los trabajadores informales son cercanos a las líneas de pobreza, y muy inferiores a los que presentan países con modalidad financiera;

ii) Destaca el hecho de que el nivel de remuneración de los TCP y los FNR fuera el más elevado de la categoría informal y que en algunos casos alcanzara incluso niveles muy semejantes al del sector asalariado; en ese sentido sobresale México, país donde las remuneraciones de los TCP superarían las de los asalariados. Esta información, que debe considerarse con cierta cautela, podría encontrar alguna base de apoyo en la conjetura de que la composición de los TCP es muy heterogénea, y en la posibilidad de que los informales, como resultado de la mayor extensión de las políticas sociales en esos contextos, se encuentren más calificados y con más recursos para acometer con éxito ese tipo de iniciativas.

CUADRO 9

América Latina: Niveles de remuneración por categoría ocupacional en zonas urbanas alrededor de 1980 y de 1990
(En valores de líneas de pobreza)^a

| | Población total | Patrones | Establec. de más de 5 ocupados | Informales | | |
|---|-----------------|----------|--------------------------------|---------------|------------------|------------------------------|
| | | | | Micro-empresa | Empleo doméstico | Trabajador por cuenta propia |
| Países con modalidad financiera de desarrollo | | | | | | |
| Argentina (Gran Buenos Aires) | | | | | | |
| 1980 | 8.1 | 19.3 | 6.3 | 4.9 | 3.2 | 8.7 |
| 1990 | 5.7 | 18.8 | 4.8 | 3.8 | 2.1 | 4.7 |
| Brasil | | | | | | |
| 1979 | 4.0 | 17.1 | 4.9 | 3.1 | 1.1 | 5.2 |
| 1990 | 3.9 | 11.7 | 4.0 | 2.8 | 0.9 | 3.3 |
| México | | | | | | |
| 1990 | 5.6 | 27.6 | 3.6 | 2.5 | 1.8 | 7.4 |
| Uruguay | | | | | | |
| 1981 | 6.0 | 23.6 | 4.3 | 3.0 | 1.7 | 7.1 |
| 1989 | 5.1 | 20.2 | 3.9 | 2.6 | 1.5 | 5.5 |
| Panamá | | | | | | |
| 1979 | 5.6 | 12.5 | 5.2 | - | 1.3 | 2.9 |
| 1989 | 4.9 | 13.4 | 4.7 | 3.0 | 1.3 | 2.0 |
| Venezuela | | | | | | |
| 1981 | 7.6 | 11.5 | 7.5 | 5.0 | 2.9 | 5.0 |
| 1990 | 4.5 | 12.0 | 4.1 | 2.5 | 1.4 | 4.3 |
| Países con modalidad agraria de desarrollo | | | | | | |
| Guatemala | | | | | | |
| 1989 | 3.5 | 18.1 | 2.8 | 1.7 | 1.4 | 3.0 |
| Paraguay | | | | | | |
| 1990 | 3.4 | 10.2 | 2.8 | 1.8 | 0.8 | 3.6 |

Fuente: CEPAL, División de Estadística y Proyecciones. A partir de tabulaciones especiales de encuestas de hogares.

^a Se entiende por valor de la línea de pobreza el costo de dos veces la canasta básica del país correspondiente.

Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1988): *La pequeña y mediana industria en América Latina: experiencias y potencialidades* (LC/R. 661), Santiago de Chile, 3 de junio.
- _____ (1990): *Formulación de una tipología analítica para los países latinoamericanos: estructura productiva y estilos de desarrollo* (LC/R. 846), Santiago de Chile, 4 de enero.
- Di Filippo, Armando (1988): Las ideas de Prebisch sobre la economía mundial, *Revista de la CEPAL*, N° 34 (LC/G. 1521-P), Santiago de Chile, abril.
- Piore, Michael y Charles Sabel (1984): *The Second Industrial Divide*, Nueva York, Basic Books.
- PREALC (Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe) (1982): *Mercado de trabajo en cifras 1950-1980*, Santiago de Chile.
- _____ (1987): *Ajuste y deuda social. Un enfoque estructural*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Prebisch, Raúl (1976): Crítica al capitalismo periférico, *Revista de la CEPAL*, N° 1, Santiago de Chile, primer semestre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.76.II.G.2.

Crisis y alternativas *en los procesos de* regionalización

*"Baja la cerviz, fiero sicambro; quema lo
que has adorado y adora lo que has quemado."*
(Palabras del Obispo de Reims a Clodoveo,
Rey de los Francos, al bautizarlo en la fe católica.)

Sergio Boisier

*Director de Políticas
y Planificación Regional
del Instituto Latinoamericano
y del Caribe de Planificación
Económica y Social (ILPES)*

La revolución científica y tecnológica en marcha obliga a idear nuevas formas de región, superando antiguas restricciones de tamaño y contigüidad: la complejidad estructural es ahora el factor crucial. La generación de estructuras regionales en el ámbito nacional y supranacional exige flexibilidad, dados los rápidos cambios en el entorno regional, la globalización de las economías y las exigencias de conformación democrática de las regiones. Aquí se propone una nueva tipología que distingue entre regiones pivotaes, correspondientes a las menores unidades de la actual división político-administrativa que tengan suficiente complejidad; regiones asociativas, conformadas por la unión política voluntaria entre a lo menos una región pivotal y una o más unidades político-administrativas colindantes, y regiones virtuales, conformadas por acuerdos tácticos entre regiones pivotaes o entre regiones asociativas sin que medie contigüidad. A fin de alcanzar la flexibilidad requerida, se propone reemplazar los esfuerzos dirigistas y del centro hacia abajo por iniciativas desde la base social que permitan la configuración regional de territorios contiguos y también no contiguos, incluso de distintos países. La sección I del artículo reseña los escasos resultados de los esfuerzos de regionalización en América Latina durante los últimos cincuenta años y plantea interrogantes fundamentales respecto a la posibilidad de construir la realidad; la sección II examina las características estructurales que deben tenerse en cuenta al definir las regiones (principalmente la complejidad); la sección III propone tres nuevos tipos de regiones, y la sección IV plantea que debe mantenerse vigente la idea de la construcción política y social regional aplicada ahora a las regiones asociativas y virtuales.

I

Introducción

Hay una cierta constancia repetitiva en la organización del territorio a escala global. Para las Naciones Unidas, el mundo está dividido en regiones. (De hecho, sus cinco comisiones económicas regionales, entre ellas la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, reflejan una primera gran fragmentación por regiones del globo terráqueo). A su vez, cada una de estas regiones está configurada por un conjunto de países, a modo de subregiones. Y si se hace un ejercicio de focalización, se descubre que cada uno de estos países se fragmenta a su vez también en regiones o en más preteridas divisiones político-administrativas. Esto ha contribuido a una considerable confusión en el uso del término región, el cual, rastreado su origen etimológico, no hace sino denotar un territorio propio de lo real o de la realeza, es decir, un territorio que conlleva la idea de poder político. Desde tal punto de vista, el concepto de región es más propio de una escala geográfica subnacional que de otras mayores.

Hay áreas en el mundo (por ejemplo, ciertos países europeos) en donde la existencia de una regionalidad histórica ha precedido a una institucionalidad regional y la ha generado (las comunidades históricas en España y su papel en el establecimiento de la Constitución Autonómica). Allí, las nuevas regiones, que no hacen sino recoger, formalizar, modernizar e institucionalizar las percepciones colectivas de pertenencia e identidad vinculadas a ciertos territorios y prácticas sociales, encuentran un camino relativamente sencillo para su consolidación política, social y económica; en cierto sentido, nacen siendo sujetos. Por esta y otras razones, dichas regiones son muy funcionales a la globalización en curso. La modernidad no logró desvincular por completo a la sociedad del territorio, no se completó el paso de una forma de regulación basada en una lógica horizontal —la de los territorios— a una lógica vertical —la de los sectores—, como diría Muller (1990). La paradoja reside en que hoy se observa precisamente una vuelta a la territorialidad, de manera que las sociedades con una modernidad incompleta estarían, desde este punto de vista, mejor equi-

padadas para la competencia internacional. Naturalmente, no se trata del regreso a una territorialidad antigua, autárquica, sino a una territorialidad altamente interactiva, como parte de redes.

En otras latitudes, específicamente en América Latina, la situación ha sido inversa, puesto que en general la institucionalidad ha precedido y generado la regionalidad. Esto significa que ha habido actos políticos deliberados para crear (establecer) regiones sin que preexistan elementos históricos, sociológicos, antropológicos o de otro orden que avalen dichos actos, más basados en una racionalidad instrumental que en el reconocimiento de pertenencias e identidades. En estos casos bien se puede decir que tales regiones han nacido como objetos sin transformarse todavía en sujetos.

En la enorme mayoría de los casos, estas construcciones regionales han surgido de la agregación de varias de las unidades preexistentes en la división político-administrativa del país, conjugando una variedad de criterios para ello (Stohr, 1969; Boisier, 1976). Este ejercicio ya tiene en América Latina cuando menos medio siglo, si el recuento comienza con las primeras regiones identificadas como cuencas fluviales, al amparo de la influencia del modelo institucional de la *Tennessee Valley Authority*.

Pero es a partir de mediados de los años sesenta que la regionalización, como un verdadero proyecto nacional, se establece como una práctica continua, no por ello exitosa. Su fundamento racional se asocia con la teoría de la modernización social, tan en boga por aquellos años. Como lo indica Germani (1964), la teoría de la modernización social —en tanto teoría del paso del subdesarrollo al desarrollo— hacía especial hincapié en que la idea de la falta de integración interna de los países era un escollo para repetir —en estas latitudes— el sendero de progreso de las economías ya industrializadas. Las deficiencias de integración interna se manifestaban en la carencia o déficit de infraestructura de transportes y comunicaciones, la inexistencia de mercados nacionales (y prevalencia de segmentados mercados regionales) y la falta de un marco político e institucional único y aceptado en todo el territorio. La recomendación emanada de este diagnóstico era

□ El autor agradece las sugerencias de Gladys Zurita.

obvia: se precisaba integración física, integración económica e integración sociopolítica. Para facilitar esta tarea se consideraba conveniente reemplazar la vieja división político-administrativa (que reflejaba una organización del territorio propia del pasado colonial) por una nueva partición territorial: las regiones. Tales regiones cubrirían todo el territorio nacional configurando un verdadero sistema regional.¹

Un balance de los esfuerzos regionalizadores hecho a comienzos de los años noventa resultaba más bien desolador. Si el criterio de evaluación era el rango constitucional de las regiones, éste sólo se había alcanzado en Chile (a partir de la Constitución de 1980 y su modificación de 1991 y, en especial, a partir de la Ley Orgánica de Gobierno y Administración Regional de 1993), y en Perú, a partir de la Constitución de 1979 y de la Ley de Regionalización de 1987. Formas jurídicamente menos elaboradas de regionalización existían en Colombia desde mediados de los años ochenta y en Venezuela, que exhibía una larga historia de cíclicos intentos de regionalización desde 1968.

Sin embargo, el carácter de comodín que fue asumiendo la palabra región —a la luz de los comentarios iniciales— hizo de la regionalización una expresión corriente en el lenguaje diario, tanto político como técnico, y el término región se acomodó para servir distintas realidades territoriales.

Al momento de escribir estas líneas se percibe en América Latina una suerte de tendencia contrarregionalizadora.² Los ejemplos más relevantes son los siguientes:

i) En Venezuela está en marcha una operación de desmantelamiento de las corporaciones de desarrollo regional y el Estado nacional está acentuando la dimensión estadual de la descentralización, en desmedro de la dimensión regional.

ii) En Colombia está planteada una importante discusión de orden nacional acerca de la naturaleza misma de las actuales regiones y de sus posibles transformaciones a la luz de la normatividad constitucional, en tanto que el gobierno nacional apuesta, aparentemente, a la división en departamentos y municipalidades.

iii) En el Perú, el gobierno ha desmantelado en la práctica toda la arquitectura institucional regional

establecida por la administración de Alan García,³ si bien el Proyecto de Constitución votado el 31 de octubre del presente año (capítulo XIV) otorga una segunda oportunidad a la descentralización al asimilar la región al departamento.

iv) En Bolivia, el nuevo gobierno de Sánchez de Losada también busca en la práctica la disolución de las corporaciones de desarrollo regional y, al igual que en otros países, apunta a la creación de departamentos y a la descentralización municipal.

v) En Chile, el caso que podría considerarse como el más consolidado en materia de regionalización, la apertura democrática y el juego electoral están sacando a luz diversos clivajes regionales, tensiones y fuerzas centrífugas. La idea de una regionalización plena (de carácter político) nunca prendió —por razones obvias— en los países federales más tradicionales, con la sola excepción de la Argentina en los años sesenta y setenta.

Tal parece que la realidad preexistente es más fuerte que los intentos de transformar o reconstruir racionalmente y en forma exógena y dirigista la propia realidad. En verdad, los actos iniciales de voluntarismo político para ordenar el territorio requieren de larguísimos períodos para transformarse en realidades sociales y culturales, y aun teniendo presente la velocidad exponencial del transcurso del tiempo social, no parece ser posible esperar la consolidación de regiones creadas como artificios.⁴

Tal vez ha llegado el momento de reconocer que los intentos dirigistas y del centro hacia abajo para configurar regiones mediante el artificio de sumar y agregar unidades de la división político-administrativa, han llegado a un callejón sin salida. Las resistencias son grandes y los entramientos pueden hacer perder oportunidades —de inversión, de mercados, de asociación—: aprovechar oportunidades es la única fórmula de triunfo en un mundo competitivo. La competencia no es el sistema que permite triunfar siempre a los más fuertes, sino el sistema que permite el triunfo sistemático de quienes saben aprovechar las oportunidades, es decir, de los más hábiles.

³ Según comentarios recogidos *in situ*, la injerencia excesiva de los partidos y la politización de los organismos regionales no habría sido ajena a ello.

⁴ Hay que recordar que los departamentos de la Francia metropolitana fueron creados por un acto de la Revolución Francesa de una manera casi grotesca desde el punto de vista de su delimitación. Doscientos años más tarde, el departamento es el referente cultural y de identidad de la gente. En Chile, la provincia, artefacto administrativo originado en 1786, es el referente territorial inmediato.

¹ Hay pocos documentos de gobierno en América Latina que reflejen mejor este tipo de propuesta que el publicado por la entonces Oficina de Planificación Nacional de Chile (ODEPLAN, 1968).

² Obsérvese bien que no se trata de una tendencia antirregional, en tanto las regiones sean expresiones del mundo real.

El posmodernismo⁵ es el convidado de piedra de los intentos de construir regiones con un alto grado de artificialidad inicial. En efecto, las llamadas ideas posmodernas ponen de relieve y valorizan —a veces más allá de lo pertinente— la diversidad, la heterogeneidad y la fragmentación, y con ello reivindican la identidad y lo particular del territorio original y menor (la vuelta a lo local). El posmodernismo es también una suerte de refugio y amparo de las minorías y, por lo tanto, es o puede ser un factor democrático, en tanto la democracia afirma el valor de la diversidad dentro de la unidad.

“El problema de hoy en América Latina es cómo armonizar racionalidad sustantiva con racionalidad formal... El tema de la diversidad territorial es central hoy, cuando emerge la nueva realidad de las identidades nacionales. El mundo se universaliza en lo económico, pero a la vez las identidades se empequeñecen, nacen expresiones nacionales... O sea, ante la incertidumbre de universalizarme, yo me aseguro retornando a lo comunal, a lo local...” Este planteamiento de Vega (1991) resulta del todo pertinente para esta argumentación.

Probablemente una de las características más negativas de la modernidad ha sido la megalomanía fáustica —como seguramente diría Berman (1991)—, con su irresistible tentación de uniformidad y de homogeneización que tan caro costó a los planificado-

res regionales de los años sesenta.⁶ De la tragedia de Goethe hay que recordar siempre el crimen de Filemón y Baucis como expresión de esta tentación homogeneizadora. Desde tal punto de vista, el discurso posmoderno resulta extremadamente atractivo. Es, en cierto sentido, más humanista, pero aquí hay que cuidarse de nuevos espejismos.

“El derrumbe del Estado de Bienestar y de las grandes redes sociales de apoyo que lo caracterizaron (gran empresa, gran sindicato, empleo estable y seguridad social colectiva) fortalece lo local como un nuevo territorio de solidaridad”, apunta Boisier (1992) al comentar la esencia del microcosmos regional, es decir, las relaciones entre el hombre y el territorio.

En un libro reciente (Drucker, 1992), de manera poco feliz se habla de la vuelta del tribalismo, para denotar un fenómeno bastante más complejo: la reivindicación de lo local, en un contexto en el que, como se ha dicho, hay que pensar globalmente para actuar localmente, o en el que, una vez más, la revolución científica y tecnológica hace que se confunda lo global con lo local.

Es el peligro de la supremacía del individuo y de la vigencia de una especie de anarquismo territorial —como respuesta pendular o dialéctica al totalitarismo y a la homogeneización— lo que se pone en la mira.

II

Volviendo a lo básico: ¿qué es una región?

Tenía razón Hilhorst (1980) cuando escribió que aunque muchos parecen concordar en que el concepto de región es una construcción mental que no tiene con-

trapartida en la realidad, para otros continúa siendo una cuestión importante. Esos otros son precisamente las personas humanas que habitan las regiones (lo que parece ser una expresión redundante —persona humana— no lo es por cierto en la antropología tomista-maritainiana, para la cual la “personalidad” del ser humano es el atributo que distingue en él la espiritualidad de la mera individualidad material) y los decisores y formuladores de políticas cuyo campo de acción es el desarrollo regional.⁷ Hilhorst no ofreció una respuesta a la pregunta básica que sirve de título a esta sección y se limitó a sugerir mayores investiga-

⁵ Terreno escabroso a más no poder es el posmodernismo. La modernidad o el modernismo, de data natal imprecisa, se apoyó en tres ideas pilares: la razón, la historia y el progreso. Freud, Nietzsche y Heidegger se encargaron de darle a la modernidad una poco cristiana sepultura. El posmodernismo surge en una fecha imprecisa, no ha mucho, cuando la humanidad toma conciencia de que el proyecto “moderno” ya no es válido. El posmodernismo está en la calle y en los círculos intelectuales (Lyotard, Baudrillard, Vattimo). En este trabajo, el concepto de posmodernismo se asocia básicamente a una característica: la fragmentación.

⁶ Al hablar de los planificadores regionales de los años sesenta no se hace referencia sólo a una época, sino principalmente a un enfoque, lamentablemente todavía vigente en no pocas organizaciones públicas.

⁷ Véase una rápida visión de la antropología cristiana en Caiceo, 1993.

ciones ubicadas fuera del marco del paradigma neoclásico.

El Stanford Research Institute (SRI International, 1990) sostiene que la racionalidad tradicional de las regiones económicas y de muchas jurisdicciones políticas está siendo rápidamente desplazada por una nueva lógica económica. El concepto de aglomeración regional describe en forma más precisa los patrones económicos contemporáneos que los tradicionales límites políticos. La economía global ha llegado a ser un mosaico de regiones económicas que se despliegan a través de múltiples jurisdicciones políticas. Esta tendencia requerirá, cada vez más, nuevas formas de colaboración entre naciones, estados, condados y ciudades.

El punto central es que la racionalidad regional está cambiando, como lo plantea dicho instituto. Casi todos los cambios contextuales y estructurales en torno al concepto de región se deben al doble impacto de la revolución científica y tecnológica y de la globalización. Esto obliga a pensar de nuevo la idea de región, volver a lo fundamental, pero sin la absurda pretensión de restablecer categorías obsoletas.

Tres conceptos fuertemente ligados a la definición práctica de regiones, y por tanto fuertemente ligados a los intentos de regionalización, han sido los de distancia, fricción del espacio y contigüidad. Estos tres conceptos entraron en una fase de obsolescencia debido a la robotización, la miniaturización y la satelización. La consecuencia inmediata ha sido la brutal reducción de los costos del transporte (terrestre, aéreo y marítimo) y las comunicaciones. El costo de una llamada telefónica intercontinental no tiene nada que ver hoy con la distancia, sino con la intensidad de ocupación del satélite utilizado en ese momento y de las respectivas estructuras tarifarias (que suelen formar parte del área regulada de los mercados). La creciente importancia de las comunicaciones como factor de localización —frente a factores tradicionales— acuña términos como telecarreteras y telepuertos. De hecho, un *bit* de información puede producir en una región una operación económica de una cuantía mayor que el embarque de un navío con carga completa de productos tradicionales. Casi toda la construcción intelectual hecha por Walter Isard y sus colaboradores de la Universidad de Pennsylvania bajo el ambicioso título de “ciencia regional”, entró, por este hecho, a un callejón sin salida, como premonitoriamente anotó Holland (1976).

