



NACIONES UNIDAS.

C E P A L

COMISION ECONOMICA
PARA AMERICA LATINA
Y EL CARIBE

GERT ROSENTHAL
Secretario Ejecutivo

REVISTA

de la

C E P A L

NUMERO 51
DICIEMBRE 1993
SANTIAGO DE CHILE

ANIBAL PINTO
Director

EUGENIO LAHERA
Secretario Técnico



NACIONES UNIDAS

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

Notas explicativas

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

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

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

LC/G. 1792-P
Diciembre 1993

Publicación de las Naciones Unidas
ISSN 0251 - 0257
ISBN 92-1-321396-4

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

S U M A R I O

Inauguración de la Sala Fernando Fajnzylber y lanzamiento de la Revista de la CEPAL Nº 50	7
<i>Gert Rosenthal y Alejandro Foxley</i>	
Las transnacionales y la industria en los países en desarrollo	15
<i>Michael Mortimore</i>	
¿Dónde estamos en política industrial?	37
<i>Wilson Peres Núñez</i>	
El desafío de la competitividad industrial	51
<i>Rudolf M. Buitelaar y Leonard Mertens</i>	
Integración y desintegración social rural	71
<i>Martine Dirven</i>	
Los pueblos indígenas y la modernidad	89
<i>John Durston</i>	
Productividad y trabajo de la mujer en los Estados Unidos	101
<i>Inés Bustillo y Nancy S. Barrett</i>	
Efectos de las corrientes de capital sobre la base monetaria	111
<i>Helmut Reisen</i>	
Viejas y nuevas políticas comerciales	123
<i>Daniel Lederman</i>	
Integración y desviación de comercio	133
<i>Renato Baumann</i>	
Integración europea y comercio latinoamericano	149
<i>Miguel Izam</i>	
El actual debate sobre los recursos naturales	163
<i>Fernando Sánchez Albavera</i>	
Orientaciones para los colaboradores de la Revista de la CEPAL	179
Publicaciones recientes de la CEPAL	180

**Inauguración
de la Sala Fernando Fajnzylber
y lanzamiento
de la Revista de la CEPAL N°50**

*Acto realizado en la Sede de la CEPAL
el 2 de septiembre de 1993, con la participación
del Secretario Ejecutivo de la CEPAL, señor
Gert Rosenthal, y el Ministro de Hacienda de
Chile, señor Alejandro Foxley.*

**Palabras del Secretario Ejecutivo de la CEPAL,
señor Gert Rosenthal**

Hoy celebramos aquí tres acontecimientos importantes y simultáneos.

Primero, ha salido a la luz el número 50 de la Revista de la CEPAL, la que lleva 19 años de ininterrumpida circulación. Estamos orgullosos del nivel alcanzado por esta publicación, emprendida por don Raúl Prebisch y continuada por don Aníbal Pinto, con la valiosa cooperación, primero, de Adolfo Gurrieri y, en la actualidad, de Eugenio Lahera. Quisiera dar testimonio de mi gratitud para con todos ellos, y expresar mi satisfacción por el hecho de que la Revista sea considerada hoy entre las publicaciones técnicas más serias en materia de desarrollo latinoamericano y caribeño.

Segundo, se ha ampliado la infraestructura física de la CEPAL en un momento en que la demanda de salas de reuniones y aulas crece día a día. Las nuevas instalaciones han resultado armónicas con el resto de la estructura y, a la vez, muy funcionales y cómodas. Así, disponemos desde hoy de este moderno anfiteatro y de la sala de reuniones contigua.

Tercero, al dar a este anfiteatro el nombre de Sala Fernando Fajnzylber, tenemos una nueva ocasión para rendir homenaje a un querido amigo y colega. Nos honran hoy con su presencia en nuestra casa Alicia Barrios viuda de Fajnzylber y sus hijos, a quienes testimoniamos nuevamente nuestro aprecio. Al dejar grabado el nombre de Fernando en la placa colocada a la entrada de esta sala, dejamos constancia permanente del respeto y estima que se le

guarda en la CEPAL a una persona cuyo legado a la institución perdurará en el tiempo.

Pero, además, la celebración hoy de tantos y tan importantes acontecimientos se constituye de por sí en un cuarto acontecimiento, al participar en ella el Ministro de Hacienda de Chile, Alejandro Foxley, inaugurando esta sala para lo que fue concebida, con una exposición sustantiva que versa sobre el presente y el futuro de la economía chilena. Desde luego, Alejandro es ampliamente conocido en esta casa. Ya nos hizo el favor de acompañarnos, como orador principal, en una ceremonia para el Día de las Naciones Unidas, en 1991, y también durante nuestro período de sesiones de abril de 1992. Se ha destacado en el gabinete del Gobierno de Chile y también en esa fraternidad constituida por los Ministros de Hacienda de América Latina. Lo recibimos con alegría como profesional, como funcionario público, como colega y como amigo, y le agradecemos muy vivamente que haya aceptado acompañarnos de nuevo en esta ocasión.

**Discurso del Ministro de Hacienda de Chile,
señor Alejandro Foxley**

Agradezco a Gert Rosenthal el privilegio de poder participar en esta ocasión en un acto que, para cada uno de nosotros —y muy especialmente para mí—, tiene un contenido que va mucho más allá de las instalaciones físicas que estamos inaugurando; instalaciones hechas, por cierto, en el espíritu de aquel a quien hoy día homenajeamos: con calidad, con sentido de modestia y con sentido de futuro.

Hace mucho tiempo que quería tener la posibilidad de decir algunas palabras acerca de nuestro querido amigo Fernando Fajnzylber. Me alegro mucho de que hoy día Alicia y su familia estén acá y deseo expresarles que estoy orgulloso de hallarme aquí en esta ocasión. Porque así como Gert decía que en varias ocasiones han recordado en la CEPAL la contribución que Fernando hizo al trabajo de la institución, yo quisiera decir que lo que hemos podido lograr en estos casi cuatro años de gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia ha estado muy íntimamente vinculado con algunas pocas personas como él, que sin estar en el gobierno, nos ayudaron enormemente, durante muchos años, a ver con mayor claridad lo que teníamos que hacer; gente con la que aprendimos a intercambiar y a contrastar ideas en un nivel muy exigente, para ponerlas a prueba; gente con la que nos encontrábamos en momentos de desesperanza y de soledad en México, o en otros lugares de América Latina, para darnos fuerza recíprocamente en la larga lucha por restablecer la democracia, pero sobre todo para darle a esa democracia un contenido y un significado de excelencia, de modernidad, de respuesta a los problemas de la gente y de consolidación de un sistema de convivencia.

Fernando Fajnzylber era, para los que hemos estado en el gobierno, quien sabe si el que tenía las ideas más claras, y ejerció en todos nosotros una influencia muy importante y significativa. Y, junto con decir eso, hoy quiero confesarle a Gert que intentamos convencer a Fernando de que tenía que irse con nosotros al

gobierno, en alguna tarea que habría sido, sin duda, de la más alta relevancia. Pero, ahí estamos, trabajando por casi cuatro años, y sentimos que Fernando y nosotros hemos estado y seguimos estando básicamente en lo mismo.

Cuando se intenta una breve elaboración de lo que puede haber sido esta experiencia de gobierno, yo creo que en realidad se está hablando de una obra que también construimos con los que están en esta institución, aportando —y aportándonos— ideas, y con los que estuvieron repartidos en muchos países del mundo durante 17 años, buscando la raíz de los problemas de nuestro desarrollo, de nuestra convivencia y de nuestro sistema político.

Después de casi cuatro años, estamos donde estamos.

Si uno tuviera que sintetizar el resultado de una política económica en dos o tres indicadores que ilustren el relativo grado de éxito en la implementación de esa política, tendría que pasar revista a lo que ha ocurrido en estos años, y más recientemente con los procesos de inversión en este país. Hace pocos días el presidente del Banco Central entregaba a la prensa las nuevas Cuentas Nacionales de Chile. Esas cifras señalaban que, durante los cuatro años de régimen democrático, la tasa de inversión en Chile se había elevado en promedio a casi un 25% del producto interno bruto, comparado con un 19.8% en el quinquenio anterior. Hace pocos días se entregaban las cifras de los resultados de inversión para el primer semestre del año: mostraban un crecimiento del 24% ¡a cuatro o cinco meses de una elección presidencial!