En el pasado, el tamaño de las regiones constituía un criterio importante para su definición. Se su-

ponía que una región grande,⁸ tenía mejores posibilidades de defenderse de crisis cíclicas originadas en el comercio externo y también mayor poder político. En este último caso se pasaba por alto que el poder depende no del tamaño, sino del control asimétrico de recursos escasos, algunos de los cuales ni siquiera son de naturaleza material.

El tamaño como criterio para establecer regiones también entró en una fase de obsolescencia. Lo que hoy interesa es la complejidad estructural de un territorio organizado.⁹

Drucker (1992) comenta con propiedad que: “Con el dinero y la información convertidos en transnacionales, inclusive unidades muy pequeñas son ahora económicamente viables. Grande o pequeño, todo el mundo tiene igual acceso al dinero y a la información y en los mismos términos. En realidad, los verdaderos ‘éxitos sin precedentes’ de los últimos treinta años han sido países muy pequeños.” Parece lícito reemplazar países por regiones en la frase anterior.

Si el territorio organizado se visualiza como una estructura sistémica, sus dos características más importantes son precisamente su complejidad y su estado final. La complejidad se refiere a: i) la variedad de estructuras internas que es posible identificar en el sistema;¹⁰ ii) los diferentes niveles de jerarquía a través de los cuales se establecen los mecanismos de retroalimentación y control del sistema, y iii) las articulaciones no lineales presentes en el sistema, que generan estructuras disipativas.¹¹ (Por el contrario, un ejemplo típico de articulaciones lineales está dado por los coeficientes técnicos de insumo-producto.) Siendo el territorio organizado un sistema dinámico, su estado final depende de si se trata de un sistema cerrado o abierto. En el primer caso, el estado final conlleva la maximización de la entropía, en tanto que en el segundo, el estado final equivale a la maximización de la sinergia.

⁸ En el doble sentido geográfico y económico. Sin embargo, el tamaño geográfico se suponía limitado convenientemente por la tecnología y los costos de transporte y por sus efectos sobre la presencia del aparato administrativo en toda la región.

⁹ El territorio atraviesa por una secuencia de estados: primeramente se trata de territorios naturales, que se transforman en territorios equipados, los que devienen posteriormente en la categoría más compleja de territorios organizados. Respecto al concepto de complejidad, hay que referirse obligadamente a los trabajos del Premio Nobel I. Prigogine.

¹⁰ En este caso dicha variedad alude a estructuras urbanas, productivas, sociales y políticas.

¹¹ Entendidas —haciendo referencia nuevamente a I. Prigogine— como sistemas dinámicos caóticos que, en forma espontánea, van generando orden a partir del caos.

Desde un punto de vista complementario y recuperando categorías empleadas por Vapñarsky (1969), la complejidad estructural de un territorio organizado, visto como estructura sistémica, puede medirse mediante los atributos de interdependencia y cerramiento. La complejidad estructural se caracterizaría por una alta interdependencia y un bajo cerramiento.¹² Está por construirse una ciencia de la economía compleja o una teoría económica de la complejidad, que serviría como marco conceptual y que tal vez proveería el instrumental para trabajar el tema de manera más concreta y operacional.

Así pues, hoy la búsqueda no apunta a determinar cuán grande debe ser una región; más bien, y por el contrario, lo que interesa es identificar el territorio organizado de menor tamaño que simultáneamente presente una elevada complejidad estructural. Por razones de conveniencia práctica, esta búsqueda "hacia abajo" debe limitar con la división político-administrativa vigente (precisamente lo que se quería eliminar veinte años atrás).

En otro plano, la cultura y la identidad asociadas al territorio hoy se revitalizan, no sólo como valores intrínsecos, sino como factores de competitividad regional. Los territorios organizados son los nuevos actores de la competencia internacional por capital, por tecnología y por nichos de mercado. Tales territorios —en tanto regiones— deben proyectarse a sí mismos como una unidad con identidad reconocida, como una totalidad diferenciada, capaz de ofrecer una imagen corporativa en el mejor sentido del término. Esto resulta posible sólo si la región es capaz de generar un proyecto socialmente concertado de región, que no es otra cosa que un verdadero proyecto político generador de una movilización social. Muchas veces ello no será posible si el proyecto político no se acompaña y articula con un proyecto cultural que genere o refuerce la identidad de la comunidad con su propio hábitat regional.¹³

Aunque muchos se resisten a emplear el término "marketing regional", en realidad una nueva e importante función en la gestión contemporánea del desarrollo regional consiste precisamente en la promoción de la región en los mercados externos. La adecuada combinación de endogeneidad y exogenei-

dad, clave del desarrollo regional exitoso, se basa en parte en la calidad de esa promoción, en tanto que el capital transnacional moderno considera el entorno territorial (percepción colectiva, identificación, consensualidad) como un factor estratégico para su localización.¹⁴

La flexibilidad, la elasticidad y la maleabilidad son requisitos indispensables de toda región moderna, en cuanto ellos son factores que facilitan la entrada de las regiones en las redes y su salida de ellas, con velocidad y oportunidad.

La flexibilidad puede facilitarse mediante normativas, incluso constitucionales, que permitan la asociación territorial a partir de la voluntad política de las partes. Indiscutiblemente, esto tiene mucho que ver con el carácter democrático de las regiones. En este sentido es importante hacer referencia a las constituciones de Colombia y del Perú. En la de Colombia, el artículo 306 establece que "Dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Su objeto principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio", y el artículo 307 señala que "La respectiva ley orgánica, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, establecerá las condiciones para solicitar la conversión de la Región en entidad territorial. La decisión tomada por el Congreso se someterá en cada caso a referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados...". En la Constitución del Perú (sometida a referendo el 31 de octubre de 1993) el artículo 190 dice: "Las Regiones se constituyen por iniciativa y mandato de las poblaciones pertenecientes a uno o más departamentos colindantes. Las provincias y los distritos contiguos pueden asimismo integrarse o cambiar de circunscripción...".

La elasticidad y la maleabilidad de las regiones son aquellas condiciones estructurales que les permiten adaptarse al entorno, sea absorbiendo elementos exógenos, sea adecuando su tamaño a las condiciones del medio. Estas dos características se contraponen a la rigidez de las estructuras regionales del pasado.

¹² La interdependencia se refiere a la proporción de interacciones reales o efectivas con respecto al total teórico, y el cerramiento se refiere a la proporción de interacciones que son completadas dentro del sistema.

¹³ Véase una argumentación en detalle acerca de proyectos políticos y culturales regionales en Boisier, 1992.

¹⁴ La importancia de la identidad regional como factor de desarrollo regional en la Argentina se destaca en Colantuono (1991) y Palermo (1988).

III

De la región pivotal a la asociativa y de allí a la virtual

Teniendo en cuenta las características que hoy interesan como atributos de las regiones, sugiero llamar regiones pivotaes a los territorios organizados, complejos e identificables a la escala de la división político-administrativa histórica. Estas regiones pivotaes serán provincias en algunos países, departamentos en otros y estados en algunos países federales. En todos los casos son las menores unidades político-administrativas que al mismo tiempo son estructuralmente complejas, poseen cultura e identidad y tienen flexibilidad.¹⁵

Estas regiones pivotaes (que se parecen algo a las *core regions* de John Friedmann, pero que no son necesariamente de carácter metropolitano) pueden formar regiones de mayor amplitud —regiones asociativas— a partir de la unión voluntaria con unidades territoriales adyacentes. Esto es exactamente lo que se plantea en las constituciones de Colombia y del Perú; si bien en la Constitución colombiana no se hace mención explícita a la contigüidad, ello parece derivarse del texto del artículo cuarto del Proyecto de Ley 184 de 1992, al establecer que la región administrativa y de planificación será “una división del territorio para el cumplimiento de funciones nacionales de planificación”. En el caso del Perú —como se vio más atrás— la Constitución es explícita con respecto al carácter de colindante de los departamentos.

¿Qué diferencia a las regiones asociativas de las actuales regiones? La libre voluntad de los asociados y, por tanto, el carácter democrático de la región, cuando la situación se compara con la imposición tradicional hecha por el centro político nacional. En tanto las regiones son una expresión de una voluntad libremente expresada, se eliminan una serie de clivajes de las regiones actuales, que precisamente están impidiendo su funcionamiento como construcciones con contrapartida real en la historia y en la mentalidad de las personas.

¹⁵ Para citar algunos ejemplos concretos, el departamento de Antioquia en Colombia, la provincia de Valdivia en Chile, el departamento de Santa Cruz en Bolivia, el departamento de Arequipa en el Perú, son casos de regiones pivotaes.

Los costos de transacción han resultado ser sumamente elevados en ciertos casos de conformación de regiones. La posibilidad de crear regiones asociativas permitiría reducir significativamente tales costos.

Ahora bien, las regiones pivotaes o las regiones asociativas pueden hacer arreglos cooperativos tácticos con otras regiones para dar lugar a una categoría superior del ordenamiento regional: las regiones virtuales. Una región virtual es el resultado de un acuerdo contractual (formal o no) entre dos o más regiones pivotaes, o bien asociativas, para alcanzar ciertos objetivos de corto y mediano plazo.¹⁶

Esto que puede sonar a fantasía ocurre en la realidad. Lo peor que puede suceder a la profesión de desarrollistas regionales es quedar, una vez más, sobrepasada por los hechos, en un rezago permanente de ideas con relación a la realidad.

En el escenario europeo, Curbelo (en prensa) afirma que: “Son ya muchas las experiencias de regiones y municipios (generalmente los de mayor tamaño) que establecen protocolos de cooperación con otras regiones y ciudades comunitarias para el desarrollo de programas conjuntos”.¹⁷ En Bélgica, el programa LEDA (LIEGE-EUROPE Development/Action) tiene como propósito, entre otros, reforzar e impulsar las alianzas entre Lieja y otras ciudades comparables en el plano internacional, a partir del lema “asociarse o morir”.

La idea de una región virtual es ciertamente deudora de una modalidad de operación desarrollada por las grandes empresas transnacionales. El siguiente aviso periodístico internacional, de muy reciente data, ilustra el punto:

¹⁶ Normalmente, la introducción de un nuevo producto de alto contenido tecnológico, o la ocupación de un nicho de mercado, o la defensa de un espacio o de un territorio de negocios e influencia.

¹⁷ El mismo Curbelo cita en su trabajo el ejemplo de los llamados “cuatro motores” de Europa (Ródano-Alpes de Francia, Baden-Wirtemberg de Alemania, Lombardía de Italia y Cataluña de España) que aúnan sus esfuerzos para el desarrollo de programas de investigación científica y tecnológica.

“IBM siempre presente en los grandes avances del mundo de la computación, lanza el primer sistema basado en PowerPC. El microprocesador de más alto rendimiento en el mundo, producto de la alianza de tres grandes: IBM, Motorola y Apple. Fabricado por IBM Electronics Division.”

Este es precisamente un ejemplo de una corporación virtual, un arreglo temporal para lograr un propósito determinado: competir con INTEL en el mercado de los *chips* de computación. Logrado el objetivo, la asociación se disuelve; en otras palabras, ninguno de los tres socios originales ha perdido su identidad corporativa.

La corporación virtual es una red temporal de compañías independientes ligadas por tecnología de información que les permite compartir habilidades, costos y acceso a los mercados de cada una de ellas.¹⁸ Los atributos claves de la asociación virtual son:

i) *Tecnología*. Las redes de información permitirán que compañías y empresarios alejados en distancia se unan y trabajen al unísono de principio a fin. La sociedad se basará en contratos electrónicos a fin de que no tengan que inmiscuirse los abogados y se puedan acelerar las uniones.

ii) *Excelencia*. Como cada socio aportaría su habilidad básica al esfuerzo, existiría la posibilidad de crear una organización que fuese la mejor en todo. Todas las funciones y procesos podrían ser de nivel mundial, algo que ninguna compañía podría lograr sola.

iii) *Sentido de la oportunidad*. Las sociedades serán menos permanentes, menos formales y tendrán un mejor sentido de la oportunidad. Las compañías colaborarán para aprovechar una oportunidad específica que ofrezca el mercado y, casi siempre, se disgregarán nuevamente cuando la necesidad cese.

iv) *Confianza*. Las compañías dependerán mucho más unas de otras y exigirán un nivel de confianza mucho más alto: compartirán un sentido de destino conjunto, ya que el destino de cada socio dependerá del otro.

v) *Ausencia de fronteras*: este nuevo modelo corporativo redefine las fronteras tradicionales de la compañía. La mayor cooperación entre competidores, proveedores y clientes hace difícil determinar dónde finaliza una compañía y dónde comienza la siguiente.

¹⁸ Véase el informe especial titulado “The virtual corporation” (Business Week, 1993) y el artículo de *The Economist*, traducido y reproducido por El Mercurio y titulado “El fin de la firma global” (El Mercurio, 1993).

El concepto de empresa-relación, parecido al anterior, se refiere a una red de alianzas estratégicas entre grandes firmas, que cubren industrias y países diferentes, pero que se mantienen unidas por metas comunes que las alientan a actuar casi como una sola firma. Tal alianza es impulsada no sólo por el cambio tecnológico, sino por la necesidad política de tener bases locales múltiples.

No se trata, por cierto, de transformar las regiones en empresas, pero es evidente que, desde el punto de vista de la gestión moderna del desarrollo regional, hay bastante que aprender de las estrategias de las grandes corporaciones. El desarrollo de los acontecimientos en el mundo empresarial avala la proposición de considerar a las regiones como cuasiempresas, es decir, como organizaciones complejas con formas de relacionamiento con el entorno que se parecen a las estrategias de desarrollo de las grandes corporaciones.

La configuración de regiones virtuales agrega a los elementos citados anteriormente otro de carácter más subjetivo, que ya fue, por lo demás, mencionado en páginas previas: la identidad. Un fuerte sentimiento de identidad regional constituye la única garantía para sostener un equilibrio en la asociación virtual e impedir que ella se transforme en una forma de absorción o de dominación. Tal identidad es el producto de una cultura regional, entendida como el conjunto de valores, símbolos y prácticas sociales (una cosmogonía y una ética) que unifica y separa simultáneamente a fin de producir la identidad. Cultura e identidad basadas en la valorización de la diversidad (algo muy propio del posmodernismo), como bien lo planteó Cerutti-Gulberg (1991) en un simposio de la Universidad de Varsovia.

Las ideas iniciales sobre virtualidad regional, que no tienen sino escasos meses de vida, han despertado considerable interés cuando han sido presentadas, presumiblemente por dos razones: por un lado, permiten superar tensiones al parecer insolubles en muchas regiones actuales construidas desde el centro abajo y, por otro, responden evidentemente a una creciente percepción de la dinámica de la globalización.¹⁹

¹⁹ A título de ejemplo, el Departamento Administrativo de Planeación del Departamento de Antioquia (Colombia), en un informe interno (“Propuesta para liderar la conformación de la región administrativa y de planificación del Occidente colombiano”) afirma que: “La Región del Occidente colombiano se concibe como un proceso de alianzas estratégicas entre departamentos, con el fin de aprovechar oportunidades y asumir retos impuestos por los nuevos

Al comentar las dificultades para distinguir estructuras regionales nítidas en el caso de la Argentina, Grenier (1993) señala (sic): "...el nivel más alto, en efecto, está representado por las reagrupaciones que intentan efectuar las Provincias, en este clima de competencia nacional e internacional propiciado por el neoliberalismo económico vigente desde casi dos decenios. La escala provincial estando, en tal contexto, demasiado chica, y las regionalizaciones anteriores correspondiendo a un enfoque desarrollista más bien nacional, otras fórmulas se están buscando, abiertas al exterior, como,

por ejemplo, un Norte Grande abarcando los ya clásicos Noroeste Argentino y Nordeste Argentino —NOA y NEA—, e integrando, vía el GEICOS —integración del Centro Oeste del Sur de América—, a los países vecinos, Chile, Bolivia, Paraguay...”.

Claramente, habría que concluir, se trata de un esfuerzo por configurar regiones virtuales. En general, los proyectos de integración fronteriza —y existen muchos programas de esa naturaleza en América Latina— son también ejemplos prácticos de la búsqueda de arreglos virtuales.

IV

¿Deconstrucción regional ahora?

Uno de los más completos argumentos a favor de la idea de construir regiones en un sentido social y político fué publicado por Boisier (1991) como culminación de un conjunto de trabajos que apuntaban a la forma de combinar elementos endógenos y elementos exógenos en el desarrollo regional.

Las regiones ahora definidas como pivotaes son, por definición, regiones con un elevado nivel de autoconstrucción, sobre todo social. Sin embargo, pueden presentar carencias en su arquitectura política y administrativa, originadas en bajos estadios de descentralización político-territorial.

La construcción social y política de las regiones, como proceso esencialmente endógeno, continuará siendo un desafío en la mayoría de las regiones asociativas.²⁰ Justamente a partir de una voluntad común explícita será más fácil diseñar y poner en ejecución un proyecto político regional, sin el cual la región no dejará de ser, por lo general, un mosaico de departamentos o de provincias.

Es importante recalcar la significación de la voluntad común de crear regiones asociativas. La “aspiración regional como movimiento social” es comen-

tada desde el punto de vista sociológico por Poche (1985) en los siguientes términos: “Ella hace de la reivindicación regional un movimiento social, caracterizado por una *situación*, la del desarrollo desigual generado por un Estado central tecnoburocrático, y por sus *actores*, los de una lucha social construida sobre *el modelo de la lucha de clases*. Habiendo sido la identidad local destruida en el proceso de desarrollo desigual, su reconquista sirve entonces de vector a esta lucha, cuya finalidad es *la reconstitución de una autonomía cultural y económica* sobre la base de la identidad reconstruida. La dimensión político institucional es finalmente superada en beneficio de la dimensión de sociabilidad, que la sustituye en el papel de organizador de la estructura social.” (El subrayado proviene del original.)

La descentralización política, en el caso de las regiones pivotaes, se convierte en una condición *sine qua non*, para construir hacia arriba una suerte de jerarquía “anidada” de regiones que encajan unas dentro de otras. La descentralización otorga autonomía para decidir, velocidad para actuar y recursos para la ejecución. No basta, desde este punto de vista, la mera descentralización territorial (como la existente hoy en Chile), ya que la configuración de regiones asociativas requiere de decisiones políticas endógenas, es decir, radicadas en cuerpos políticos regionales directamente elegidos por la población.

A medida que se configuran regiones asociativas a partir de una (o más de una) región pivotal, se gana en tamaño y diversidad, pero se pierde en compleji-

escenarios mundiales y nacionales”. La prensa de Arequipa en el Perú, de Concepción y de Valdivia en Chile, ha recogido este tipo de propuesta con notable entusiasmo.

²⁰ Por ejemplo, si la actual Región de la Costa Atlántica Colombiana o la actual Región del Occidente Colombiano, deciden pasar a la categoría de región de administración y de planificación, mediante el libre acuerdo de los departamentos que actualmente las configuran (o mediante otros arreglos departamentales), será necesario impulsar a fondo sus respectivos procesos de construcción.

dad e identidad.²¹ Sería posible, desde luego, pensar en una suerte de análisis marginal de costo-beneficio que permitiese decidir acerca del límite al agrandamiento de una región.

Otro asunto complejo que surge, si se piensa en la aplicación práctica de estos conceptos, es que tal vez no todas las unidades de la división político-administrativa vigente en un país se integren en regiones asociativas. En este caso no se configuraría un sistema nacional de regiones; se llegaría más bien a una "archipiélagización" regional del territorio nacional. Si se considera que la principal utilidad de los sistemas nacionales de regiones era facilitar la desagregación regional de los planes nacionales y establecer una política nacional de desarrollo regional, dos cuestiones que quedan por completo fuera del paradigma económico vigente, la mentada "archipiélagización" carece de verdadera importancia.

¿Qué estructuras —políticas y administrativas— se necesitan para poner en marcha una región virtual? Puesto que el acuerdo virtual es transitorio, no puede pensarse en crear organismos estables y permanentes. Esto hace de la coordinación, más que de la dirección unificada, el eje de la cooperación. A su vez, la coordinación descansa en la comunicación; el hecho de que la tecnología actual permita la comunicación en tiempo real y cara a cara, facilita los arreglos virtuales. De nuevo, los costos de transacción pueden resultar elevados y, como apunta Alexander (1992), la planificación se hace necesaria en estos casos como parte de la respuesta a altos costos de transacción de mercado. En particular, la planificación se asocia con la jerarquización, que va desde organizaciones unitarias simples hasta marcos complejos y sistemas inter-organizacionales, como serían las regiones virtuales. Cuando se desarrollan relaciones difusas y de confianza —cara a cara, según Berger y Luckmann (1968)— se reducen los costos de transacción, permitiendo el surgimiento de especializaciones flexibles, como acota Rojas (1993) en un reciente estudio preliminar sobre la debilidad de los actores sociales de la Región del Biobío, en Chile.