Vamos a tener, en este gobierno democrático, un crecimiento promedio de la economía de entre 6.3 y 6.4% anual. Creo que las cifras de ocupación son elocuentes; las de julio último muestran un aumento en el empleo de 6% en un año: más de 270 000 nuevas ocupaciones. Creo, por lo tanto, que es bueno que nos sintamos bien con la democracia y con lo que la democracia ha podido lograr en el terreno mismo en que se nos atribuían mayores debilidades: la capacidad de hacer crecer con eficiencia una economía a un ritmo superior al registrado por el país en el pasado. Por cierto, estamos involucrados en la lucha cotidiana por hacer que las cosas funcionen, y vemos mucho más las imperfecciones de la tarea, los logros no conseguidos y ocasionalmente los retrocesos. Con todo, quienes ven al país desde fuera tienen bastante claridad y unánimemente señalan que Chile está ubicado hoy día entre un grupo de países que, en verdad, nunca fueron claramente nuestro punto de referencia: los países del sudeste asiático (quien sabe si, en realidad, fueron una referencia para uno de los más preclaros entre nosotros, Fernando Fajnzylber, cuando se puso a estudiar, con ese ahínco y empeño que lo caracterizaban, la experiencia de esos países recientemente industrializados). Creo que es interesante señalar que tanto los estudios de competitividad internacional, como otros indicadores —por ejemplo, la tasa de inversión— comienzan a ubicar, no sólo a Chile, sino también a algunos otros países de América Latina, en una categoría de parámetros que están en el orden de lo que han sido esas experiencias exitosas en el Asia.

Naturalmente, se nos debe medir por la prueba de la eficiencia y del crecimiento, pero, por cierto, el contenido principal de nuestro discurso duran-

te los últimos 20 años ha estado vinculado sobre todo al tema de la equidad, de la justicia social, y a la idea de que un proceso de crecimiento económico no es sostenible en el tiempo si no va acompañado de una apertura muy fuerte y significativa de las oportunidades para los sectores más pobres.

Creo que es útil, y también interesante, recapitular algo que ya sabemos: entre 1987 y 1992 el porcentaje de pobres disminuyó desde casi 45% a 32.7% de la población; los ingresos monetarios del 20% más pobre de la población aumentaron 26% entre 1990 y 1992, en circunstancias de que entre 1987 y 1990 se habían elevado sólo en 4.6%. Podríamos concluir, para no cansar con una larga exposición de indicadores estadísticos, que durante esta fase también se ha avanzado en forma muy notoria hacia la reducción de la pobreza y la igualación de las oportunidades.

Sin entrar en una descripción de las deficiencias que todavía vemos en esta tarea, me parece tal vez más interesante intercambiar un par de ideas acerca de algo que está en la mente de mucha gente: si los buenos resultados obtenidos en este período pueden sostenerse a futuro. Yo diría que, desde el punto de vista del crecimiento, la primera pregunta latente en el ambiente —y a menudo también en la prensa— es si existe una mayor capacidad de afirmación frente a circunstancias externas que antes normalmente condicionaron en forma muy directa, y a veces en forma dramática, el potencial de crecimiento nacional y las condiciones de vida de la población. ¿Es esta economía hoy día más o menos vulnerable desde el punto de vista de su sector externo? Sin querer fatigar con el despliegue de un conjunto de indicadores que Roberto Zahler, presidente del Banco Central, podría explicar aquí mucho mejor que yo —en cuanto a la situación básica, estructural del sector externo, que yo creo extremadamente sólida— quisiera simplemente señalar que, si en 1980 este país necesitaba para financiar su inversión que un 34% del ahorro total proviniera del exterior, ese porcentaje se ha reducido ahora a un 5%. Mirado desde otro ángulo, Chile, que en 1985 tenía una tasa de ahorro nacional de 7.8%, ha tenido como promedio durante nuestro gobierno una tasa de ahorro nacional de 21%. Creo que este es un elemento que nos da seguridad y tranquilidad frente al futuro.

¿Pueden mantenerse en el futuro el ritmo de crecimiento y el aumento de la inversión? La respuesta va a depender de muchos factores, pero tal vez sea conveniente señalar que sí estamos preocupados de crear las condiciones para que el impulso extraordinario que ha tenido la inversión (la tasa de inversión en capital fijo va a ser de entre 27 y 27.5% del producto este año) pueda seguir aumentando. Por ejemplo, me he pasado el día de ayer en el Congreso, donde en forma simultánea hemos estado tratando, discutiendo y sometiendo a votación tres proyectos que tienen, a mi juicio, una incidencia directa en las posibilidades de incremento de la inversión hacia el futuro: la modernización del mercado de capitales, el proyecto de reforma tributaria —la estabilización, en lo fundamental, de la estructura tributaria para los próximos cuatro años— y el proyecto de modernización de la banca y de reducción de la deuda de los bancos.