Hay diferentes papeles para la sociedad civil

²¹ A la provincia de Concepción, en Chile, que es una región pivotal, su unión con las provincias vecinas de Ñuble, Arauco y Biobío le resta complejidad y torna difusa su identidad, al punto que puede cuestionarse la utilidad colectiva de la llamada Región del Biobío. Igual predicamento podría hacerse con respecto al departamento de Antioquia o al departamento del Valle en Colombia en relación con la Región Occidente.

y para la sociedad política de las regiones en la conformación de las relaciones asociativas y de las virtuales. En el primer caso, son los actores políticos los relevantes, en tanto que en el segundo son más importantes los actores civiles (empresarios y otros).

La jerarquía "anidada" de regiones pivotaes, asociativas y virtuales que encajan unas dentro de otras, responde a una visión constructivista, más que positivista, de la realidad, si al menos se consideran su multiplicidad y su heterogeneidad. A ello hay que agregar que el observador/operador se incluye en la propia percepción de la realidad, única forma definitiva de salir al paso de las construcciones de arriba abajo o del centro a la periferia. Siguiendo a Edgar Morin, no hay sujeto sino en relación a un ambiente exterior, que le permite reconocerse, pensarse, existir; de esta forma se refleja mejor la complejidad, evitando el reduccionismo analítico-cartesiano que "en busca de las regularidades, redujo lo complejo a lo simple" (Montero, 1993).

La autodeterminación y la flexibilidad parecen constituir, en último término, los dos grandes ejes de la configuración de la jerarquía "anidada" de regiones pivotaes, asociativas y virtuales. El paisaje resultante no puede ser percibido en términos estáticos, sino en términos dinámicos. La mejor imagen metafórica del paisaje sería una película en cámara lenta de un surtidor de agua, en la que se viera la multiplicidad y simultaneidad de estructuras que se forman y se deshacen, o la película en cámara lenta de una erupción volcánica. La autodeterminación es una cuestión de orden psicosocial y político, en tanto que la flexibilidad es una cuestión de orden técnico y administrativo.

Los arreglos virtuales tienen, además, la característica de ser múltiples, es decir, una misma región pivotal o una misma región asociativa puede mantener en forma simultánea varias ligazones virtuales, cada una de ellas conformada de manera *ad hoc*.

¿Por qué una nueva forma de regionalismo ahora? La respuesta es que la globalización y la emergencia de agrupaciones supranacionales como la Comunidad Europea, han producido una reacción: el deseo de los individuos de pertenecer a una comunidad más pequeña. Las nuevas tecnologías, por otro lado, hacen realidad el sueño de Schumacher —lo pequeño es hermoso— y la región, hoy, prueba ser la unidad óptima para la administración del desarrollo económico, al paso que el Estado-nación se encuentra cuestionado desde arriba y desde abajo,

por muy pequeño o por muy grande para ocuparse de los asuntos globales, por un lado, y de los locales, por otro.

El cuadro 1 resume las principales características de los tres tipos de regiones.

¿Será ésta una propuesta de regionalización liviana, o sea, propiamente posmoderna en su livianidad? Nada de eso.

El posmodernismo de la propuesta radica en la superación de la tentación de homogeneizar, tan típica

CUADRO 1

Regiones pivotaes, asociativas y virtuales: Características esenciales

| | Región pivotal | Región asociativa | Región virtual |
|----------------------------------|----------------|------------------------|----------------|
| Configuración | Histórica | Consensuada | Contractual |
| Estructura | Compleja | Heterogénea | Complementaria |
| Construcción | Autoconstruida | Por construir | Selectiva |
| Tipo de planificación | Estratégica | De gestión | Táctica |
| Tipo de proyecto regional | Estratégico | Político | Coyuntural |
| Espacialidad | Continua | Continua | Discontinua |
| Motivación societal | Autoafirmación | Poder + desarrollo | Competencia |
| Temporalidad | Permanente | Largo plazo | Pactada |
| Descentralización | Territorial | Territorial + política | Funcional |
| Sistema de decisión ^a | P | O + P | T + O + P |

^a Las categorías utilizadas corresponden a las señaladas por Linstone (1987): perspectiva técnica (T), perspectiva organizacional (O) y perspectiva personal (P).

mente moderna, y en la introducción de un considerable grado de flexibilidad, característica más propia del posfordismo que de la posmodernidad y, en todo caso, requisito inescapable de la contemporaneidad. "Ahora se impone la idea de la sociedad como un conjunto de flujos incontrolables, en perpetuo cambio, en medio de los cuales los actores elaboran estrategias individuales, y se aferran a identidades culturales fragmen-

tarias. Es la cultura posmoderna..." (Montero, 1993).

Con independencia de las preferencias personales, los metarrelatos modernos han perdido parte de su validez y la sociedad parece regresar a ciertos fundamentalismos que se suponían superados, algunos negativos y otros no: el nacionalismo, el racismo, el sentimiento regional, los misticismos y hasta el regreso de los brujos.

Bibliografía

- Alexander, E.R. (1992): A transaction cost theory of planning, *Journal of the American Planning Association*, vol. 58, N° 2, Chicago, Ill.
- Berger, P. y T. Luckmann (1968): *La construcción social de la realidad*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Berman, M. (1991): *Todo lo sólido se desvanece en el aire*, México, D.F., Siglo XXI Editores.
- Boisier, S. (1976): *Diseño de planes regionales*, Madrid, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Centro de Perfeccionamiento, Madrid.
- _____. (1991): Palimpsesto de las regiones como espacios socialmente construidos, S. Boisier, *Territorio, Estado y sociedad*, Santiago de Chile, Ed. Pehuén.
- _____. (1992): La gestión de las regiones en el nuevo orden internacional: cuasi-Estados y cuasi-empresas. *Estudios Sociales*, N° 72, Santiago de Chile, Corporación de Promoción Universitaria (CPU).
- Bussiness Week (1993): The virtual corporation, N° 3304, Nueva York, McGraw Hill, 8 de febrero.
- Caiceo, J. (1993): La antropología filosófico-cristiana de Jacques Maritain, *Estudios Sociales*, N° 78, Santiago de Chile, CPU.
- Cerutti-Gulberg H. (1991): *La tradición latinoamericana de la categoría de "identidad" y su posible valor teórico futuro*, Ponencia presentada al II Simposio Internacional sobre América Latina, Varsovia, Universidad de Varsovia.
- Colantuono, M. R. (1991): *Identidad regional neuquina*, Neuquén, Argentina, Universidad Nacional del Comahue, Departamento de Geografía.
- Curbelo, J.L. (en prensa): *Las regiones en la transición española: del pragmatismo al aprendizaje colectivo*, Revista Eure, Santiago de Chile.
- Drucker, P. (1992): *La sociedad postcapitalista*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- El Mercurio (1993): El fin de la firma global, Santiago de Chile, Empresa Editorial El Mercurio, 6 de marzo.
- Germani, G. (1964): *Política y sociedad en una época de transición*, Buenos Aires, PAIDOS.
- Grenier, P. (1993): Transformaciones regionales en Argentina desde los años sesenta, en M. Panadero, F. Cebrián y C. García (eds.) *América Latina: La cuestión regional*, Ciudad Real, España, Universidad de Castilla-La Mancha.
- Hilhorst J. (1980): *On Unresolved Issues in Regional Development*

- Thinking*. Occasional Papers, N° 81, La Haya, Países Bajos, Instituto de Estudios Sociales (ISS), abril.
- Holland, S. (1976): *Capital versus the Regions*, Londres, The MacMillan Press.
- Linstone, H. D. (1987): La necesidad de perspectivas múltiples en la planificación, *Revista de la CEPAL*, N° 31, Santiago de Chile.
- Montero C. (1993) Las ciencias sociales en la sociedad postmoderna, Diario *La Epoca*, 7 de noviembre de 1993, Santiago de Chile.
- Muller, P. (1990): *Les politiques publiques*, Presses Universitaires de France, París.
- ODEPLAN (1968): *Política de desarrollo nacional*, Santiago de Chile.
- Palermo, V. (1988): *Neuquén: la construcción de una sociedad*, Colección Estudios Argentinos, Buenos Aires.
- Poche, B. (1985): *¿Une definition sociologique de la région? Cahiers internationaux de sociologie*, vol. LXXIX, Grenoble.
- Rojas, C. (1993): *El desarrollo y la competitividad a través de la articulación de los actores sociales. Una reflexión para Concepción*. Universidad del Biobío, Concepción, Chile.
- SRI International (1990): *Economic Success in the 1990s*, Menlo Park, California.
- Stohr, W. (1969): Metodología para la delimitación de regiones en Chile, en *Manual de Planificación Regional*, Universidad Católica de Chile/CIDU, Santiago de Chile.
- Vapñarsky, C. (1969): On rank-size distribution of cities: an ecological approach, *Economic Development and Cultural Change*, N° 4, Chicago.
- Vega, J.E. (1991): Entrevista en el diario *La Epoca*, 10 de noviembre de 1991, Santiago de Chile.

Una perspectiva cultural *de las propuestas* de la CEPAL

Fernando Calderón
Martín Hopenhayn
Ernesto Ottone

*Experto Regional en
Desarrollo Social, División de
Desarrollo Social de la CEPAL.*

*Consultor de la División de
Desarrollo Social de la CEPAL.*

*Secretario de la Comisión
Económica para América
Latina y el Caribe.*

En este artículo se plantea que la propuesta de la CEPAL de transformación productiva con equidad debe considerar los rasgos culturales de las sociedades de la región. El artículo examina la propuesta de la CEPAL en una perspectiva cultural, con especial consideración del vínculo entre ciudadanía, desarrollo económico y modernidad (sección II). Analiza los procesos de internacionalización de la cultura, la relación entre identidad cultural y ciudadanía y el impacto de los procesos de internacionalización de la cultura en la región (sección III). Examina uno de los problemas más persistentes en el proyecto de modernidad en América Latina y el Caribe —la dialéctica de la negación del otro—, el cual tiene efectos decisivos en la relación entre elites y masas, así como en el patrón de integración y de exclusión que han seguido las dinámicas de desarrollo en la región (sección IV). Formula algunas reflexiones en torno al tejido intercultural que recorre la historia y la geografía de la región y que se recompone incesantemente, a través de la interacción y modificación de las diversas culturas (sección V). Y por último, plantea orientaciones de política que incorporan la dimensión cultural en la agenda del desarrollo y que permiten enriquecer el carácter sistémico de la propuesta de transformación productiva con equidad (sección VI).

I

Introducción

Estas páginas pretenden contribuir al debate y a la reflexión que la CEPAL impulsó a partir de 1990 con su propuesta de transformación productiva con equidad. Dicha propuesta requiere de un amplio consenso de los agentes y de un escenario democrático para hacerse viable. Por ende, la construcción y la extensión de una ciudadanía moderna aparece como un aspecto esencial ella, y merece un esfuerzo reflexivo y propositivo en sí mismo. Dicha ciudadanía implica, a su vez, la existencia de actores sociales con posibilidades de autodeterminación y capacidad de representar intereses y demandas, y en pleno ejercicio de sus derechos individuales y colectivos jurídicamente reconocidos. Sin ello resulta vano hablar de construcción de consenso, de sociedad integrada o de sistemas democráticos estables.

Al definir la construcción de una ciudadanía moderna en función de la capacidad de autodeterminación de los agentes del desarrollo, un tema cada vez más gravitante en nuestra región y en las otras regiones del planeta es la tensión entre la identidad cultural y la modernidad en el proceso de desarrollo. Se trata, en otros términos, de asumir el reto de conciliar las particularidades histórico-culturales de las regiones con la vocación universalista del desarrollo y la modernidad. Como veremos más adelante,

dicha tensión no sólo atraviesa las demás regiones en desarrollo, sino que constituye uno de los rasgos sociales más notorios de este fin de siglo. La tensión entre identidades culturales y modernidad aparece con particular fuerza en las sociedades que experimentan hoy el llamado poscomunismo, y también se hace sentir de manera preponderante en los países más industrializados.

La hipótesis que nos ha movido a llevar a cabo este trabajo es que la transformación productiva con equidad, como propuesta de desarrollo para los países de la región, no puede prescindir de los principales rasgos culturales de nuestras sociedades. Estos rasgos son: la condición de tejido intercultural como resorte de nuestra forma propia de apertura al mundo, y la superación de la dialéctica de la negación del otro como exigencia fundamental para lograr nuestra integración social y la consolidación de una cultura democrática. Sobre dicha base es posible construir una moderna ciudadanía en la cual “el sujeto será la voluntad del individuo de ser productor y no solamente consumidor de su experiencia y de su entorno social”, y la modernidad, además de progreso económico, tecnológico y social, será sobre todo “exigencia de libertad y defensa contra todo lo que transforma al ser humano en instrumento o en objeto” (Touraine, 1992, p. 272).

II

La transformación productiva con equidad como una perspectiva crítica de acceso a la modernidad

El desarrollo de la democracia en la región plantea el siguiente desafío: ¿Cómo vincular positivamente una ciudadanía definida en un sentido secular (vale decir, que privilegie la capacidad de autodeterminación de la sociedad y el intercambio racional entre sus actores), con una dinámica de modernización económica con efectos sociales incluyentes? ¿Y de qué manera la construcción de la ciudadanía

se traduce en que los actores sociales recurran a sus acervos culturales para innovar desde la propia historia?

En este nuevo escenario la propuesta de transformación productiva con equidad que la CEPAL ha elaborado para América Latina, puede llegar a entenderse, en la dimensión cultural, como una perspectiva crítica de acceso a la moderni-

dad.¹ Entendemos que una perspectiva crítica privilegia los siguientes aspectos o valores de la modernidad: el respeto de la diversidad de valores y culturas; la mayor reciprocidad de derechos en la interrelación de actores heterogéneos; la apertura en la visión de mundo hacia nuevos escenarios y desafíos, y el rescate del progreso técnico como instrumento para acrecentar la comunicación e interconexión global, promover el bienestar general y permitir campos más amplios de desarrollo de potencialidades.

Tal como se ha señalado, enfrentamos una nueva situación internacional, sumamente cambiante, marcada por una profunda revolución científica y tecnológica, por la progresiva globalización de los mercados y las comunicaciones, y por una competitividad económica basada cada vez más en la incorporación y la difusión del progreso técnico. Esta situación emergente cancela cualquier sueño (o pesadilla) de desarrollo autárquico para la región, y la obliga a orientarse hacia una inserción internacional capaz de medirse con las exigencias de un escenario globalizado. Como señala Alain Touraine, "estamos todos embarcados en la modernidad, lo que es necesario saber es si lo hacemos como galeote o como viajeros con bagajes, proyectos y memorias" (Touraine, 1992, p. 236).

Por cierto, la racionalidad instrumental, la eficacia productiva, el progreso técnico y la respuesta a las aspiraciones de consumo son elementos de la modernidad sin los cuales es imposible hablar de una inserción internacional ventajosa para la región. Pero estos elementos no bastan para garantizar la incorporación de aquellos otros que plantea la transformación productiva con equidad, vale decir, un mayor nivel de cohesión social, la sustentabilidad ambiental y la existencia de sistemas democráticos estables.

Una lectura reductiva de la modernidad que no se plantee de manera integrada y complementaria los elementos de equidad, sustentabilidad y democratización, tendería a reforzar procesos de modernización incompletos, destinados a producir enormes diferencias entre elites integradas y modernas, y vastos sectores de la población marginados y fragmentados. En tal caso, estos últimos sectores serían un fermento natural para generar reacciones de antidesarrollo, repliegue sobre identidades particulares y "defensismo" cultural.

¹ Nos referimos a la propuesta contenida sobre todo en tres documentos centrales que la CEPAL ha presentado en los últimos tres años (CEPAL, 1990, 1992a y 1992b).

La propuesta de transformación productiva con equidad busca vincularse, en términos culturales, a un concepto de modernidad en que se intenta trascender los límites de la racionalización instrumental, pero también quiere romper el bloque impuesto por particularismos culturales replegados sobre sí mismos. En este sentido comparte una visión crítica de la modernidad: busca conciliar la libertad individual y la racionalización modernizadora con la pertenencia comunitaria.

En esta visión de la modernidad las identidades particulares no están destinadas a contraponerse a la modernización o transformación productiva. Por el contrario, ellas pueden ser un factor importante para su construcción si logran operar como elemento de movilización consensuada y con vocación democrática.

¿Cuáles son, en consecuencia, los factores culturales que pueden cimentar la construcción de una modernidad comprendida en estos términos?

Un primer factor es el convencimiento de que una modernidad auténtica sólo puede surgir de un esfuerzo endógeno, vale decir, movilizándolo las energías sociales que hacen que una sociedad se sienta responsable por su acción y por los resultados de ella. Se intenta aquí romper con aquello que José Aricó llamó "el pensamiento de la queja" y que explicaba del siguiente modo: "Es el pensamiento de lo que América Latina no puede ser porque alguien nos condena a no ser. Las teorías fueron para argumentar esta especie de sueño, de una Europa que nunca se llegó a alcanzar. La teoría de la dependencia, la teoría del subdesarrollo, venían a explicarnos que el centro de nuestros males provenía de otra parte. No de nuestra capacidad de gobierno, no de nuestra capacidad de administración, no de nuestro propio desarrollo. No digo que la dependencia no exista, no digo que el subdesarrollo no exista, estoy hablando del uso ideológico y político de ese tipo de categorización. Nuestros males estaban colocados afuera" (Aricó, 1992, p. 303).

Un segundo factor lo constituye la idea de que tal esfuerzo requiere de niveles de conflicto "controlables", y de niveles altos de consenso y estabilidad. El consenso no niega la existencia de conflictos, pero plantea una lógica de resolución institucional que pasa por la negociación y el compromiso, que excluye la negación del otro y que siempre busca evitar que se imponga toda lógica de guerra. La cultura del consenso supone, pues, un cambio significativo respecto de la cultura política tradicional en la mayor parte de

América Latina y el Caribe, pues incluye al menos tres momentos que han sido problemáticos para la cultura política en la región: el reconocimiento de la diversidad y el fortalecimiento de los actores de la sociedad civil; la generación de negociaciones con establecimiento de compromisos, y la transformación de los acuerdos y compromisos en referencias culturales compartidas.

En este contexto, la ciudadanía aparece como un valor en que debieran entroncarse tanto los imperativos de la democracia como los del desarrollo.² Desde esta perspectiva, ciudadanía y competitividad constituyen los dos momentos de un círculo virtuoso: "Imaginar que la ciudadanía pueda tener plena vigencia sin un esfuerzo efectivo en materia de competitividad resulta, en el decenio de 1990, tan infundado como suponer que la competitividad -necesariamente de carácter sistémico- pueda sostenerse con rezagos importantes en el ámbito de la ciudadanía" (CEPAL, 1992b, p. 18). De este modo, la ciudadanía debe pensarse como una fuente de interacción positiva entre democracia y desarrollo.

Pero además la idea moderna de ciudadanía tiene connotaciones sociológicas y culturales que conviene exponer. En primer lugar, se asocia la ciudadanía moderna con los procesos de secularización individual y grupal, en virtud de los cuales: i) se constituyen actores (individuos, grupos e instituciones) que imprimen una cierta racionalidad a sus opciones y comportamientos; ii) se institucionalizan los procesos de cambio social en función de la expansión de derechos políticos y sociales, y iii) se diferencian progresivamente los roles y las instituciones conforme a funciones específicas.

En segundo lugar, la creciente interacción de distintos actores culturales y sociales supone y expresa un consenso institucionalizado sobre la base de relaciones de recíproco reconocimiento entre actores diversos. En este sentido la ciudadanía está estrechamente ligada al *reconocimiento del otro como un semejante*. El énfasis en la socialización y la educación en los procesos de modernización, por ejemplo, no sólo es crucial por las exigencias de aumento productivo que tal modernización implica, sino también para el fortalecimiento de la cultura democrática mediante la difusión de valores propios de la construcción ciudadana.

En tercer lugar, ya no se trataría solamente de comprender la ciudadanía como la mera satisfacción de derechos avasallados por los regímenes autoritarios, sino como la plasmación de una serie de demandas referidas a la superación de toda forma de discriminación en el mercado y en el sistema político de toma de decisiones. Se trataría del logro de una construcción institucional sólida y renovable, que permitiese el desarrollo de negociaciones entre actores e individuos de acuerdo a normas de conducta y a derechos establecidos. En suma, de una construcción institucional convergente con un desarrollo económico cada vez más incluyente.