En este terreno también estoy optimista: el país va a seguir teniendo una política económica estable, básicamente en las mismas líneas en que se está funcionando hoy. Creo que estas reformas van a dar una base más sólida a la intermediación de los recursos de ahorro hacia la inversión, y pienso por lo tanto

que el problema fundamental va a estar más bien en la capacidad de manejo del presupuesto fiscal y, muy particularmente, en la capacidad de hacer que el mayor volumen posible de los recursos fiscales vaya a gastos de inversión, y no a gastos corrientes. Por cierto, aquí sí comienzan a encenderse ciertas luces amarillas, porque sin duda el control del gasto corriente del Estado se va a hacer crecientemente más difícil, entre otras cosas, por la muy deteriorada condición en que se han encontrado los funcionarios públicos (el caso de los profesores, de los trabajadores de la salud y otros), y por el hecho de que esos sectores tienen organizaciones sindicales muy fuertes, que negocian centralizadamente y que se están convirtiendo rápidamente en arenas de conflicto político. Creo que se abren signos de interrogación respecto de la forma de manejar estos conflictos y estas situaciones en una perspectiva de modernización del Estado.

¿Puede este esfuerzo sostenerse en el futuro?

Yo creo que es importante entender en qué fase del desarrollo nos encontramos, porque en América Latina nos hemos habituado, muy a menudo, a sentirnos partes de un mundo que está muy distante de las posibilidades de desarrollo a que han tenido acceso los países industriales.

Veía, hace unos días, unas cifras que no han recibido mucha atención en el debate público; las publicó el Fondo Monetario Internacional como parte de un estudio muy largo, que se ha hecho durante muchos años, para tratar de medir los poderes de compra comparativos de distintos países, corrigiendo de esa manera la medición de ingresos por persona de acuerdo al poder real de compra de ese ingreso en cada país. Los resultados, proyectados a 1992 y expresados en dólares de ese mismo año, toman como estándar de poder de compra lo que sería el poder de compra en la economía estadounidense. De acuerdo con ellos, encontramos ingresos per cápita equivalentes que para un conjunto de países latinoamericanos, entre los cuales se cuentan Venezuela, Chile, Uruguay y México, estarían en el rango de entre 6 000 y 7 000 dólares por persona; para Argentina en 5 000 dólares, y para Brasil en alrededor de 4 800 dólares. Si tomamos ese mismo elemento de comparación —el poder de compra— respecto al mismo referente, vemos que en el este de Asia, en un país como Corea el poder de compra llega a 7 200 dólares, y en Tailandia a 4 600. Si tomamos los países del sur de Europa, el poder de compra en España asciende a 8 000 dólares, en Grecia a 7 300, y en Portugal a 6 700.

Yo sé que todas estas cifras pueden tener distintos grados de confiabilidad o aceptabilidad. Pero creo que sí señalan que es muy importante para el diagnóstico de la situación que efectivamente enfrentamos en América Latina, y en Chile en particular (y la naturaleza de los problemas que vamos a enfrentar en el futuro), entender que en verdad estamos definitivamente en una categoría de países de ingreso intermedio, no tan bajo como pensábamos. Países, por lo tanto, que comienzan a plantearse problemas que van más allá y que son mucho más complejos que la tarea esencial de resolver las necesidades fundamentales de la gente más pobre y de hacer despegar economías que no crecen en absoluto.

Por eso, en esta enumeración de la familia de problemas pendientes, no he querido reiterar los temas obvios (la lucha contra la pobreza, por ejemplo), sino más bien referirme brevemente a estos nuevos problemas, propios de los países de ingresos medios, que afectan por lo demás muy fuertemente a los sectores medios

y que van a tener mucha influencia en la capacidad de sustentabilidad política de estas experiencias de consolidación democrática, de apertura de las economías, de modernización y de crecimiento rápido que se están observando en la región.

Después de un período de crecimiento acelerado, pero muy desordenado, comienzan a hacerse presentes en nuestros países problemas como el de la calidad de los servicios públicos, o el del acceso a ellos para determinados sectores de la población. En los enfoques más ortodoxos y neoliberales que han estado en boga, este tema se diagnostica como una insuficiencia en la cantidad y calidad de los servicios públicos, y la receta que se extiende es la privatización de ellos.

Pero yo creo que ese enfoque constituye una simplificación excesiva del problema. Ayer no más la prensa publicaba los resultados de una encuesta a la población de Santiago respecto de su percepción y valoración de cerca de 25 servicios públicos, provistos por el sector público y el privado. En el último lugar de esta encuesta, como los servicios menos apreciados por la población, estaban las Isapres y el Fonasa. Esto es sorprendente si tomamos el caso de las Isapres, un sistema de salud privatizado que tiene aparentemente todas las virtudes de la solución neoliberal: múltiple elección para el consumidor, libre acceso, y una situación aparentemente competitiva en el mercado...

Lo que esta encuesta recoge es una realidad que comienza a hacerse cada vez más clara, que está dándose en otros países de ingreso similar, y que está haciendo crisis en los países de ingresos altos (el debate de la última campaña electoral en los Estados Unidos fue en torno a la crisis de un sistema de salud privado, que no funciona; un sistema en el cual no hay un producto estandarizado que dé la posibilidad de elección real al consumidor, en el cual los precios no se conocen con antelación, respecto del cual la población empieza a sentir una insatisfacción creciente y del que grupos enteros de la población, como la gente de mayor edad, quedan excluidos casi en principio).

Algo similar ocurre también con el sector privatizado de seguridad social. Por estos días ha habido en Chile un debate respecto del sistema de rentas vitalicias, que son los seguros privados que contratan quienes van a jubilar, después de que han acumulado un monto de ahorros en un sistema de fondos de pensiones. El debate se centra en la falta de transparencia y la imperfección de ese mercado, en el costo excesivo que se carga a quienes se van a pensionar y en la falta de información de quienes van a usar ese servicio. De modo que, para el mejoramiento de la calidad y la cantidad de los servicios no sólo se plantea la tarea más conocida de modernizar y descentralizar el servicio gestionado por el aparato público, que sin duda tiene enormes deficiencias, sino también, y crecientemente, la de construir, en la parte privada, un sistema que esté adecuadamente regulado, que atienda verdaderamente a los derechos del consumidor, que no se preste para utilidades de carácter oligopólico.

Creo que en algunos de estos países de ingresos medios que han tenido un crecimiento económico muy rápido y bastante caótico, se exageró la nota en la visión —excesivamente optimista— de que el mercado, operando libremente, podría resolver los problemas de ese crecimiento desordenado. Con cierta frecuencia vemos, en lo cotidiano, las tremendas insuficiencias que ese mercado crea. El creciente caos urbano en las principales ciudades de América Latina, y particularmente en un

país como Chile, demuestra las insuficiencias del enfoque con que nos hemos manejado hasta ahora en estas materias. El caos en los programas de edificación urbana, y en el manejo de los espacios públicos, de las áreas de recreación o de la congestión de las vías urbanas, va deteriorando la vida de todos los sectores e irrita particularmente a los sectores medios, que ven que sus ingresos aumentan mientras las condiciones de la vida colectiva se deterioran muy fuertemente. Me abstengo aquí de mencionar los aspectos más conocidos de la contaminación, o de la destrucción del medio rural que se registra en muchas ocasiones.

Ilustro este tipo de problemas –y nada más que éstos, aunque uno podría ampliar la gama mucho más allá– porque creo que se nos está comenzando a plantear un viejo tema bajo una nueva forma. El viejo tema es el de determinar cuál debe ser la mezcla adecuada de lo público y lo privado, de Estado y mercado. Creo que las tendencias y los problemas que enfrentamos apuntan inequívocamente a la necesidad de lograr un mejor equilibrio, con un Estado que aumente su capacidad de regulación de los mercados en materia de suelos urbanos, transporte público, estandarización de los servicios públicos y sus precios, infraestructura, servicios monopólicos privatizados, etc. Creo que este mejor equilibrio entre mercado y regulación tendría que ir acompañado también de un reequilibrio de la sociedad –a través del sistema educativo– con miras a compensar el espíritu excesivamente individualista con una mejor valoración de la acción colectiva en la resolución de los problemas de la vida social.