La reciente propuesta de la CEPAL, en la que se asigna una importancia progresiva a la educación y la producción de conocimientos en la dinámica del crecimiento, coincide con el esfuerzo de compatibilizar el desarrollo económico con la construcción de una ciudadanía democrática y moderna. Según el texto ya citado de la CEPAL, "los estudios prospectivos muestran que al convertirse el conocimiento en el elemento central del nuevo paradigma productivo, la transformación educativa pasa a ser un factor fundamental para desarrollar la capacidad de innovación y la creatividad, a la vez que la integración y la solidaridad, aspectos claves tanto para el ejercicio de la moderna ciudadanía como para alcanzar altos niveles de competitividad" (CEPAL, 1992b, p. 119).

La importancia cada vez mayor del conocimiento y la educación para el desarrollo incide significativamente en la dinámica de un orden democrático, pues la base material de las democracias ya no descansa exclusivamente en un tipo de economía o de relaciones productivas, sino también en el acervo y el uso del conocimiento, de la información y de la comunicación. ¿Cómo se cruza, pues, la centralidad del conocimiento para el desarrollo en la región, con la construcción de ciudadanía y los tejidos propios de la cultura viva en América Latina y el Caribe?

Esto nos coloca en un punto esencial de nuestras preocupaciones, a saber, el lugar que ocupan las identidades culturales en la dinámica del desarrollo y en la construcción ciudadana dentro de las sociedades contemporáneas.

² "La formulación y aplicación de estrategias y políticas económicas habrá de ocurrir en un contexto democrático, pluralista y participativo" (CEPAL, 1990, p. 15).

III

Internacionalización de la cultura y ciudadanía

Existen fenómenos ligados a la internacionalización de la economía, la política y la cultura que fuerzan a repensar hoy la dimensión cultural de la ciudadanía tanto en sociedades posindustriales como en países en desarrollo. De no considerar cuando menos tres de estos procesos, y su carácter global, la reflexión quedaría privada de elementos decisivos.

En primer lugar, la reformulación de la ciudadanía en función de identidades culturales es un tema de presencia creciente y concomitante en todas las latitudes. En el mundo industrializado, sobre todo en Estados Unidos y Europa occidental, las migraciones internacionales aumentan la incidencia de minorías no sólo en el aspecto demográfico, sino también en un sentido sociocultural y, en consecuencia, político. En el mundo en desarrollo, el impacto de la globalización sobre las culturas endógenas tiene efectos de análoga magnitud. El caso del Islam es muy ilustrativo: no sólo muestra cómo un factor cultural impacta las relaciones económicas y políticas, sino también, inversamente, cómo en los propios países islámicos la falta de integración social de la dinámica modernizadora refuerza la integración cultural por medio de un tradicionalismo mesiánico.³ También en países asiáticos, africanos y de Europa oriental, la multiplicidad etnocultural aumenta la conflictividad social, a medida que las sociedades se abren a los mercados mundiales e incorporan valores como la libertad de expresión y de afirmación cultural, con lo cual se intensifican demandas de afirmación étnico-territorial y religiosa. El factor cultural no sólo es una variable decisiva dentro de los países, sino que impacta cada vez más en las relaciones internacionales.

Segundo, tanto las sociedades avanzadas como aquéllas en desarrollo enfrentan un problema común, a saber, que la modernización productiva, si aspira a

niveles crecientes de competitividad, exige hoy la formación de un núcleo duro de inteligencia. Pero a la vez requiere, desde su propia aspiración democrática y de desarrollo nacional, que ese núcleo duro no se construya de manera elitista, sino que forme parte de un proceso de construcción protagonizado por el conjunto de la sociedad.

No parece viable una construcción democrática del desarrollo cuando el campo de negociaciones y consensos políticos se restringe a las elites. La propia delegación política de los gobernados a los gobernantes obliga a las elites tecnopolíticas, en los escenarios emergentes de la llamada "sociedad comunicacional" y "sociedad del conocimiento", a movilizar la capacidad de intervención de los ciudadanos, proveyendo los mecanismos de información, comunicación y socialización del conocimiento entre los miembros de la sociedad.

En tercer lugar, la globalización de la cultura, resultado de la industria y el mercado cultural, ha generado una serie de fenómenos que replantean los procesos de construcción nacional. Uno de los más acuciantes es la construcción de un tiempo cultural sincrónico para el conjunto de las sociedades nacionales, en el cual los hechos y decisiones en un determinado lugar afectan inmediatamente a otro, generando una simultaneidad planetaria de la información. En el plano económico, esto implica la tendencia a la disolución de economías propiamente nacionales y a la constitución de una unidad económica internacionalizada, que funcione de manera también sincrónica. Tenderían a imponerse, de este modo, políticas económicas internacionalizadas. En la misma línea, la reorganización de los escenarios culturales y los cruces constantes de las identidades exigen preguntarse de otro modo por los órdenes que sistematizan las relaciones materiales y simbólicas entre los grupos. Fenómenos especialmente importantes para varias situaciones serían la desterritorialización de identidades culturales, y la tendencia a la descentralización de las empresas transnacionales (García Canclini, 1990, pp. 288-289).

Los procesos descritos resitúan la problemática de la construcción de la ciudadanía moderna en un vértice donde la cultura es fundamental, pero a la vez

³ Maxime Rodinson ha hecho recientemente una reflexión bastante heterodoxa en la cual explica la extensión del fundamentalismo islámico menos como un retorno a un pasado que nunca fue tan integrista, y mucho más por el entramado de crisis y exclusión existente en esos países. Es, según Rodinson, dicha crisis y exclusión lo que ha llevado a una relectura en clave mesiánica de los textos sagrados, y a una refundación de una historia integrista como base de legitimación de los movimientos que buscan una salida radical-integrista a la crisis. (Véase Rodinson, 1993).

plantea esta misma construcción en una situación de conflicto. Es claro, por ejemplo, que existe tensión entre la tradición cultural y la racionalidad instrumental que opera en las exigencias de reconversión productiva y de aumento de la competitividad internacional de las economías nacionales. Los procesos de modernización pueden capitalizar este acervo cultural preexistente, y también pueden confrontarlo. El caso japonés, por ejemplo, es muy ilustrativo de las relaciones dinámicas entre el acervo cultural y la modernización acelerada.

La modernidad propia del ciclo industrial ha sido un proceso histórico limitado, pues no ha logrado la integración plena de la sociedad como producto de su propia actividad. Pero los límites de la modernidad son diferentes según la sociedad desde donde se la vive y desde donde se la piensa. En las sociedades avanzadas de Occidente, la construcción de la ciudadanía ha podido obtener conquistas mucho más amplias que en América Latina y el Caribe. En los países islámicos, en cambio, pareciera que los fracasos en materia de integración social han reforzado el desarrollo de un neocomunitarismo antimoderno. En el Sudeste asiático y en el Japón la modernización ha tenido un origen elitario, pero ha resultado más incluyente en lo social que en nuestra región, y ha contado con mayor legitimidad cultural. No obstante, en tales regiones la modernización exhibe importantes rezagos en los planos de la ciudadanía y del reconocimiento de diversidades culturales ajenas a las nacionalidades dominantes.

Un fenómeno de singular importancia en los nuevos procesos de internacionalización de la cultura y de la política lo constituye la generación de una serie de "culturas antimodernas" en buena parte de los países en desarrollo. También pueden observarse, empero, rasgos fundamentalistas en las sociedades industrializadas. La comprensión de estos fenómenos parece esencial para plantear, desde y para América Latina y el Caribe, las formas que hoy deben asumir las dinámicas de la modernidad y la universalidad en nuestra región. Este panorama conflictivo que atraviesa las diferentes regiones del planeta relativiza las expectativas optimistas que identificaron el fin de la guerra fría con una extensión generalizada y rápida de la modernidad y del sistema democrático. Actualmente presenciamos una complejidad aún mayor de la relación entre modernidad e identidad cultural, o entre universalidad "moderna" y particularismos regionales.

Los diversos conflictos nacionales o internacio-

nales que actualmente desgarran una buena parte del mundo en desarrollo -esa suerte de sexto continente que ha surgido con el poscomunismo y donde en menos de tres años han aparecido 17 nuevos Estados (Ramonet, 1993), comparten un patrón: el intento de reforzar, refundar o fundar construcciones "identitarias" antimodernas. Estas construcciones responden a una profunda decepción con los procesos de modernización; tales procesos son vistos por un sector importante, e incluso mayoritario de la población, como inducidos exógenamente: casi como una simple entrada en la historia del otro (Gouffenic, 1985).

Esta percepción de los procesos de modernización como procesos extraños coincide con la crisis económica de muchos países en desarrollo, y con la imposibilidad de sus Estados de responder a la expectativa de bienestar y progreso general que en algún momento despertaron, y en torno a la cual lograron una capacidad movilizadora que hoy han perdido. Tales procesos de modernización en crisis no tuvieron un mismo principio inspirador. Para ilustrar la diversidad de principios puede invocarse la inspiración nacionalista secular de la India, la socialista nacional de Argelia, la orientación conservadora prooccidental del Irán imperial, los diversos modelos de Estados-partidos africanos y los modelos comunistas del Cáucaso soviético y los Balcanes.

Sin embargo, todos ellos se nutren de las dificultades para integrarse por vía de la modernización económica y social. Todos ellos enfrentan con dificultades el desafío de construir una síntesis entre cultura tradicional y modernidad, comparten la constitución de una elite dirigente que se percibe como escindida de la sociedad, y no han logrado consagrar canales extendidos de participación democrática.

En varios países de América Latina y el Caribe puede también observarse una tensión conflictiva en la relación entre identidades culturales y democracia política, si bien en un sentido muy distinto: tensión entre la voluntad de partidos y empresarios de institucionalizar el sistema político, por una parte, y la búsqueda de cambio cultural y social de movimientos sociales importantes —éticos, simbólico-expresivos, regionales, cooperativos, indígenas, de mujeres, de jóvenes, de obreros, de localistas urbanos y rurales—. Esto da un nuevo significado a la noción de ciudadanía, ubicándola en el cruce entre los derechos de representación política y los derechos al uso de espacios públicos para la afirmación de identidades culturales. Las demandas societales de más participación, información, comunicación o publicidad no son ajenas

a las identidades culturales de los sectores populares o excluidos: la cultura aimara y quechua en el mundo andino, la de los "pelados" en México, o la de los marginales urbanos en Río y en Caracas.

En la interacción con las fuerzas modernizadoras, estas identidades culturales se redefinen incesantemente. Algunos de sus rasgos se pierden en los anales de la historia y otros sobreviven, modificándose en su relación con las tendencias más universales a las que se vinculan. Hoy día la exposición a ellas alcanza grados inéditos de intensidad. Los procesos de internacionalización, el acceso a la comunicación global, los cambios en el perfil educativo de la población, las nuevas relaciones generacionales y de sexo, los nuevos patrones de comportamiento y consumo: todo ello genera una tendencia incontrarrestable de diálogo conflictivo y quizás de ruptura con la tradición. En este marco se vuelve urgente entender cómo se están

conformando estos nuevos cruces y cuáles son sus potencialidades para el proceso de desarrollo.

La valorización de la dimensión cultural del desarrollo puede recrear horizontes que impregnen a la política —y a las políticas— con una potencia movilizadora que convoque y seduzca a los actores sociales que se hallan más replegados sobre su propia identidad. De lo que se trata entonces es de penetrar en el entramado cultural constituido por el conjunto de representaciones y autoimágenes que circulan entre los sujetos, sobre todo aquéllos para quienes la ciudadanía es, hasta ahora, más una carencia que un hecho. Como se verá en las páginas que siguen, la dialéctica entre integrados y excluidos en nuestra región tiene una profunda raigambre cultural que refuerza este patrón de exclusión e inequidad, y le plantea dificultades muy grandes a la construcción de una ciudadanía moderna.

IV

La dialéctica de la negación del otro como imposibilidad de ciudadanía

La relación conflictiva con el otro-distinto-de-sí es esencial para ahondar en la relación entre cultura, desarrollo y ciudadanía en la región: la dialéctica de la exclusión, que en modo recurrente atraviesa el itinerario modernizador en la región desde fines del siglo pasado, y la dialéctica de la dominación entre las élites (políticas y socioeconómicas) y la sociedad toda, tiene un "suelo histórico" (no como condición suficiente, pero sí como precedente insoslayable) en la dialéctica de la negación que se remonta al fenómeno de la conquista y de la evangelización, y se prolonga por toda nuestra historia bajo la forma de la negación del otro: ese otro que puede ser mujer, indio, negro, campesino o marginal urbano.

La negación del otro presenta, en su desarrollo histórico, matices diversos. Esta construcción difiere, por ejemplo, si el encuentro cultural se realizó sobre la base de sociedades ya complejas, como las andinas o mayas, o si el encuentro se produjo frente a sociedades de menor complejidad o mayor dispersión, como las comunidades amazónicas, mapuches o caribeñas. Muy distinta ha sido, también, la dinámica de negación del otro cuando tuvo por base la migración esclava del África, aunque se superpone con los casos ante-

rios, generando escenarios distintos, como se observa en el Brasil y buena parte del Caribe. Los matices se hacen todavía más complejos al considerar las migraciones europeas más recientes, que se entroncaron con sociedades republicanas constituidas, y tornaron más compleja la construcción de identidades nacionales, como en Argentina y Uruguay. Y como bien ha subrayado R. Adams respecto de Guatemala —lo que puede hacerse extensible a buena parte del continente— los procesos de cambio sociocultural contemplan la transición de sociedades culturalmente particulares, relativamente desestructuradas, hacia la constitución de culturas nacionales, donde el peso y la evolución siempre irregular de las relaciones socioculturales impiden que se prefiguren de manera cabal sociedades modernas integradas.⁴

La dialéctica de la negación tiene muchos pliegues. Desde el lado del descubridor, el conquistador, el evangelizador, el colonizador, el criollo y finalmente el blanco, la negación parte de un doble movimiento: de una parte se diferencia al otro respecto

⁴ Citado en José Medina Echavarría, 1980, pp. 119-120.

de sí mismo, y en seguida se le desvaloriza y se le sitúa jerárquicamente del lado del pecado, el error o la ignorancia. En el pensamiento latinoamericano, e incluso en sus ideologías del progreso y del desarrollo, esta jerarquía se perpetúa todavía hoy como diferenciación entre el lugar del *logos* y el lugar del rito. El otro —indio, autóctono, no occidental— es el sujeto en que se realiza el rito: la realidad mágica, el folclore, el saber precientífico, la expresividad espontánea o el arte local. El *logos* —como dominio de la razón, del discurso “verdadero”, de la ciencia y del desarrollo— es el dominio del “blanco”, del occidental, en suma, la voz del progreso (véase Bravo, 1992). La síntesis entre “lo propio y lo universal” que se requiere para constituir una modernidad “auténtica” sigue faltando.

En términos esquemáticos se puede afirmar que el colonizador, el evangelizador y, en general, el sujeto de la cultura dominante, ha respetado a las culturas oprimidas sus prácticas de producción y reproducción: sistemas de cultivos, organización comunitaria, estrategias de supervivencia. En ello se ha podido ver que la racionalidad productiva autóctona no ha estado necesariamente reñida con la racionalidad instrumental exógena.⁵ Pero la cultura dominante se ha resistido, en cambio, a reconocer que en la historia también se han dado formas concretas de enriquecimiento mutuo entre los dominios del rito y del *logos*. Olvida que el otro constituye no sólo una presencia mayoritaria en regiones como el Caribe o el mundo andino, sino que además ha sido y es una presencia insoslayable en las más diversas manifestaciones de la cultura y la sociedad.

La negación del otro por las elites políticas y económicas tiene, asimismo, otras caras contrapuestas y pendulares. Por un lado, el otro es el extranjero, y la cultura política latinoamericana, en sus versiones más tradicionalistas y autoritarias, ha exhibido con frecuencia resistencia al otro-extranjero: aquello que amenaza nuestra identidad desde fuera, y corroe la nación como un virus que se introduce desde la frontera. En el extremo opuesto, el propio criollo latinoamericano ha negado al otro de adentro (indio, mestizo, etc.) identificándose de manera acrítica y emula-

dora con lo no autóctono, sea europeo o norteamericano. Este juego de identificaciones y diferenciaciones ha sido muy importante y eficaz en la construcción de instituciones reales.

Desde el lado del “negado” (indio, negro, zambo, esclavo, mujer, mestizo, marginal, campesino), el proceso de negación del otro también se vive con más de una cara. Por un lado se internaliza como autonegación, es decir, como cercenamiento de la identidad propia frente a sí misma. Despojado del asidero que podía dispensarle su propia identidad cultural, y del horizonte de sentido que dicha identidad le confería a su vida, navega por una orfandad interminable en medio de un mundo en que no logra reconocerse.

El otro-oprimido aparece siempre al margen de los espacios sociales en que se formulan y deciden los grandes proyectos colectivos, y en que se asignan los recursos. Esta falta de acceso define, en importante medida, la cultura oprimida.⁶ También se desarrollan, del lado de este otro-negado, estrategias de preservación de la diferencia, que se observan claramente en la música, el arte, la danza, el ritualismo y el sincretismo religioso, los sistemas de cultivo y de supervivencia, los vínculos comunitarios y las reivindicaciones de territorio y de uso de la lengua vernácula.

La negación del otro en la región se manifiesta de la manera más clara y sostenida en la discriminación de las etnias indígenas y afroamericanas. La discriminación étnica contra los negros de las culturas afroamericanas no desaparece después de abolida la esclavitud: “La visión negativa del negro como explicación esencial del calamitoso cuadro que presentaban algunas repúblicas latinoamericanas del siglo XIX se fortaleció aún más cuando al correr de los años, posteriormente a la abolición, quedó claro para el simplismo racista que los negros no constituyeran factor de atraso por ser esclavos, sino por negros” (Romero Fraguas (comp.), 1977, p. 49). Son escasos también los mecanismos de reconocimiento de viejas y nuevas dinámicas de raigambre indígena, y la irrupción de nuevos movimientos y movilizaciones indígenas nacen del reclamo por esta carencia. En varios países del continente los indios son la mayoría, “pero ni su lengua es la oficial, ni su cultura la dominante, ni sus

⁵ Los análisis de John Murra acerca de la racionalidad productiva andina, su organización multicíclica en varios pisos ecológicos, y su vinculación a procesos de distribución macrorregionales y no mercantiles, muestran la existencia, en la cultura andina, de un sistema altamente racionalizado de producción que pervive y se reproduce hoy día (Murra, 1975). Véase un análisis de esta problemática en Rivera Cusicanqui, 1992, pp. 83-108.

⁶ “Se llama cultura oprimida aquella que carece de instituciones encargadas de la producción de conocimientos y de normas o estrategias para negociar, modificar y adaptar los proyectos de sociedad de sus portadores” (Casimir, 1984, p. 67).

instituciones la base de la organización estatal." No es casual que en buena parte de la región los movimientos indianistas, cada vez más intercomunicados entre sí, planteen con fuerza importantes reformas culturales, reclamando la constitución de estados pluriétnicos y plurinacionales.⁷

La dialéctica de la negación del otro precede a la dialéctica de la exclusión. Las distancias socioeconómicas, en muchos países de la región, siguen acompañadas por el color de la piel o por la lengua. Las relaciones de servidumbre con el personal de servicio en los hogares de clase media o clase alta, y con los trabajadores agrícolas y fabriles, sobreviven a la supuesta vocación igualitaria de la modernidad, y son la evidencia de que dicha dinámica es, todavía, un desafío pendiente en la mayoría de nuestras sociedades.

Esta negación/exclusión del otro entraña un doble rechazo al sentido más democrático e integrador que pueda pretender la modernidad. Por un lado, el rechazo por parte de quienes asumen valores universalistas de modernización, pero no los asocian con las identidades culturales específicas de la región sino que, por el contrario, subvaloran tales identidades y emulan a las elites de los países industrializados. En las antípodas de esta sensibilidad, el rechazo a la modernidad se expresa en quienes la perciben como amenaza a las raíces culturales, y se refugian en ideologías cerradas sobre sí mismas, que resisten los cambios y la apertura hacia el intercambio global. Así, la mirada de los primeros, que niega hacia adentro, se complementa y refuerza con esta mirada esencialista que niega hacia afuera. En ambos casos se exhibe una fuerte resistencia a rasgos propiamente modernos, vale decir, a las dinámicas sociales, las tensiones interculturales y la incertidumbre que caracterizan los procesos de la modernidad. Esta resistencia suele fundarse en valores rígidos que con frecuencia se materializan en una cultura política conspirativa y poco democrática.