Pienso, por lo tanto, que el conjunto de problemas nuevos (y aludo sólo a problemas de carácter sociológico, y no tanto a problemas estructurales de la economía, que son el objeto de preocupación de la CEPAL) nos está llevando a la necesidad de superar a tiempo estas visiones extremas, unívocas, simplistas, para ser capaces de adelantarnos a ellos con una visión mucho más renovada, sin complejos. Y –yo diría– ideológicamente más perfilada, en el sentido de un Estado que tiene que hacer la tarea que tiene que hacer, para que en el proceso de desarrollo el aumento de los niveles de ingreso vaya acompañado por una mayor calidad real de las condiciones de vida de la población.

Dentro de los problemas nuevos y viejos –y me atrevo a insinuar que éste es tal vez el punto central de la cuestión– está el tema político. Puede resultar curioso que los economistas que hemos estado en el manejo de la gestión económica y financiera del Estado, lleguemos casi al cabo de cuatro años a una conclusión en apariencia tan sorprendente: la preponderancia de un elemento clave, que está constituido por el nivel de desempeño de la vida política, es decir, la calidad de la política como el factor fundamental para hacer posible todo lo demás.

Después de esa sensación casi eufórica que vivimos hace unos meses por el buen funcionamiento de la economía, la ejemplar marcha de la coalición de gobierno, las muy buenas relaciones entre el gobierno y una parte significativa de la oposición, las estupendas relaciones que se han podido desarrollar con el mundo del trabajo, y aunque con un poco más de dificultad, también con el mundo empresarial; después de eso, hoy día se comienza a musitar en los pasillos que en verdad hemos vivido una política excepcional porque hemos vivido un período excepcional en la historia del país; porque no en vano pasan 17 años de dictadura; que no en vano se sufre colectivamente como sufrió este país y su gente durante tanto tiempo, que la gente al final aprendió las lecciones, extrajo sus conclusiones y fue capaz de darle a

este gobierno el espacio, el tiempo y la buena voluntad para que esta política, "excepcional" pudiera tener lugar. Y se agrega: "esa etapa está ya terminando y por aquí y por allá empezamos a ver los síntomas de una cierta aceptación de que estamos de hecho (y que no habría nada especial en ello) en la idea de volver a la política como la política siempre fue en Chile".

Creo que ahí está tal vez el nudo del asunto. Pienso que el factor distintivo, la principal ventaja comparativa de este país para tener este desempeño que nosotros no creíamos posible (estas tasas de crecimiento y de inversión, este aumento del empleo, la simultaneidad de la lucha contra la pobreza, la fuerte inversión en educación, en salud y en vivienda), ha sido la preponderancia de la política, y de la buena política, en estos años. Pienso entonces que uno de los grandes temas de reflexión para adelante es el de cómo mantener y persistir, de cómo crear las condiciones institucionales y estructurales para que este tipo de política sea posible, de cómo hacer para que un proceso de desarrollo, que debe sostenerse a lo largo de varias generaciones, tenga un marco posible en las instituciones democráticas y en las instituciones de la política.

Este es un tema en el que han reflexionado largamente los politólogos en nuestro continente, pero que desgraciadamente no ha permeado a la clase política. Y en Chile estamos llegando a definiciones, precisamente en estos días, sobre algunas cuestiones muy fundamentales de la naturaleza del régimen político presidencial, la longitud del período presidencial y el rol del Congreso, que van a tener una influencia decisiva para la capacidad de este país de seguir construyendo una política sobre la base de la cooperación y no sobre la base del conflicto.

He querido hacer estas breves reflexiones, tal vez poco cepalinas, en presencia de Aníbal Pinto, Director de la Revista de la CEPAL cuyo número 50 celebramos hoy. Aníbal Pinto es una de las personas que más ha influido en la trayectoria intelectual, profesional y personal de cada uno de nosotros; a quien hemos leído con fruición durante muchísimos años, y quien además refleja hoy día lo más cercano que podríamos tener, creo yo, a la presencia de Fernando Fajnzylber. Porque, cuando escuchábamos a Fernando, cuando lo veíamos llegar al fondo de los problemas en tres frases, cuando admirábamos la facilidad de su pluma, la calidez de su contacto humano, el sentimiento de que éramos parte de un ambicioso grupo de latinoamericanos que no se resignaba a que las cosas anduvieran mal o muy mal —a la mediocridad como norma de la acción pública, o a la falta de originalidad en el trabajo intelectual y en la elaboración de las ideas— producía una suerte de hermanación de las ideas de este gran creador del pensamiento económico latinoamericano que ha sido Aníbal Pinto, y de ese gran ser humano que fue Fernando Fajnzylber.