La comprensión cultural nos provee aquí no sólo de una explicación de los orígenes de la exclusión, sino también de los fantasmas que aún nos recorren. De la inicial y prolongada impermeabilidad a esta diferencia étnica y cultural surgen muchas historias, pero sobre todo truncan: integración trunca, modernización trunca, democratización trunca. Obviamente, la fisura originaria no basta para explicar el fracaso de otros tantos proyectos. Pero sin la comprensión de

esta diferencia —y de la diferencia dentro de nosotros—, difícilmente podremos deducir de nuestra identidad un proyecto de futuro.

Mientras se impone una racionalidad cultural basada en esta dialéctica de negación del otro, se impone también la negación del vínculo social de reciprocidad: el "distinto" queda desvalorizado, satanizado, reprimido o silenciado. Esta negación de reciprocidades en derechos y en identidades hace, a su vez, que los sujetos que formulan la discriminación y la reproducen en la práctica (sean ellos conquistadores, colonizadores, evangelizadores, blancos, ricos, oligarcas, líderes políticos, empresariales o sindicales, militares, tecnócratas públicos u operadores "modernos"), se atribuyan de manera excluyente la posesión de la verdad, del buen juicio y de la razón correcta. El discriminador se convierte, así, en juez y parte del proceso discriminatorio: crea la discriminación, la reproduce y se atribuye el derecho exclusivo de decidir sobre las jerarquías establecidas por ella.

Como rasgo cultural constitutivo en la región, la negación del otro es ambigua en su desarrollo histórico concreto. Tal ambigüedad está marcada por la transformación del negador y del negado, cuya relación es compleja y ambivalente a lo largo del tiempo; la negación se vincula a rasgos de aceptación y de adopción de las características del otro como propias. Un ejemplo clásico de esta ambivalencia está dado por el rol de la Iglesia Católica en la región, que en distintas fases de la historia moderna y contemporánea ha dado bases doctrinarias sea a ideologías políticas antimodernas, elitistas y antiigualitarias, sea a ideologías modernizadoras, democráticas y tolerantes. Otra ambivalencia la encontramos, durante el siglo pasado, en la búsqueda de una institucionalidad jurídica fundada en la reiteración de constituciones francesas, inglesas y norteamericanas, al tiempo que las mayorías nacionales padecían una exclusión significativa en lo político y en lo cultural.

Esta tradición excluyente y jerárquica se alimenta con la constante violación de los derechos de las mayorías por parte de caudillos militares, al calor de las guerras civiles, en las cruzadas de exterminio de poblaciones indígenas, con la prolongación solapada de la esclavitud negra, y con el uso de mano de obra a muy bajo costo para los trabajos más duros o degradantes.

Mientras la construcción jurídica de la ciudadanía en la región ha tendido a emular constituciones concebidas en contextos socioculturales muy distintos, las dictaduras tradicionales han incurrido en recurren-

⁷ Véase al respecto Bonfil Batalla (1981), y Albó (1991). Para el caso del afroamericanismo en el Caribe francés, véase Casimir (1992).

tes violaciones de estas constituciones. Los tejidos sociales propios del régimen de la hacienda, de la plantación o de los enclaves mineros, junto a la persistencia de relaciones familiares tradicionales de tipo patriarcal, han permitido la disociación ciudadana a la que hacemos referencia, y esta disociación no se ha superado plenamente con la transición desde sociedades oligárquicas hacia estructuras productivas más modernas.

En este sentido la transición hacia la modernidad tiene todavía un largo camino por recorrer. En muchas sociedades de la región, especialmente en las relaciones de género y en muchos nichos de trabajo (en servicios domésticos, en las zonas rurales, e incluso en parte del empleo urbano moderno), las relaciones de servidumbre siguen reforzando la reproducción de un sistema de dominación que se desprende de esta dialéctica de la negación del otro: el otro como distinto de sí, pero también como inferior a sí. La cultura de la servidumbre y la degradación sigue sirviendo como eje cultural de reproducción de la asimetría en muchos ámbitos de actividad económica y de relación social.

Pero la historia contemporánea de la región está hecha de flujos y reflujos, y las propias derrotas en las luchas por expandir la ciudadanía forjan, a su vez, "utopías de ciudadanía" que hoy día parecen encarnarse con más fuerza en la revalorización de los sistemas democráticos. Como señalaba poéticamente José Martí, "las heridas que tenemos son las libertades que nos faltan". La región está poblada por una cultura de luchas por la ciudadanía en que ha estado muy presente, de algún modo, la lucha por la inclusión del otro en un sistema de derechos compartidos. En el siglo XX, buena parte del desarrollo y la constitución del movimiento obrero y campesino, y del movimiento femenino, se centró en la consecución de derechos ciudadanos en el plano político y en el plano social.

Los llamados regímenes nacional-populares permitieron avances significativos en materia de ciudadanía política (como el derecho al voto a los antes excluidos de él) y en el plano de la ciudadanía social (acceso a educación, salud, suelos propios y otros derechos sociales básicos). Sin embargo, la creación de complejos sistemas de intermediación, como el clientelismo burocrático, el corporativismo y la constitución de Estados de tipo prebendalista, mermaron la propia capacidad de construcción ciudadana en los proyectos nacional-populares, y tendieron también a subordinar las identidades culturales y los intereses

sociales a la dinámica de un sistema político con alta concentración de poder.

Los fracasos de estos esfuerzos en la construcción de una ciudadanía democrática, y el efecto traumático que las dictaduras militares posteriores dejaron en la región, convergen hoy día en una auténtica revalorización de la democracia como régimen político y como forma de vida. Por primera vez las reglas democráticas pasan a ocupar un lugar en el sentido común de sectores de distintas posiciones políticas. Estas reglas ya no figuran, en la conciencia política de muchos, como meros instrumentos circunstanciales: se las dota de valor ético en sí mismas. Muchas de las acciones de los variados movimientos sociales en la última década se orientan a la expansión de la democracia como un sistema de derechos amplios y compartidos. Dicha reconstrucción de la democracia ha permitido reconstituir una búsqueda de ciudadanía extendida.

En este contexto se plantean también demandas de mayores derechos desde distintas colectividades culturales y regionales. Un nuevo campo de conflictos ciudadanos, donde la aceptación del otro se prefigura como un tema medular, entra en la escena de la discusión pública con mayor fuerza. La lucha de mayorías y minorías etnoculturales por una mayor presencia pública, los movimientos de mujeres y sus reivindicaciones en todos los planos, los movimientos comunitaristas y localistas, constituyen señales de que la democracia no puede prescindir hoy de una construcción ciudadana con su importante carga cultural.

Todo esto lleva, posiblemente, a un cambio de las expectativas difundidas de integración social. Tal integración no se busca tan sólo en el acceso a bienes materiales, sino que se concibe cada vez más como un equilibrio entre el acceso a los bienes materiales y el acceso más difundido a los bienes simbólicos. Junto a la demanda de vivienda, de atención en salud y de diversificación del consumo, se agrega con especial fuerza la demanda de información, de conocimientos útiles, de transparencia en las decisiones, de mejor comunicación en la empresa y en la sociedad, y de mecanismos de representatividad política y de visibilidad pública. Este acceso mayor a los bienes simbólicos se ve estimulado tanto por los actuales procesos de democratización, que abren canales de participación pública, como por el impacto cada vez más profundo de la industria cultural, que integra a la sociedad por el lado del consumo simbólico.

La asincronía entre una tendencia más lenta a la integración en los procesos socioeconómicos (promo-

vidos por la transformación productiva y la racionalización social), y una tendencia más intensiva a ella en el nivel simbólico y cultural (por efecto de la apertura política democrática y la industria cultural), podrá constituir, en los próximos años, un importante núcleo temático en la lucha por la ciudadanía en buena parte de las sociedades de la región. Este privilegio del intercambio simbólico se verá reforzado por la llamada “sociedad del conocimiento”, en la cual la difusión del conocimiento constituye un eje central para la construcción de una ciudadanía donde el otro pueda ser un par.⁸

Si la sociedad del conocimiento desafía a ampliar nuestra cosmovisión y a abrir nuestra sensibilidad, esta presencia del otro debiera constituir un activo

potenciable. Si en lugar de negar la identidad del otro, la reconocemos incluso como presente dentro de nosotros, nuestra cosmovisión se expande. El mundo no se nos derrumba si nos abrimos a la identidad-en-la-diferencia, sino que se enriquece con nuevos contenidos. Revertir la negación del otro y reconocer a ese otro como parte de una identidad colectiva que también nos incluye a nosotros, puede ser la vía simbólica para transmutar la negación histórica en afirmación hacia el futuro. De más está decir que no es ésta una síntesis que adviene ni espontánea ni repentinamente, sino a través de un proceso conflictivo y poblado de obstáculos. Pero el proceso mismo es de enriquecimiento cultural y de construcción de una ciudadanía en común.

V

El tejido intercultural como fuerza de la modernidad

Otro elemento central que atraviesa el sustrato cultural de la región es el que aquí hemos llamado tejido intercultural, entendido como la compenetración intercultural o “asimilación activa” de la cultura de la modernidad desde el acervo histórico-cultural propio. El concepto de tejido intercultural expresa tanto la idea de permeabilidad entre culturas como la idea de coexistencia de distintas temporalidades históricas en el presente de nuestra región. América Latina y el Caribe es, en este sentido, una región con un tejido específico porque combina múltiples corrientes culturales; porque desde sus orígenes ha incorporado el sincretismo como parte de su dinámica cultural e “identitaria”; porque coexiste y se mezcla lo moderno con lo no moderno tanto en su cultura como en su economía, y porque la propia conciencia de la mayoría de los latinoamericanos está poblada de cruces lingüísticos o culturales.

⁸ Entiéndase aquí la difusión de conocimiento en sentido amplio, a saber: como adquisición de destrezas productivas, de capacidad crítica, de autovaloración en función del propio potencial, de conciencia de sí mismo como ciudadano, de apertura para asimilar información y valores, etc. Este corolario de las reflexiones precedentes coincide, pues, con los planteos del documento de la CEPAL (1992b), en cuanto a que la difusión de la educación y del conocimiento debe activar “sinérgicamente” tanto la competitividad como la ciudadanía, difundiendo lo que se ha dado en llamar los “códigos de modernidad”.

Un equívoco profundo subyace al imaginario de la modernidad en la región. Porque si con tanta frecuencia hemos querido interpretar la modernidad como superación de todo particularismo excluyente o como una suerte de “occidentalización exhaustiva” de nuestra región, con ello hemos dado la espalda al elemento de la modernidad que más se relaciona con nosotros mismos: la capacidad para integrar dinámicamente la diversidad cultural en un orden societal compartido. Tanto el indio “puro” que ha logrado defender su identidad recreando sus raíces culturales, como el reciente migrante coreano, o el descendiente de migrante español, italiano o alemán, llevan la marca del otro —sea como oprobio, sea como impulso liberador—, por cuanto construyen día a día sus identidades específicas sobre la base de interacciones culturales con otras culturas de base occidental. En América Latina y el Caribe este concepto de mestizaje como “tejido intercultural” se ha encarnado en múltiples figuras y ha recibido distintos nombres: ladinización, cimarronería, creolismo, chenko, etc.

El sincretismo o tejido intercultural, contracara de la negación del otro, al igual que ésta no es sólo un hecho originario: es también historia presente, y si bien su fuente es el encuentro de culturas distintas —siempre renovándose, además—, se ramifica hacia todo orden de cosas. El migrante campesino que se

bate por sobrevivir en las grandes urbes es la expresión de un sincretismo espacial; las mezclas interculturales que genera la modernidad es también otra figura del sincretismo cultural; la apertura a los mercados mundiales y la heterogeneidad estructural también tienen una connotación de tejido intercultural; e incluso la tradición populista constituye un tejido sincrético en que los rasgos de la modernidad se entremezclan con culturas políticas premodernas.

En este sentido, diversas hipótesis sobre la identidad latinoamericana merecen una consideración crítica (J. Vergara Estévez y J. I. Vergara, 1992). La primera es que las transformaciones tecnológicas que ocurren a escala global tornan obsoleta la preocupación por las identidades locales, y que si existe una identidad latinoamericana, la dinámica de la apertura y la penetración tecnológica la condenan a una progresiva disolución. Una segunda hipótesis cuestionable afirma que nuestra región se define por carencia de identidad y que el problema es, entonces, cómo ser europeos o norteamericanos cabales. En el otro extremo, las hipótesis ultraindianistas e hispanistas también son excluyentes, en la medida en que desconocen el fenómeno del tejido intercultural como la base de nuestra identidad histórica.

En contraste con estas posiciones, sean de negación o de afirmación unilateral, la tesis del sincretismo cultural cuenta con mayor fundamento histórico. Desde esta perspectiva la identidad latinoamericana debe entenderse a partir de la combinación de elementos culturales provenientes de las sociedades amerindias, europeas, africanas y otras. El encuentro de culturas habría producido una síntesis cultural que se evidencia en producciones estéticas, tales como el barroco latinoamericano del siglo XVIII, o el muralismo del presente siglo. Este tejido intercultural se expresa también en la música, los ritos, las fiestas populares, las danzas, el arte y la literatura, y permea las estrategias productivas y los mecanismos de supervivencia.

Esta identidad bajo la forma de tejido intercultural ha sido considerada desde el punto de vista tanto de sus limitaciones como de sus potencialidades. En el primer caso, se señala que dicha identidad nunca ha sido del todo constituida ni asumida. Tal es la posición, por ejemplo, de Octavio Paz (1978) y de Roger Bartra (1987). En la metáfora del axolote utilizada por Bartra, la identidad latinoamericana tendría un carácter larvario o trunco, condenada a no madurar del todo. En el segundo caso, se afirma que la identidad intercultural aparece constituyendo un núcleo

cultural desde el cual podemos entrar y salir de la modernidad de manera versátil, y con el cual podríamos —si asumimos plenamente la condición del tejido intercultural— tener un acervo desde donde contrarrestar el sesgo excesivamente instrumental o “dehistorizante” de las oleadas e ideologías modernizadoras.⁹

De manera que el tejido intercultural es, al mismo tiempo, nuestra forma de ser modernos y de resistir la modernidad: nuestra condición de apertura cultural al intercambio con los otros y nuestro modo de incorporar la modernidad siempre de maneras sincréticas. Es, a la vez, identidad y desidentidad, o identidad y problema de identidad. El reflejo más patente lo ofrecen las grandes metrópolis de la región: Ciudad de México, Rio de Janeiro, Caracas y Lima son grandes metáforas de esta historia hecha de mezclas.

Esto no se explica solamente como efecto del patrón peculiar de modernización de las economías nacionales. Son fenómenos en que una y otra vez se manifiesta, con toda la fuerza insubordinable de la identidad, una condición cultural sincrética. Tanto en el desarrollo larvario o desigual que define los mapas y contrastes en las ciudades, como en la nueva heterogeneidad que implica a la vez fragmentación y diversidad, y en la que se dan múltiples y precarias relaciones de pertenencia, este tejido intercultural resiste la carga homogeneizadora de la modernización.

Del mismo modo que la relación con el otro, la condición cultural mentada obliga a repensar los desafíos de la modernización y de la construcción de ciudadanía con un prisma cultural. ¿Cómo capitalizar, pues, la experiencia que tiene la región en la historia de cruce intercultural, para convertirla en una ventaja comparativa en el nuevo concierto de un mundo interconectado y globalizado?

¿Cómo hacer uso de nuestra larga historia conflictivamente sincrética para asumir con mayor riqueza este desafío que hoy enfrentan también las sociedades industrializadas, y que consiste en repensar el contenido de la ciudadanía a partir de la coexistencia progresiva de identidades étnico-culturales distintas? Asumir el tejido intercultural propio es quizás hoy día el modo más auténtico de asumirse en medio de una modernidad caracterizada por una diversidad de creciente complejidad “identitaria”.

⁹ En el primer caso se ubica García Canclini (1990) y en el segundo Morandé (1984).

VI

La dimensión cultural en la propuesta de transformación productiva con equidad

Si se considera el itinerario de la región desde la última posguerra hasta nuestros días, se observan transformaciones profundas en todos los ámbitos, que trastocan el sentido de la modernización, de la equidad, de la ciudadanía, de los conflictos en juego y de los patrones de articulación entre el Estado y la sociedad. En este contexto, parece inconcebible una propuesta de desarrollo fundada en el rechazo de la modernidad. Se trata, más bien, de “perfilar sus contenidos de manera de hacerla compatible con la equidad en lo económico-social y con la ciudadanía en lo político e institucional” (Rosales, 1993, p. 156).

Cuando la igualdad jurídico-política se ve obstaculizada por la diversidad de culturas, se produce una fuerte disociación en la cual se hace difícil conciliar tres requisitos para una modernidad expansiva: la representación política de actores y demandas diversas en un marco institucional; la participación equilibrada y argumentativa de actores en el sistema de toma de decisiones, y una mayor equidad en los resultados del desarrollo económico. Precisamente, la experiencia de nuestra región ilustra con elocuencia esta dificultad.

Las páginas precedentes plantean, para el caso de la región, la necesidad de incorporar la dimensión cultural en el proyecto de desarrollo económico y de construcción de una ciudadanía moderna y extendida. El peso de las marcas culturales obliga a esta operación, por más que carezcamos, en principio, de herramientas para abordarla. Hay, empero, indicios emergentes que pueden remecer las resistencias históricas en esta materia, como los siguientes:

i) Procesos de institucionalización democrática que nunca antes habían abarcado una proporción tan grande de los países de la región, y que sensibilizan a grandes mayorías frente a los valores de la tolerancia, la aceptación del otro y los consensos.

ii) Experiencias sociales amplias de valorización del orden y la estabilidad, a pesar de los costos socialmente regresivos de la crisis y el ajuste económico.

iii) La expansión de una industria cultural que

favorece los cruces socioculturales y da posibilidades técnicas para que los espacios públicos sean más permeables a las culturas sumergidas.

iv) La propia necesidad de incorporar los sectores excluidos por el patrón de modernización vigente a la esfera de la política y del intercambio de posiciones, para garantizar mayor gobernabilidad, estabilidad económica y continuidad institucional.

Son éstos algunos de los elementos propicios para superar la dialéctica de la negación del otro y potenciar el tejido intercultural en la construcción de ciudadanía. Estos elementos tienen que incorporarse a la actual propuesta de desarrollo de la CEPAL, por su importancia en la articulación sistémica de dicha propuesta: el desarrollo económico requiere en nuestra región, dada su historia, la construcción cultural de consensos que le garanticen continuidad y dinamismo.

Pero en la relación entre los rasgos culturales y la viabilidad de la transformación productiva también existen interrogantes y problemas serios. ¿Cómo conciliar los “agentes del desarrollo” supuestos por la propuesta de transformación productiva con equidad, con las identidades culturales reales de la región? ¿Están los agentes del desarrollo (actores económicos, sociales y políticos) culturalmente preparados para impulsar dicho proceso?

Para que la vasta gama de actores socioculturales que existe en la región incida significativamente en la construcción de un consenso para el desarrollo, es necesario superar la “mentalidad rentística” en la generación de un *ethos* empresarial moderno y en la conformación de una ética solidaria, y buscar mecanismos de agregación y politización de las demandas de las mayorías.

Podría establecerse un vínculo estratégico entre la aspiración de los actores a la igualdad de derechos y oportunidades, y los temas centrales de la propuesta. En esta articulación entre la demanda de derechos y reconocimientos, y la demanda de incorporación a las nuevas dinámicas del desarrollo productivo, podrá centrarse la lucha por fortalecer la importancia de los actores sociales en procesos decisorios y en los nue-

vos rumbos de modernización. Los mecanismos de intercambio democrático, esenciales para el consenso, y los de incorporación a la modernidad, tienen que movilizar a su vez mecanismos de afirmación de identidades colectivas para hacer más visibles sus demandas y potencialidades.

Los consensos democráticos para impulsar un desarrollo sostenido requieren de fuerza cultural, vale decir, de una conciencia extendida respecto de las identidades culturales asumidas, y de la reciprocidad en materia de derechos y compromisos. Lo importante es cómo se potencia esta fuerza cultural, y qué políticas pueden impulsarla.

Es probable que esta transformación de los estigmas en potencialidades culturales requiera algo más que una política sectorial en el campo de la cultura, de la industria cultural y de la comunicación de masas. Sin duda, la posibilidad de movilizar estos medios para difundir una cultura de la tolerancia y de la síntesis intercultural tiene que aprovecharse al máximo. Pero la difusión de estos valores también tiene que ganar "porosidad" en una gama muy amplia de acciones, rutinas e instituciones que pueblan el tejido social. En este marco, la necesidad de una fuerza cultural que impulse el consenso para dar al desarrollo una orientación concordante con los lineamientos de la propuesta, y que a la vez permita incorporar a dicha orientación los valores e identidades propios de nuestras sociedades, debiera contemplar al menos cuatro condiciones de alto efecto sistémico.

En primer lugar, la educación y el conocimiento, motores de la transformación productiva con equidad, deben ser capaces de vincular la construcción de una ciudadanía moderna con la difusión de un *ethos* empresarial hacia el conjunto de la sociedad, todo ello adaptado a las posibilidades y perfiles culturales y económicos de cada país.

En segundo lugar, es necesario avanzar en la construcción de la ciudadanía extendida mediante políticas que, adaptadas a los diferentes contextos nacionales, promuevan una cultura institucional basada en contratos, normas de conducta y derechos crecientemente compartidos por los actores involucrados. Hay entre los agentes del desarrollo y los analistas sociales un consenso creciente en torno a la idea de que los valores culturales afectan a las instituciones, y que éstas a su vez son decisivas para el comportamiento de la economía. De ello debiera deducirse la necesidad de incorporar, desde la educación básica y de manera generalizada, tanto una relación creativa con la racionalidad instrumental y las destrezas pro-

ductivas, como una socialización en valores y comportamientos que fortalezcan el sentido de la ciudadanía y de la institucionalidad jurídico-democrática. Esta socialización no se restringiría, empero, a la educación básica, sino que podría también estimularse a través de una red de instituciones de capacitación, educación vocacional y educación de adultos.

En tercer lugar, es impostergable la aplicación de una política de reconocimiento, promoción e integración de los sectores que padecen una triple exclusión: la discriminación cultural (debido a factores étnicos o a claros rezagos educativos), la exclusión socioeconómica y la marginación de los mecanismos de representación y participación políticas. Dicha política debería permear un conjunto de iniciativas de integración, tanto en el plano simbólico (mediante la participación creciente de los sectores señalados en el sistema de toma de decisiones, sobre todo en el ámbito local), como en el plano material (mediante la promoción de actividades productivas, comunitarias y de capacitación, que fortalezcan la competitividad y la organización de los sectores excluidos). A este tipo de acciones podría darse un importante respaldo político mediante la puesta en marcha de pactos nacionales para la superación de la pobreza.

En cuarto lugar, e independientemente de las orientaciones de política descritas, debe tenerse plena conciencia de que toda política cultural tendrá que integrarse y adecuarse a los cambios de las sociedades informatizadas emergentes. Por ende, la política cultural (o las políticas con impacto sistémico que atañen también a la dimensión cultural), deberá promover la máxima flexibilidad, creatividad y adaptabilidad en torno a los ejes de estas sociedades emergentes, a saber: la comunicación (vinculada a la industria cultural, el mercado cultural y los medios de comunicación); la gestión (cada vez más ligada a las redes interactivas de información), y el consumo (adecuado a las necesidades y las pautas culturales de nuestras sociedades).

Se trata, en síntesis, de asumir una visión sistémica de las relaciones entre economía y cultura: reconocer que los valores y las prácticas culturales afectan a las instituciones y al comportamiento de los agentes económicos, y que la dinámica de la economía afecta, a su vez, las posibilidades de una construcción cultural compatible y afín con los desafíos de la modernidad.

Probablemente aquí tiene algo de cierto el proverbio oriental: iniciar el camino es ya el comienzo de la meta.

Bibliografía

- Albó, J. (1991): El retorno del indio, *Revista andina*, N° 2, Lima, diciembre.
- Aricó, José (1992): El difícil camino de la reforma democrática, *Lo popular en América Latina ¿una visión de crisis?*, Lima, Desco.
- Bartra, R. (1987): *La jaula de la melancolía: identidad y metamorfosis del mexicano*, México, D.F., Grijalbo.
- Bonfil Batalla, G. (1981): *Utopía y revolución*, México, D.F., Nueva Imagen.
- Bravo, Germán (1992): La estructura íntima del pensamiento latinoamericano: el descubrimiento del otro, *mimeo*.
- Casimir, J. (1984): Vigencia de la cultura oprimida, *Cultura y creación intelectual en América Latina*, México, D.F., Siglo XXI.
- (1992): *The Caribbean: One and Divisible*, Cuadernos de la CEPAL, N° 66, Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E.92.II.G.13.
- CEPAL (1990): *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.90.II.G.6.
- (1992a): *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, LC/G. 1701 (SES. 24/3), Santiago de Chile.
- (1992b): *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.92.II.G.6.
- García Canclini, N. (1990): *Culturas híbridas: estrategias para entrar y salir de la modernidad*, México, D.F., Editorial Grijalbo.
- Gouffenic, A. (1985): Femmes, temps, cultures, *A la recherche du temps des femmes*, París, ACC y Tierce.
- Medina Echavarría, José (1980): *Sociología latinoamericana*, Costa Rica, EDUCA.
- Morandé, Pedro (1984): *Cultura y modernización en América Latina*, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Murra, J. (1975): *Formaciones económicas y políticas del mundo andino*, Lima, IEP.
- Paz, O. (1978): *El laberinto de la soledad*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Ramonet, I. (1993): Temps nouveaux, *Le monde diplomatique*, año 40, N° 470, mayo.
- Rivera Cusicanqui, S. (1992): Sendas y senderos de la ciencia social andina, *Revista Autodeterminación*, N° 10, La Paz, octubre.
- Rodinson, Maxime (1993): *L'Islam: politique et croyance*, París, Fayard.
- Romero Fragnals, M. (comp.) (1977): *Africa en América Latina*, México, D.F., Siglo XXI/UNESCO.
- Rosales, O. (1993): Equidad y transformación productiva: desafío para América Latina, *Revista de economía y trabajo*, año I, N° 1, Santiago de Chile, Programa de Economía del Trabajo (PET), enero-junio.
- Touraine, A. (1992): *Critique de la modernité*, París, Fayard.
- Vergara Estévez, J. y J. Iván Vergara (1992): *El concepto de identidad y los debates sobre la identidad cultural latinoamericana*, Cuarto Congreso Chileno de Sociología, Santiago de Chile, 28-29 de agosto.

La CEPAL y el neoliberalismo

Entrevista a Fernando Fajnzylber

Como un homenaje al entrevistado, de cuya muerte se cumplió el segundo aniversario el pasado diciembre, se reproduce aquí esta entrevista que fue realizada por Fernando Fernández y publicada en Industria y Desarrollo, Bogotá, año 3, N° 10, 1991 (Se han hecho leves cambios editoriales.)

Industria y Desarrollo: En la propuesta de la CEPAL, algunos especialistas han señalado ciertas coincidencias con el pensamiento neoliberal. ¿Existe efectivamente tal similitud?

Fernando Fajnzylber: Hay cuatro aparentes similitudes entre la propuesta neoliberal y la propuesta cepalina. La primera se refiere a que es preciso introducir cambios urgentes en el manejo económico; la segunda se relaciona con la importancia que se otorga a la inserción internacional de nuestros países; la tercera, con la necesidad de modificar el papel del Estado en la nueva fase del desarrollo latinoamericano y, la cuarta, con que en ambas propuestas se valora la importancia de cautelar, dentro de ciertos márgenes, los equilibrios macroeconómicos. En estos cuatro ámbitos hay similitud: urgencia, inserción, nuevo rol del Estado y equilibrios macroeconómicos.

I.D.: En su respuesta, usted subrayó que la semejanza era aparente. ¿Existen, entonces, diferencias de fondo entre ambas propuestas?

F.F.: Efectivamente, al analizar en detalle la proposición de la CEPAL aparecen diferencias fundamentales, de modo que las similitudes son más de forma que de contenido. La primera diferencia es de método en la elaboración de la propuesta. La de la CEPAL se construye a partir de la realidad de los años ochenta, desde la realidad del contexto internacional, tomando en cuenta los casos que se dis-

cutieron y analizaron y el diálogo sostenido con los protagonistas del desarrollo en América Latina. Es desde esta realidad de contraste entre el desarrollo latinoamericano y el de otras latitudes —y no desde un modelo teórico— de donde surgen las indicaciones en cuanto a orientaciones necesarias y verosímiles para América Latina.

La propuesta neoliberal, en cambio, se construye a partir de un modelo teórico que fundamenta las condiciones que se requieren para que una economía funcione bien, y se contrasta ese modelo con la realidad. Después se ve qué diferencias existen y luego se dice: “hay que modificar la realidad para hacer que se parezca más a las condiciones del modelo teórico”.

La segunda diferencia se refiere al tema de la equidad. En la propuesta neoliberal se supone que este tema va a ser cautelado por la vía del funcionamiento del mercado, pero se introducen programas de alivio a la pobreza extrema; el tema de la equidad se agota en el ámbito de la pobreza extrema. Sin embargo, es importante recordar que en América Latina —en varios países— la extrema pobreza afecta a un porcentaje muy importante de la población. Lo que es fundamental en la propuesta de la CEPAL es que la equidad se considera necesaria para la competitividad. Esto significa la inclusión de los distintos actores y protagonistas que participan directa o indirectamente en el proceso productivo. Con niveles graves de inequidad, la competitividad pierde vigencia a mediano plazo.

La tercera diferencia involucra al progreso técnico. En la propuesta de la CEPAL el progreso técnico es central; es un proceso de aprendizaje que incorpora distintos protagonistas, entre los cuales hay sinergismos que requieren tiempo y convergencia de propósitos. El progreso técnico es por lo tanto un elemento básico en esta propuesta, porque es crucial para elevar la productividad y la competitividad, lo que implica mejorar el nivel de vida y poder redistribuir en favor de la equidad.

La cuarta diferencia tiene que ver con la modalidad de inserción internacional. La CEPAL hace una distinción entre competitividad auténtica, que requiere progreso técnico, y aquella que se nutre de la reducción salarial o de la explotación de recursos naturales. En la propuesta neoliberal lo que se resalta es la importancia de la inserción internacional y de las exportaciones, sin introducir distinción alguna, porque no se hace inclusión del progreso técnico como tema central. Que sea o no auténtica la competitividad no tiene relevancia.

La articulación productiva constituye la quinta diferencia. Este objetivo presupone reconocer las diferentes especificidades sectoriales. No es lo mismo servicios, industria o agricultura; todos estos sectores tienen roles complementarios y diferentes. La industria tiene un papel crucial por ser portadora y difusora del progreso técnico, pero hay que articularla con los demás sectores. En la propuesta neoliberal se parte del supuesto de la neutralidad intersectorial: es decir, es indiferente cuál sea la actividad productiva que se impulse.

La sexta diferencia está en el tema de la concertación estratégica público-privada, que es también crucial en la propuesta de la CEPAL. Por el contrario, en el pensamiento neoliberal destaca la concepción de la subsidiariedad del Estado: mientras menos Estado, mejor, y sólo para aquello que el sector privado no pueda concretar. La propuesta de la CEPAL reconoce roles distintos, porque hay sinergismo y centralidad del progreso técnico, porque la entidad estatal es percibida tal como es.

Como séptima diferencia, si bien es cierto que en ambas propuestas se valora la importancia de cautelar los equilibrios macroeconómicos, en la propuesta de la CEPAL se sostiene que esta es condición necesaria, pero no suficiente. De allí la importancia de una dinámica selectiva. Sin embargo, debe existir correspondencia entre lo que se quiere hacer y lo que institucionalmente se puede hacer. Si la institucionalidad está muy decaída hay que reforzarla, y no hacer de este hecho el argumento para evitar cualquier acción selectiva complementaria.

Y por último, en la propuesta de transformación productiva con equidad es central un régimen político democrático, abierto y participativo, que constituye parte intrínseca de la propuesta cepalina. En la proposición neoliberal, es más cuestión de preferencia un régimen político específico.

En resumen, podemos señalar que las cuatro similitudes, algunas de ellas más formales que reales, son similitudes de énfasis, pues existen diferencias importantes de contenido.

I.D.: En esta nueva propuesta de la CEPAL, ¿existen temas privilegiados?

F.F.: No creo que se pueda hablar de temas privilegiados, pero sí se enfatizan algunos temas. La propuesta de la CEPAL tiene como objetivos centrales la competitividad y la equidad y sostiene que las dos deben ir juntas. La competitividad sin equidad resulta eventualmente efímera; la equidad sin competitividad —al menos esa es la impresión que tenemos— también puede ser efímera.

Al analizar las experiencias históricas se observa que se ha dado importancia sólo a una de esas dimensiones. Sin embargo, más específicamente en el terreno económico, la competitividad, por ser sistémica, requiere de equidad: no es únicamente un problema ético, político o social; es un problema estrictamente económico. Como los países necesitan elevar su competitividad, porque quieren insertarse en el ámbito internacional y acceder a bienes y servicios modernos, el esfuerzo por elevar la competitividad es un factor que favorece la búsqueda de la equidad; es decir, la equidad hay que conseguirla no sólo por consideraciones de orden ético, político y social, sino porque se requiere para acceder a bienes y servicios modernos.

No hay evidencia empírica concluyente en cuanto a la relación entre el problema poblacional y la equidad. Es cierto que en América Latina los países de mayor dinamismo poblacional tienen niveles de equidad menores que los países con niveles inferiores de incremento poblacional; pero si uno mira fuera de la región, a las economías asiáticas, vemos por ejemplo que Corea, cuya tasa de crecimiento poblacional es aproximadamente de 2% —es decir, superior a la de varios países de América Latina— ofrece niveles de equidad mucho más altos. Lo que es obviamente cierto es que ante elevados ritmos de crecimiento poblacional se requieren elevados índices de inversión; se necesita mayor austeridad de la población con altos niveles de ingreso y se torna más exigente el proceso

de desarrollo, en términos de esfuerzo presente de austeridad para poder efectuar esfuerzos de inversión compatibles con los requerimientos de la población.

No se puede aceptar un cierto determinismo de que si la población crece mucho, no se puede ser equitativo. En los Estados Unidos, durante varios períodos, el dinamismo poblacional fue muy fuerte, y se argumenta que ése es un factor que explica en parte su prosperidad. Entonces, la tasa de crecimiento de la población no es un factor limitante *per se*.

I.D.: Se ha subrayado la importancia de la ciencia y la tecnología y la necesidad de integración entre el sector público y el sector privado. ¿La nueva propuesta recoge estos lineamientos?

F.F.: La actividad científica y tecnológica se hizo en el pasado al margen de la actividad productiva, no porque los empresarios fueran intrínsecamente arcaicos, sino porque no tenían incentivos; más bien se favoreció la formación de instituciones. La capacitación de gente en América Latina en los últimos 30 ó 40 años elevó considerablemente la masa de recursos humanos preparados, pero en los años venideros, en economías que van a ser más abiertas, existirá la necesidad apremiante de incorporar progreso técnico, lo que pasará a convertirse en un factor de supervivencia de la empresa. A juicio de la CEPAL, este es un tema fundamental que involucra sinergismos entre lo público y lo privado, entre la grande, la mediana y la pequeña industria, entre la universidad y los sectores productivos. El progreso técnico no es una mercancía que se adquiere en forma individual, instantánea, sino que se aprende en un proceso gradual en el que participan distintos actores a lo largo del tiempo. Mientras mayor es la cohesión dentro de las empresas, entre empresarios y trabajadores, entre lo público y lo privado, más fértil es el proceso de incorporación y difusión del progreso técnico.

I.D.: ¿Qué rol juegan en esta propuesta la industrialización, la cooperación internacional y la pequeña y mediana industria?

F.F.: Estamos entrando en una nueva fase de industrialización; los últimos años fueron de transición. Los resultados insuficientes de la fase anterior predominaron en la conciencia colectiva, se erosionó la capacidad pública actual y en algunos lugares primó la inclinación a olvidarse de la industria y volver a la explotación de los recursos naturales. En otras visiones, tomó cuerpo la idea de que ya no eran necesarios

ni la industria ni los recursos naturales, sino únicamente los servicios. Sin embargo, ese período de complejidad ha pasado y se reafirma, por lo tanto, en América Latina y principalmente en los países industrializados, la convicción de que el progreso técnico y el sector industrial son inseparables.

En América Latina, la industrialización pasada le dio un poco la espalda a los recursos naturales, en parte como reacción a épocas anteriores en que éstos predominaban; pero en el futuro vamos a tener una industria que vincula cada vez más elementos, que se refuerza con la inclusión de la sustentabilidad ambiental como parte del sentido común de los años noventa. En esta articulación productiva la industria está en el centro, porque desde allí difunde el progreso técnico, pero se vincula con los recursos naturales, con los servicios y también con el ámbito en que se desarrolla el rol del Estado. El papel de un Estado que va a delegar responsabilidades del ámbito productivo a la capacidad empresarial preexistente y va a concentrarse en la tarea de elevar la productividad, el progreso técnico y la capacitación y va a favorecer la equidad, o sea, la cohesión social, para darle verosimilitud a esta propuesta inserción internacional. La nueva industrialización es parte de la transformación productiva. El sector empresarial adquirirá un predominio muy grande en la responsabilidad de adoptar decisiones, pues va a estar expuesto a condiciones de mayor competencia y probablemente iniciará una fase de internacionalización. En varios países se observan ya empresas que, para exportar, deben invertir en actividades productivas colaterales o tecnológicas.

En algunos países de la región —no sólo en los grandes, sino también en los medianos y pequeños— se está gestando una internacionalización de las empresas líderes para consolidar sus posiciones en la economía mundial. En este sentido, se espera un aporte importante de la cooperación internacional, que permita un crecimiento auténtico y sostenido de nuestros países.

I.D.: Según Fernando Fajnzylber, experto de la CEPAL y profundo conocedor de la realidad latinoamericana, ¿qué significa esta nueva propuesta de desarrollo?

F.F.: Los años noventa se presentan como un reto en América Latina. La propuesta de la CEPAL es un adelanto de un renovado optimismo que requiere una dosis elevada de trabajo y esfuerzo para recuperar el espacio de este continente en la comunidad internacional.

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.

- 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

Industrialización y desarrollo tecnológico, Informe N° 14 (LC/G.1778), División de Desarrollo Productivo y Empresarial, CEPAL, Santiago de Chile, septiembre de 1993, 75 páginas.

Esta publicación contiene dos artículos. El primero, de Wilson Peres, se titula "Efectos dinámicos de la integración económica: aproximaciones analíticas". Presenta los principales progresos realizados durante la última década en el análisis de los efectos de los procesos de integración económica sobre la dinámica de crecimiento e innovación de un país; se destaca los modelos centrados en la innovación e imitación, los que revisten especial importancia en los casos de integración entre países desarrollados y países en desarrollo relativamente avanzados, y concluye con algunas propuestas de política.

El segundo —"Inversión extranjera directa e integración regional: la experiencia reciente de América Latina y el Caribe", de Alvaro Calderón— pone de relieve la creciente importancia de la inversión extranjera directa en el proceso de globalización de la economía mundial y evalúa los resultados de las políticas tendientes a promover la integración regional en el contexto de la nueva actitud hacia el capital extranjero. Finalmente, examina las nuevas formas de la inversión extranjera directa y su contribución potencial al proceso de integración.

América Latina: comercio exterior según la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas (CIIU), volumen I, *Exportaciones* (LC/G.1754/P) y volumen II, *Importaciones* (LC/G.1754/Add.1-P), Cuadernos Estadísticos de la CEPAL, N° 19. Publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.93.II.G.10, Santiago de Chile, septiembre de 1993, 291 páginas (vol. I) y 291 páginas (vol. II).

Esta obra contiene datos de comercio exterior organizados según la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas, Revisión 2 (CIIU, Rev. 2) y zonas copartícipes del comercio. Incluye información sobre los 11 países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), los cinco países del Mercado Común Centroamericano (MCCA), el conjunto de cada agrupación subregional y el total de los 16 países, cuyo comercio exterior representa más del 90% del total de América Latina y el Caribe.

Las series estadísticas corresponden al período 1985-1991, con la excepción de las exportaciones de 1991 del Perú. Tienen el propósito de brindar a los usuarios información complementaria a la del Cuaderno Estadístico N° 13 de la CEPAL, *América Latina: comercio exterior según la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas* (CIIU) (LC/G. 1451/Add.1-P, diciembre de 1987), que incluye series de las exportaciones e importaciones del período 1970-1984, según las grandes divisiones (un dígito) y las divisiones (dos dígitos) de la CIIU, Rev. 2.

Se ha mantenido tanto el grado de desglose de la información como los países y agrupaciones de países copartícipes del comercio, por considerarse que su utilización es adecuada para analizar la naturaleza y dirección del comercio y a fin de no interrumpir la continuidad de las series. También se ha estimado que mientras los países del desaparecido Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) no se incorporen a otros organismos de integración, al menos podrá disponerse de cifras sobre la reciente evolución del comercio de esos países con América Latina en la etapa de transición por la que atraviesan.

La información utilizada para organizar las estadísticas según la CIIU, Rev. 2, proviene básicamente de las Clasificaciones Arancelarias Nacionales (CAN). Estas, en su mayoría, se cifan en los cuatro o seis primeros dígitos a la Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera (NCCA); a partir del séptimo dígito los países quedan en libertad de clasificar otros productos según su conveniencia. Por otra parte, como la NCCA sirve también de base a la segunda revisión de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI, Rev. 2), que está incorporada en el Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (BADECEL) de la CEPAL, se ha diseñado un programa computacional que permite vincular automáticamente las partidas (cinco dígitos) de la CUCI, Rev. 2, con aquellas que a su vez integran los grupos (cuatro dígitos) de la CIIU, Rev. 2. No obstante, cuando no existe una relación biunívoca, es necesario hacer un análisis a nivel de producto con el fin de establecer su origen según las clases de actividad económica. Para ello se recurre a las CAN, que por lo general tienen una subdivisión de diez dígitos y brindan descripciones más precisas de los productos a efectos de determinar su correspondencia con las actividades económicas en que fueron generados.

En el caso de los países miembros de la ALADI, que adoptaron el SA alrededor de 1990, se procedió a organizar las estadísticas según la CUCI, Rev. 3, con la que el SA mantiene una correspondencia biunívoca. Posteriormente la CUCI, Rev. 3, se redujo a la CUCI, Rev. 2, lo que es posible porque aquella presenta una subdivisión de partidas más amplia de acuerdo con los mismos principios metodológicos, y se aplicó un procedimiento similar al descrito en el párrafo anterior.

Las estadísticas básicas fueron proporcionadas por la ALADI, la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA) y los propios países. Sobre el particular, cabe consignar que la CEPAL tiene un convenio de intercambio de estadísticas con las citadas organizaciones, siguiendo el principio de las Naciones Unidas de no duplicar solicitudes de información periódica a los países; sin embargo, cuando las circunstancias lo requieren, les formula pedidos especiales.

Por último, al igual que el citado Cuaderno Estadístico N° 13, este Cuaderno Estadístico se presenta en dos volúmenes: el primero se refiere a las exportaciones (fob) y el segundo a las importaciones (cif), con excepción de México y Venezuela. En ambos casos las estadísticas se tabularon en la misma forma y abarcan el período 1985-1991.

Población, equidad y transformación productiva (LC/G.1758/Rev. 1-P). Publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.93.II.G.8, Santiago de Chile, septiembre de 1993, 158 páginas.

En los últimos 20 años la región ha experimentado cambios profundos de su dinámica demográfica. La esperanza de vida al nacer —indicador de la mortalidad— subió de 56 a 67 años entre

comienzos de los años sesenta y fines de los ochenta, y el promedio de hijos por mujer bajó de 6,0 a 3,4 en el mismo período. Cambios de similar importancia se han registrado en la proporción de niños y ancianos, en la población que reside en zonas urbanas, en las tasas de participación laboral femenina, y en otros indicadores. Ha habido también cambios cualitativos: en la actitud de las personas frente a la procreación; en las modalidades, composición y papel de la familia, y en la condición social de la mujer.

Esos cambios se traducen en un panorama muy heterogéneo de dinámica demográfica en los diversos países, por lo cual los promedios de la región son poco útiles para expresar la situación de cada uno. Más importante es la heterogeneidad dentro de los países por estratos sociales, por áreas de residencia, por nivel educativo y, en muchos casos, por grupos étnicos. Hay países en que, por ejemplo, la mortalidad infantil en estratos de bajo nivel de escolaridad duplica y aun triplica la correspondiente a los grupos de mayor instrucción.

Junto con esta evolución demográfica, se ha sostenido en la región un amplio debate sobre las relaciones entre crecimiento demográfico y crecimiento económico, en un intento por buscar los nexos causales para extraer de ellos conclusiones de política. Así, el crecimiento de la población ha sido identificado ora como el principal obstáculo para el crecimiento económico, ora como un estímulo para ese proceso.

En la práctica, sin embargo, hay una coincidencia amplia de pareceres en que, a la hora de decidir políticas, conviene un enfoque pragmático que evite las asociaciones simplistas de cualquier signo. Y también en que a mayor tamaño o crecimiento de la población habrá mayores presiones sobre el abastecimiento de servicios básicos y el uso del espacio y los recursos naturales. Se reconoce asimismo que la calidad de los recursos humanos es tanto o más importante que la cantidad para el proceso de desarrollo, pero que las posibilidades de formación se reducen cuando el incremento cuantitativo de la población es alto.

En el ámbito de las Naciones Unidas los gobiernos han respaldado, entre los derechos inalienables de los individuos, el de decidir libremente sobre su conducta reproductiva, y se han comprometido a garantizar el ejercicio de ese derecho. Las encuestas y otras investigaciones han revelado que la mayoría de la población desea ejercerlo, pero que parte importante de esa mayoría no lo puede hacer por falta de información y medios materiales. La existencia de esa demanda insatisfecha quizá sea la principal justificación de la preocupación y —cuando así se decide— de la acción pública por medio de las políticas de población.

El predominio de patrones de reproducción de alta fecundidad en los estratos pobres constituye por sí solo un elemento que fomenta la transmisión intergeneracional de la pobreza. En las familias pobres, con gran número de hijos, incluidas aquellas en que las mujeres son jefe de hogar, la atención de cada hijo en salud, nutrición y educación es escasa; esto lo pone en desmedrada condición para acceder satisfactoriamente, cuando adulto, al mercado laboral. Tiende a quedar atrapado en la misma condición de pobre-

za de sus progenitores. Todo ello implica que, visto con un horizonte temporal amplio, el hecho de facilitar las decisiones individuales sobre los patrones reproductivos, es decir, el hecho de superar la inequidad demográfica, ayudará directa y favorablemente a superar la inequidad en su acepción socioeconómica más amplia. Las anteriores consideraciones sobre los derechos individuales y la superación de la inequidad son de particular interés al analizar la condición de la mujer.

El capítulo I de esta obra presenta la evolución de la dinámica demográfica a escala regional y por países, para lo cual recurre a una tipología basada en el esquema descriptivo de la llamada teoría de la transición demográfica. A continuación estudia separadamente la evolución de la fecundidad y de la mortalidad; se detiene en temas de particular importancia, entre ellos la fecundidad adolescente, la mortalidad infantil y algunos desafíos pendientes (como la persistencia de la mortalidad materna), y examina las consecuencias de todo ello sobre el crecimiento y la estructura por edades de la población.

El capítulo II reseña la propuesta de transformación productiva con equidad, en un marco de sustentabilidad ambiental y desarrollo democrático. En ese contexto, destaca los tres ejes principales que vinculan esa transformación y la población: los recursos humanos —destacando su calidad—, la equidad y la sustentabilidad ambiental.

El capítulo III, sobre mujer y población, retoma y profundiza algunos aspectos, como el ejercicio de los derechos reproductivos y la situación de las mujeres desplazadas y refugiadas.

El capítulo IV, sobre sustentabilidad ambiental, amplía el análisis del medio ambiente y los recursos naturales y vincula su examen con el de la ocupación territorial o distribución espacial de la población. Así es posible apreciar que, por encima de las mediciones globales de la presión demográfica sobre los recursos naturales, importa sobremanera el análisis de los ecosistemas locales, que son muy variables y se prestan más fácilmente para definir y aplicar medidas precisas de política.

El capítulo V analiza la política de población en el ámbito nacional. Se examinan brevemente sus fundamentos y se estudian diversas experiencias. Como principal conclusión señala que no debe atenderse exclusivamente al establecimiento de sistemas institucionales específicos, sino que debe explorarse también el aprovechamiento de órganos preexistentes en el aparato gubernamental que puedan colaborar con eficiencia en el diseño y ejecución de las políticas. Tras examinar posibles lineamientos para esa política, incluido el tema de la fijación de metas, aborda los programas de acción más directa sobre las variables de población, es decir, los de planificación familiar.

Por último, el capítulo VI examina los temas que, mereciendo amplia atención en el plano nacional, pueden ser incluidos en los acuerdos de cooperación internacional. La migración internacional es el primero de ellos. Luego de examinarla tanto en sus aspectos intrarregionales como en lo que hace a la migración fuera de la región, se exponen sus consecuencias principales para el proceso de desarrollo y se barajan las posibilidades de acción que tienen las políticas nacionales y la cooperación entre los países.



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. | | |

(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. | 1987, | 714 pp. |
| 1981, | 727 pp. | 1988, | 782 pp. |
| 1982/1983, | 749 pp. | 1989, | 770 pp. |
| 1984, | 761 pp. | 1990, | 782 pp. |
| 1985, | 792 pp. | 1991, | 856 pp. |
| 1986, | 782 pp. | 1992, | 868 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 torno a las ideas de la CEPAL: desarrollo, industrialización y comercio exterior*, 1977, 2ª ed. 1985, 57 pp.

- 14 *En torno a las ideas de la CEPAL: problemas de la industrialización en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 46 pp.
- 15 *Los recursos hidráulicos de América Latina. Informe regional*, 1977, 2ª ed. 1984, 75 pp.
- 15 ***The water resources of Latin America. Regional report***, 1977, 2ª ed. 1985, 79 pp.
- 16 *Desarrollo y cambio social en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 59 pp.
- 17 *Estrategia internacional de desarrollo y establecimiento de un nuevo orden económico internacional*, 1977, 3ª ed. 1984, 61 pp.
- 17 ***International development strategy and establishment of a new international economic order***, 1977, 3ª ed. 1985, 59 pp.
- 18 *Raíces históricas de las estructuras distributivas de América Latina*, por A. di Filippo, 1977, 2ª ed. 1983, 64 pp.
- 19 *Dos estudios sobre endeudamiento externo*, por C. Massad y R. Zahler, 1977, 2ª ed. 1986, 66 pp.
- s/n ***United States - Latin American trade and financial relations: some policy recommendations***, S. Weintraub, 1977, 44 pp.
- 20 *Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina*, 1978, 3ª ed. 1985, 134 pp.
- 21 *25 años en la agricultura de América Latina: rasgos principales 1950-1975*, 1978, 2ª ed. 1983, 124 pp.
- 22 *Notas sobre la familia como unidad socioeconómica*, por Carlos A. Borsotti, 1978, 2ª ed. 1984, 60 pp.
- 23 *La organización de la información para la evaluación del desarrollo*, por Juan Sourrouille, 1978, 2ª ed. 1984, 61 pp.
- 24 *Contabilidad nacional a precios constantes en América Latina*, 1978, 2ª ed. 1983, 60 pp.
- s/n ***Energy in Latin America: The Historical Record***, J. Mullen, 1978, 66 pp.
- 25 *Ecuador: desafíos y logros de la política económica en la fase de expansión petrolera*, 1979, 2ª ed. 1984, 153 pp.
- 26 *Las transformaciones rurales en América Latina: ¿desarrollo social o marginación?*, 1979, 2ª ed. 1984, 160 pp.
- 27 *La dimensión de la pobreza en América Latina*, por Oscar Altimir, 1979, 2ª ed. 1983, 89 pp.
- 28 *Organización institucional para el control y manejo de la deuda externa. El caso chileno*, por Rodolfo Hoffman, 1979, 35 pp.
- 29 *La política monetaria y el ajuste de la balanza de pagos: tres estudios*, 1979, 2ª ed. 1984, 61 pp.
- 29 ***Monetary policy and balance of payments adjustment: three studies***, 1979, 60 pp.
- 30 *América Latina: las evaluaciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo en los años setenta*, 1979, 2ª ed. 1982, 237 pp.
- 31 *Educación, imágenes y estilos de desarrollo*, por G. Rama, 1979, 2ª ed. 1982, 72 pp.
- 32 *Movimientos internacionales de capitales*, por R. H. Arriazu, 1979, 2ª ed. 1984, 90 pp.
- 33 *Informe sobre las inversiones directas extranjeras en América Latina*, por A. E. Calcagno, 1980, 2ª ed. 1982, 114 pp.
- 34 *Las fluctuaciones de la industria manufacturera argentina, 1950-1978*, por D. Heymann, 1980, 2ª ed. 1984, 234 pp.
- 35 *Perspectivas de reajuste industrial: la Comunidad Económica Europea y los países en desarrollo*, por B. Evers, G. de Groot y W. Wagenmans, 1980, 2ª ed. 1984, 69 pp.
- 36 *Un análisis sobre la posibilidad de evaluar la solvencia crediticia de los países en desarrollo*, por A. Saieh, 1980, 2ª ed. 1984, 82 pp.
- 37 *Hacia los censos latinoamericanos de los años ochenta*, 1981, 146 pp.
- s/n ***The economic relations of Latin America with Europe***, 1980, 2ª ed. 1983, 156 pp.
- 38 *Desarrollo regional argentino: la agricultura*, por J. Martín, 1981, 2ª ed. 1984, 111 pp.
- 39 *Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina*, por C. Filgueira y C. Geneletti, 1981, 2ª ed. 1985, 162 pp.
- 40 *Programa de acción regional para América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1984, 62 pp.
- 40 ***Regional programme of action for Latin America in the 1980s***, 1981, 2ª ed. 1984, 57 pp.
- 41 *El desarrollo de América Latina y sus repercusiones en la educación. Alfabetismo y escolaridad básica*, 1982, 246 pp.
- 42 *América Latina y la economía mundial del café*, 1982, 95 pp.
- 43 *El ciclo ganadero y la economía argentina*, 1983, 160 pp.
- 44 *Las encuestas de hogares en América Latina*, 1983, 122 pp.
- 45 *Las cuentas nacionales en América Latina y el Caribe*, 1983, 100 pp.
- 45 ***National accounts in Latin America and the Caribbean***, 1983, 97 pp.
- 46 *Demanda de equipos para generación, transmisión y transformación eléctrica en América Latina*, 1983, 193 pp.
- 47 *La economía de América Latina en 1982: evolución general, política cambiaria y renegociación de la deuda externa*, 1984, 104 pp.
- 48 *Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina*, 1984, 102 pp.
- 49 *La economía de América Latina y el Caribe en 1983: evolución general, crisis y procesos de ajuste*, 1985, 95 pp.

- 49 **The economy of Latin America and the Caribbean in 1983: main trends, the impact of the crisis and the adjustment processes**, 1985, 93 pp.
- 50 *La CEPAL, encarnación de una esperanza de América Latina*, por Hernán Santa Cruz, 1985, 77 pp.
- 51 *Hacia nuevas modalidades de cooperación económica entre América Latina y el Japón*, 1986, 233 pp.
- 51 **Towards new forms of economic co-operation between Latin America and Japan**, 1987, 245 pp.
- 52 *Los conceptos básicos del transporte marítimo y la situación de la actividad en América Latina*, 1986, 112 pp.
- 52 **Basic concepts of maritime transport and its present status in Latin America and the Caribbean**, 1987, 114 pp.
- 53 *Encuestas de ingresos y gastos. Conceptos y métodos en la experiencia latinoamericana*. 1986, 128 pp.
- 54 *Crisis económica y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento*, 1986, 123 pp.
- 54 **The economic crisis: Policies for adjustment, stabilization and growth**, 1986, 125 pp.
- 55 *El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones*, 1987, 184 pp.
- 55 **Latin American and Caribbean development: obstacles, requirements and options**, 1987, 184 pp.
- 56 *Los bancos transnacionales y el endeudamiento externo en la Argentina*, 1987, 112 pp.
- 57 *El proceso de desarrollo de la pequeña y mediana empresa y su papel en el sistema industrial: el caso de Italia*, 1988, 112 pp.
- 58 *La evolución de la economía de América Latina en 1986*, 1988, 99 pp.
- 58 **The evolution of the Latin American Economy in 1986**, 1988, 95 pp.
- 59 **Protectionism: regional negotiation and defence strategies**, 1988, 261 pp.
- 60 *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" "casillero vacío"*, por F. Fajnzylber, 1989, 2ª ed. 1990, 176 pp.
- 60 **Industrialization in Latin America: from the "Black Box" to the "Empty Box"**, F. Fajnzylber, 1990, 172 pp.
- 61 *Hacia un desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe: restricciones y requisitos*, 1989, 94 pp.
- 61 **Towards sustained development in Latin America and the Caribbean: restrictions and requisites**, 1989, 93 pp.
- 62 *La evolución de la economía de América Latina en 1987*, 1989, 87 pp.
- 62 **The evolution of the Latin American economy in 1987**, 1989, 84 pp.
- 63 *Elementos para el diseño de políticas industriales y tecnológicas en América Latina*, 1990, 2ª ed. 1991, 172 pp.
- 64 *La industria de transporte regular internacional y la competitividad del comercio exterior de los países de América Latina y el Caribe*, 1989, 132 pp.
- 64 **The international common-carrier transportation industry and the competitiveness of the foreign trade of the countries of Latin America and the Caribbean**, 1989, 116 pp.
- 65 *Cambios estructurales en los puertos y la competitividad del comercio exterior de América Latina y el Caribe*, 1991, 141 pp.
- 65 **Structural Changes in Ports and the Competitiveness of Latin American and Caribbean Foreign Trade**, 1990, 126 pp.
- 66 **The Caribbean: one and divisible**, 1993, 207 pp.
- 67 *La transferencia de recursos externos de América Latina en la posguerra*, 1991, 92 pp.
- 67 **Postwar transfer of resources abroad by Latin America**, 1992, 90 pp.
- 68 *La reestructuración de empresas públicas: el caso de los puertos de América Latina y el Caribe*, 1992, 148 pp.
- 68 **The restructuring of public-sector enterprises: the case of Latin American and Caribbean ports**, 1992, 129 pp.
- 69 *Las finanzas públicas de América Latina en la década de 1980*, 1993, 100 pp.
- 69 **Public Finances in Latin America in the 1980s**, 1993, 96 pp.
- 70 *Canales, cadenas, corredores y competitividad: un enfoque sistémico y su aplicación a seis productos latinoamericanos de exportación*, 1993, 183 pp.

Cuadernos Estadísticos de la CEPAL

- 1 *América Latina: relación de precios del intercambio*, 1976, 2ª ed. 1984, 66 pp.
- 2 *Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina*, 1976, 2ª ed. 1984, 179 pp.
- 3 *Series históricas del crecimiento de América Latina*, 1978, 2ª ed. 1984, 206 pp.
- 4 *Estadísticas sobre la estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1978, 110 pp. (Agotado, reemplazado por N° 8)
- 5 *El balance de pagos de América Latina, 1950-1977*, 1979, 2ª ed. 1984, 164 pp.
- 6 *Distribución regional del producto interno bruto sectorial en los países de América Latina*, 1981, 2ª ed. 1985, 68 pp.
- 7 *Tablas de insumo-producto en América Latina*, 1983, 383 pp.
- 8 *Estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1984, 146 pp.
- 9 *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración y del Mercado Común Centroamericano*, 1985, 546 pp.
- 10 *América Latina: balance de pagos, 1950-1984*, 1986, 357 pp.

- 11 *El comercio exterior de bienes de capital en América Latina*, 1986, 288 pp.
- 12 *América Latina: Índices de comercio exterior, 1970-1984*, 1987, 355 pp.
- 13 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas*, 1987, Vol. I, 675 pp; Vol. II, 675 pp.
- 14 *La distribución del ingreso en Colombia. Antecedentes estadísticos y características socioeconómicas de los receptores*, 1988, 156 pp.
- 15 *América Latina y el Caribe: series regionales de cuentas nacionales a precios constantes de 1980, 1991*, 245 pp.
- 16 *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración*, 1991, 190 pp.
- 17 *Comercio intrazonal de los países de la Asociación de Integración, según capítulos de la clasificación uniforme para el comercio internacional, revisión 2*, 1992, 299 pp.
- 18 *Clasificaciones estadísticas internacionales incorporadas en el Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe de la CEPAL*, 1993, 313 pp.
- 19 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas (CIIU) - Volumen I - Exportaciones*, 1993, 285 pp.
- 19 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas (CIIU) - Volumen II - Importaciones*, 1993, 291 pp.
- 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.

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.
- 21 *La empresa pública en la economía: la experiencia argentina*, 1982, 2ª ed. 1985, 134 pp.
- 22 *Las empresas transnacionales en la economía de Chile, 1974-1980*, 1983, 178 pp.
- 23 *La gestión y la informática en las empresas ferroviarias de América Latina y España*, 1983, 195 pp.
- 24 *Establecimiento de empresas de reparación y mantenimiento de contenedores en América Latina y el Caribe*, 1983, 314 pp.
- 24 *Establishing container repair and maintenance enterprises in Latin America and the Caribbean*, 1983, 236 pp.
- 25 *Agua potable y saneamiento ambiental en América Latina, 1981-1990/Drinking water supply and sanitation in Latin America, 1981-1990* (bilingüe), 1983, 140 pp.
- 26 *Los bancos transnacionales, el estado y el endeudamiento externo en Bolivia*, 1983, 282 pp.

- 27 *Política económica y procesos de desarrollo. La experiencia argentina entre 1976 y 1981*, 1983, 157 pp.
- 28 *Estilos de desarrollo, energía y medio ambiente: un estudio de caso exploratorio*, 1983, 129 pp.
- 29 *Empresas transnacionales en la industria de alimentos. El caso argentino: cereales y carne*, 1983, 93 pp.
- 30 *Industrialización en Centroamérica, 1960-1980*, 1983, 168 pp.
- 31 *Dos estudios sobre empresas transnacionales en Brasil*, 1983, 141 pp.
- 32 *La crisis económica internacional y su repercusión en América Latina*, 1983, 81 pp.
- 33 *La agricultura campesina en sus relaciones con la industria*, 1984, 120 pp.
- 34 *Cooperación económica entre Brasil y el Grupo Andino: el caso de los minerales y metales no ferrosos*, 1983, 148 pp.
- 35 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: la dependencia externa y sus efectos en una economía abierta*, 1984, 201 pp.
- 36 *El capital extranjero en la economía peruana*, 1984, 178 pp.
- 37 *Dos estudios sobre política arancelaria*, 1984, 96 pp.
- 38 *Estabilización y liberalización económica en el Cono Sur*, 1984, 193 pp.
- 39 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: el caso de Haití y el de la República Dominicana*, 1984, 255 pp.
- 40 *La industria siderúrgica latinoamericana: tendencias y potencial*, 1984, 280 pp.
- 41 *La presencia de las empresas transnacionales en la economía ecuatoriana*, 1984, 77 pp.
- 42 *Precios, salarios y empleo en la Argentina: estadísticas económicas de corto plazo*, 1984, 378 pp.
- 43 *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*, 1985, 348 pp.
- 44 **Market structure, firm size and Brazilian exports**, 1985, 104 pp.
- 45 *La planificación del transporte en países de América Latina*, 1985, 247 pp.
- 46 *La crisis en América Latina: su evaluación y perspectivas*, 1985, 119 pp.
- 47 *La juventud en América Latina y el Caribe*, 1985, 181 pp.
- 48 *Desarrollo de los recursos mineros de América Latina*, 1985, 145 pp.
- 48 **Development of the mining resources of Latin America**, 1989, 160 pp.
- 49 *Las relaciones económicas internacionales de América Latina y la cooperación regional*, 1985, 224 pp.
- 50 *América Latina y la economía mundial del algodón*, 1985, 122 pp.
- 51 *Comercio y cooperación entre países de América Latina y países miembros del CAME*, 1985, 90 pp.
- 52 **Trade relations between Brazil and the United States**, 1985, 148 pp.
- 53 *Los recursos hídricos de América Latina y el Caribe y su aprovechamiento*, 1985, 138 pp.
- 53 **The water resources of Latin America and the Caribbean and their utilization**, 1985, 135 pp.
- 54 *La pobreza en América Latina: dimensiones y políticas*, 1985, 155 pp.
- 55 *Políticas de promoción de exportaciones en algunos países de América Latina*, 1985, 207 pp.
- 56 *Las empresas transnacionales en la Argentina*, 1986, 222 pp.
- 57 *El desarrollo frutícola y forestal en Chile y sus derivaciones sociales*, 1986, 227 pp.
- 58 *El cultivo del algodón y la soya en el Paraguay y sus derivaciones sociales*, 1986, 141 pp.
- 59 *Expansión del cultivo de la caña de azúcar y de la ganadería en el nordeste del Brasil: un examen del papel de la política pública y de sus derivaciones económicas y sociales*, 1986, 164 pp.
- 60 *Las empresas transnacionales en el desarrollo colombiano*, 1986, 212 pp.
- 61 *Las empresas transnacionales en la economía del Paraguay*, 1987, 115 pp.
- 62 *Problemas de la industria latinoamericana en la fase crítica*, 1986, 113 pp.
- 63 *Relaciones económicas internacionales y cooperación regional de América Latina y el Caribe*, 1987, 272 pp.
- 63 **International economic relations and regional co-operation in Latin America and the Caribbean**, 1987, 267 pp.
- 64 *Tres ensayos sobre inflación y políticas de estabilización*, 1986, 201 pp.
- 65 *La industria farmacéutica y farmoquímica: desarrollo histórico y posibilidades futuras. Argentina, Brasil y México*, 1987, 177 pp.
- 66 *Dos estudios sobre América Latina y el Caribe y la economía internacional*, 1987, 125 pp.
- 67 *Reestructuración de la industria automotriz mundial y perspectivas para América Latina*, 1987, 232 pp.
- 68 *Cooperación latinoamericana en servicios: antecedentes y perspectivas*, 1988, 155 pp.
- 69 *Desarrollo y transformación: estrategia para superar la pobreza*, 1988, 114 pp.
- 69 **Development and change: strategies for vanquishing poverty**, 1988, 114 pp.
- 70 *La evolución económica del Japón y su impacto en América Latina*, 1988, 88 pp.
- 70 **The economic evolution of Japan and its impact on Latin America**, 1990, 79 pp.
- 71 *La gestión de los recursos hídricos en América Latina y el Caribe*, 1989, 256 pp.
- 72 *La evolución del problema de la deuda externa en América Latina y el Caribe*, 1988, 77 pp.

- 72 *The evolution of the external debt problem in Latin America and the Caribbean*, 1988, 69 pp.
- 73 *Agricultura, comercio exterior y cooperación internacional*, 1988, 83 pp.
- 73 *Agriculture, external trade and international co-operation*, 1989, 79 pp.
- 74 *Reestructuración industrial y cambio tecnológico: consecuencias para América Latina*, 1989, 105 pp.
- 75 *El medio ambiente como factor de desarrollo*, 1989, 2ª ed. 1991, 123 pp.
- 76 *El comportamiento de los bancos transnacionales y la crisis internacional de endeudamiento*, 1989, 214 pp.
- 76 *Transnational bank behaviour and the international debt crisis*, 1989, 198 pp.
- 77 *Los recursos hídricos de América Latina y del Caribe: planificación, desastres naturales y contaminación*, 1990, 266 pp.
- 77 *The water resources of Latin America and the Caribbean - Planning hazards and pollution*, 1990, 252 pp.
- 78 *La apertura financiera en Chile y el comportamiento de los bancos transnacionales*, 1990, 132 pp.
- 79 *La industria de bienes de capital en América Latina y el Caribe: su desarrollo en un marco de cooperación regional*, 1991, 235 pp.
- 80 *Impacto ambiental de la contaminación hídrica producida por la Refinería Estatal Esmeraldas: análisis técnico-económico*, 1991, 189 pp.
- 81 *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*, 1991, 177 pp.
- 82 *América Latina y el Caribe: el manejo de la escasez de agua*, 1991, 148 pp.
- 83 *Reestructuración y desarrollo de la industria automotriz mexicana en los años ochenta: evolución y perspectivas*, 1992, 191 pp.
- 84 *La transformación de la producción en Chile: cuatro ensayos de interpretación*, 1993, 372 pp.
- 85 *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía de Chile (1974-1989). Proyectos de inversión y extrategias de las empresas transnacionales*, 1992, 257 pp.
- 86 *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía de Chile (1974-1989). El papel del capital extranjero y la estrategia nacional de desarrollo*, 1992, 163 pp.
- 87 *Análisis de cadenas agroindustriales en Ecuador y Perú*, 1993, 294 pp.
- 88 *El comercio de manufacturas de América Latina. Evolución y estructura 1962-1989*, 1993, 150, pp.
- 89 *El impacto económico y social de las migraciones en Centroamérica*, 1993, 78 pp.
- 90 *El papel de las empresas transnacionales en la reestructuración industrial de Colombia: una síntesis*, 1993, 131 pp.

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



COMITÉ DICTAMINADOR: Carlos Bazdresch P., Jorge Cambiasso, Benjamín Contreras, Carlos Márquez, Lucía Segovia, John Scott, 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 Ángel 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. LX (4)

México, Octubre-Diciembre de 1993

Núm. 240

ARTÍCULOS

- Alberto Benítez** *K-equilibrios con precios de producción*
- Eugenio Figueroa B.** *Estimaciones hedónicas del valor de mercado de los programas de vivienda social en la América Latina*
- Luis R. Casillas** *Ahorro privado, apertura externa y liberalización financiera en la América Latina*
- Ricardo Paredes M. y Lincoln Flor R.** *Estructura de propiedad: ¿Maximizan ganancias las empresas en Chile?*
- Manuel Gollás y Óscar Fernández** *El subempleo sectorial en México*

NOTAS Y COMENTARIOS: Juan Carlos de Pablo, *El análisis económico en los próximos 100 años*.
RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS: Catherine Mansell Carstens: *Nora Lustig, Mexico: The Remaking of an Economy*

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

| | <i>España, Centro y Sudamérica (dólares)</i> | <i>Resto del mundo (dólares)</i> |
|--|--|--------------------------------------|
| 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.

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

Hecho el depósito
de Ley 11.723.

Registro Nacional
de la Propiedad
Intelectual
N° 347.391.

AG-ISSN 0325-1675

Editorial:

Centroamérica: de Esquipulas al
Protocolo de Guatemala

Estudios:

América Latina: transición econó-
mica y social al siglo XXI, por En-
rique V. Iglesias

Legislación sobre competencia en
el Acuerdo de Cartagena, por Ma-
nuel José Cárdenas

La integración en América Latina:
objetivos, obstáculos y oportuni-
dades, por José María Aragão

Competencias legales y toma de
decisiones en la integración en
América Latina, por Alberto Zelada
Castedo

La dimensión sectorial de la inte-
gración en el MERCOSUR, por
Tabaré Vera y Lincoln Bizzozero

Comentarios:

Al principio era la economía..., por
Jaques Delors

Información América Latina:

ALADI

Grupo Andino

Mercado Común Centroamericano

Comunidad del Caribe

MERCOSUR

Integración y cooperación

Organizaciones

Relaciones internacionales

Documentación:

América Central

XIV Reunión cumbre de Presi-
dentes de Centroamérica

Declaración de Guatemala
Protocolo al Tratado General de
Integración Económica Centro-
americana

Agenda de Guatemala

Grupo CA-4

Declaración presidencial de San
Salvador

Declaración presidencial de
Santo Tomás

Avances de la integración econó-
mica centroamericana

Grupo de Río

Declaración de Santiago de Chile

Asociación de Industriales Lati-
noamericanos

Declaración de Cartagena

Reseñas bibliográficas:

Publicaciones del BID

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

Secretaria de Redacción
Laura Villarruel

Año X - N° 4 (40)

Octubre-diciembre, 1993

• **Temas**

Hartmut Klatt: *Bases conceptuales del federalismo y la descentralización*

Rainer-Olaf Schultze: *El federalismo en los países industrializados: una perspectiva comparada*

Pedro Frías: *Federalismo y reforma del Estado en la Argentina*

Sergio Boisier: *Descentralización en Chile: antecedentes, situación actual y desafíos futuros*

Miguel von Hoegen: *El proceso de descentralización: el caso de Guatemala*

Guillermo León Escobar: *La descentralización en Colombia o la distancia entre un propósito y la realidad*

Enrique Castillo: *La descentralización en el Perú*

Luis Salamanca: *El centralismo latinoamericano y venezolano en tres grandes jornadas*

Julio César Fernández Toro: *Alcances y perspectivas de la descentralización en Venezuela*

• **Documentos, comentarios y hechos**

Comunicado Final de la Reunión Conjunta del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial

Tomás Kropp: *Situación política en Argentina luego de los comicios del 3 de octubre de 1993*

Udo Bartsch: *Elecciones presidenciales y parlamentarias del 11 de diciembre de 1993 en Chile*

Heinrich Meyer: *Elecciones en Honduras*

Reinhard Willig: *Cómputos finales provisorios de las elecciones presidenciales en Venezuela del 5 de diciembre de 1993*

Dieter Nohlen: *Handbuch der Wahldaten Lateinamerikas und der Karibik. Politische Organisation und Repräsentation in Amerika*, por Carlota Jackisch

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 - 20° Piso. 1001 Buenos Aires,
República Argentina, Teléfono: (00541) 313-3522
Fax (00541) 311-2902

Derechos adquiridos por
KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG A.C.
Reg. de la Propiedad Intelectual N° 266.319.
Hecho el depósito que marca la Ley 11.723.

ESTUDIOS PUBLICOS

Nº 52 - Primavera - 1993

Francis Fukuyama

El futuro después del fin de la historia

Claudio Véliz

Un mundo "Made in England"

Andrés Velasco y Marcelo Tokman

Opciones para la política comercial chilena en los 90

Manuel R. Agosin

Beneficios y costos potenciales para Chile de los acuerdos de libre mercado

Charles Murray

Política social y marginalidad: Algunas lecciones de la experiencia norteamericana

Ignacio Irarrázaval y Juan Pablo Valenzuela

La ilegitimidad en Chile

Marta Edwards

Percepción de la familia y de la formación de los hijos

Eugenio Tironi y Guillermo Sunkel

Modernización de las comunicaciones y democratización de la política

Joaquín Barceló

Acerca del fundamento del derecho de propiedad

Carlos Miranda

Trabajo y propiedad: Algunas reflexiones después del comunismo

Bernardino Bravo

Democracia: ¿Antídoto frente a la corrupción?

Rafael Berástegui

La Cuba de Fidel: Algunas claves de interpretación

Cristián Warnken

Eduardo Anguita en la Generación del 38

Claudio Teitelboim y Jaime Valdívieso

Poesía, lenguaje y universo. (Una conversación)

Oscar Godoy

John Rawls: Political Liberalism

DOCUMENTO

Ellis Sandoz

Selección de escritos filosófico-políticos de Eric Voegelin

Suscripciones

| | | |
|-------------|----------|-------------|
| Anual | \$ 4.000 | (IVA Incl.) |
| Estudiantes | \$ 2.000 | (IVA Incl.) |
| Bianual | \$ 6.000 | (IVA Incl.) |

EN VENTA EN LAS MEJORES LIBRERIAS

Centro de Estudios Públicos

Monseñor Sotero Sanz 175, Fono: 231 5324 - Fax: 233 5253
Santiago - Chile.

REVISTA MEXICANA DE SOCIOLOGÍA

Director: *Ricardo Pozas Horcasitas*

Editora: *Sara Gordon Rapoport*

Organo oficial del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, Torre II de Humanidades, 7º piso, Cd. Universitaria, C.P. 04510

NUM. 1 / ENERO - MARZO / 1993

1990: CENSOS Y POBLACION EN MEXICO

Una función expologística para el análisis de congruencia de las fuentes demográficas entre 1940 y 1990:

el caso de México

MANUEL ORDORICA

Cambios y permanencias en la nupcialidad en México

JULIETA QUILODRAN

Inicio de la transición de la fecundidad en México.

Descendencias de mujeres nacidas en la

primera mitad del siglo XX

MARTA MIER Y TERAN Y CECILIA RABELL

Cambios en el nivel de la fecundidad deseada en las

mujeres mexicanas, 1976-1986

ELENA ZUÑIGA HERRERA

Niveles de mortalidad infantil y fecundidad en México, por entidad federativa, 1990

JOSE GOMEZ DE LEON Y VIRGILIO PARTIDA BUSH

La ocupación en México en los años ochenta:

hechos y datos

BRIGIDA GARCIA GUZMAN

Niveles y tendencias de la migración interna en México

a partir de las cifras censales, 1970-1990

VIRGILIO PARTIDA BUSH

Desarrollo económico y distribución de la

población urbana en México, 1960-1980

GUSTAVO GARZA Y SALVADOR RIVERA

La migración de mexicanos a los Estados Unidos:

cambios en la década de 1980 a 1990

RODOLFO CORONA VASQUEZ

SECCION BIBLIOGRAFICA

HERBERT FREY-JOSEFINA MAC GREGOR

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Informes y suscripciones: Departamento de Ventas

Teléfono: 6 23 02 34

ISSN 0046 - 001X

Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales

Comité Editorial: Juan Carlos Torre (Director), Roberto Bouzas, Ricardo Carciofi, Daniel Chudnovsky, Liliana De Riz, José Nun, Hilda Sabato, Getulio E. Steinbach (Secretario de Redacción).

Vol. 33 Octubre-diciembre 1993 N° 131

ROBERTO P. KORZENIEWICZ: Las vísperas del peronismo. Los conflictos laborales entre 1930 y 1943.

MANUEL R. AGOSIN: Política comercial en los países dinámicos de Asia: Aplicaciones a América Latina.

JORGE SCHVARZER: Expansión, maduración y perspectivas de las ramas básicas de procesos en la industria argentina. Una mirada ex post desde la economía política.

CATALINA SMULOVITZ: La eficacia como crítica y utopía. Notas sobre la caída de Illia.

GERARDO ADROGUE: Los ex militares en política. Bases sociales y cambios en los patrones de representación política.

CRITICA DE LIBROS

MARIA CECILIA CANGIANO: ¿Clase obrera o trabajadores?

SEBASTIAN KATZ Y PABLO SIRLIN: Las desventuras de un análisis francés sobre la desventura de América Latina.

ROSANA GUBER: Bandos y trincheras.

INFORMACION DE BIBLIOTECA

- Reseñas Bibliográficas.
- Revista de Revistas.
- Publicaciones Recibidas.

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, África 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 121

Revista de economía editada
por el Instituto Argentino para
el Desarrollo Económico
1 de enero al 15 de
febrero de 1994

Protestas

SANTIAGO DEL ESTERO,
LA FRAGMENTACION Y
LAS ECONOMIAS REGIONALES
Daniel Muchnik

Pulso financiero

DEUDA EXTERNA
Alfredo T. García

Economía y Sociedad

REGULACION INSTITUCIONAL Y
RELACION ASALARIADA EN EL
MERCADO URBANO DE TRABAJO.
ARGENTINA 1980-1990
Rosalía Cortés

Investigación

HAMBRE Y CRISIS AGRARIA EN EL
"GRANERO DEL MUNDO"
Miguel Teubal

Interpretaciones

PROYECTO DE DESARROLLO INDUSTRIAL
DE LA REPUBLICA ARGENTINA
Jorge Katz

Análisis

CONCENTRACION CAPITALISTA Y
SISTEMA POLITICO
Daniel Campione - Irene Muñoz

Transformaciones

ECONOMIA DEL Y EN EL MUNICIPIO
Angel José Sciarra

Debates

EL PROGRESO TECNICO Y LA
ECONOMIA CLASICA PREMARXISTA
Gustavo Alejandro Girado

Evaluación

DOS AÑOS DE SISTEMA DE PEAJE
EN RUTAS NACIONALES
Luis Gerosi, Juan Carlos Rima y Luis Yanes

Suscripción vía aérea 1 año
América: US\$ 130
Otros países: US\$ 160.

Hipólito Yrigoyen 1116 - piso 4º - 1086
Buenos Aires, Argentina
Tel. y fax: 381-7380/9337

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استعلم منها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى: الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف.

如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经销处均有发售。请向书店询问或写信到日内瓦的联合国销售处。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à: Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas -- DC-2-886
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 — Abril de 1994 — 2150
ISSN 0251-0257 — ISBN 92-1-321399-9

ALFABETA IMPRESORES



EN ESTE NUMERO DE LA REVISTA

| | |
|---|------------|
| Distribución del ingreso e incidencia de la pobreza a lo largo del ajuste <i>Oscar Altimir</i> | 7 |
| Nuevas orientaciones para la gestión pública <i>Eugenir Lahera</i> | 33 |
| Industrias petroquímica y de máquinas herramientas: estrategias empresariales <i>Daniel Chudnovsky, Andrés López y Fernando Porta</i> | 49 |
| Productividad, crecimiento y exportaciones industriales de Brasil <i>Regis Boneili</i> | 71 |
| Maquila en el Caribe: la experiencia de Jamaica <i>Larry Willmore</i> | 91 |
| Elasticidad-precio de las exportaciones agrícolas de Centroamérica <i>Alberto Gabriele</i> | 107 |
| De la inflación crónica a la inflación moderada en el Ecuador <i>Luis I. Jácome Hidalgo</i> | 119 |
| Nuevas estrategias de las empresas transnacionales en la Argentina <i>Bernardo Kosacoff y Gabriel Bezchinsky</i> | 133 |
| Informalidad y pobreza en América Latina <i>Guillermo Rosenbluth</i> | 157 |
| Crisis y alternativas en los procesos de regionalización <i>Sergio Boisier</i> | 179 |
| Una perspectiva cultural de las propuestas de la CEPAL <i>Fernando Calderón, Martín Hopenhayn y Ernesto Ottone</i> | 191 |
| La CEPAL y el neoliberalismo: entrevista a Fernando Fajnzylber | 207 |