Las transnacionales *y la industria en los* países en desarrollo

Michael Mortimore

Oficial de Asuntos Transnacionales de la Unidad Conjunta CEPAL/UNCTAD de Empresas Transnacionales.

La construcción de un nuevo orden industrial internacional dominado por un núcleo de grandes empresas transnacionales por lo general dificulta la vida de la gran mayoría de los países en desarrollo que, por no estar en condiciones de competir eficazmente, enfrentan una marginalización todavía mayor. Hoy las empresas transnacionales pueden influir considerablemente en la competitividad internacional y, por lo tanto, en la índole de la incorporación de los países en desarrollo en el nuevo sistema productivo internacional en vías de integración. El país de origen y la forma que toman la inversión extranjera directa y la transferencia de tecnología determinan en gran medida los efectos de las empresas transnacionales en la industria del país huésped. La experiencia de algunos de los países recién industrializados de Asia indica que la inversión extranjera directa y la transferencia de tecnología desde Japón, que se da en forma de participaciones minoritarias en el capital u otro tipo de participaciones distintas del capital social en las empresas locales, ha sido un elemento muy importante para mejorar la competitividad internacional de esos países y la modernización tecnológica constante de sus industrias. La experiencia de América Latina —con inversión extranjera directa y tecnología estadounidenses de menor dinamismo que usualmente revistió la forma de subsidiarias o filiales con participación mayoritaria de capital extranjero— tendió a fortalecer los sesgos de la industrialización orientada hacia el interior mediante la sustitución de importaciones y contribuyó poco a mejorar la competitividad de la industria latinoamericana, que sufrió una consiguiente marginalización progresiva tanto desde una perspectiva internacional como empresarial.

I

Introducción

Actualmente está tomando forma un nuevo orden industrial internacional, lo que tendrá fuertes repercusiones en los países en desarrollo (Mortimore, 1992). Este nuevo orden atañe primordialmente a un núcleo de unos pocos miles de empresas transnacionales que operan en una media docena de industrias tecnológicamente avanzadas y en otra media docena que se halla en proceso de reestructuración industrial. Alrededor de este núcleo está surgiendo un sistema productivo internacional integrado. Este sistema se centra en la Tríada, es decir, los enormes mercados de la Comunidad Europea, América del Norte y Japón, y se extiende hacia agrupaciones regionales de países en desarrollo asociados con cada uno de estos tres principales mercados (UNCTAD, 1993; CET, 1991a).

La tecnología es hoy el elemento crucial en la definición de las ventajas comparativas.¹ Se observan claras indicaciones del nuevo orden internacional en los procesos de globalización y especialización que caracterizan las corrientes del comercio exterior, y en los procesos de globalización y regionalización vinculados a los flujos de la inversión extranjera directa. Dentro de la Tríada, las empresas transnacionales japonesas han efectuado grandes progresos, primordialmente a expensas de sus contrapartes norteamericanas y europeas. Sus avances han tenido lugar sobre todo en las industrias tecnológicamente avanzadas y más competitivas a nivel internacional (computadores y equipo de oficina, automóviles, artículos electrónicos, máquinas herramientas, etc.) con las cuales los industriales japoneses han entrado con vigor en los mercados internacionales y están estableciendo nuevas operaciones a nivel internacional o regional.

El incremento de la competencia internacional

en las relaciones económicas globales ha hecho que los países en desarrollo reciban en la actualidad menos preferencias de parte de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y que al mismo tiempo deban competir con ellos en condiciones más duras. Sólo un grupo relativamente pequeño de países en desarrollo se halla en condiciones de hacerlo. Otro aspecto del nuevo orden industrial internacional es el hecho de que hay segmentos importantes de las actividades manufactureras que están siendo transferidas o asignadas a países en desarrollo que poseen las ventajas competitivas requeridas por el núcleo de empresas transnacionales. Estos países podrían incorporarse al nuevo orden industrial internacional, pero el grado de incorporación dependerá de la índole de las ventajas competitivas ofrecidas por el proceso de industrialización local.

La adopción de decisiones de política a nivel nacional solía ser el elemento determinante del proceso de industrialización local; pero en el nuevo orden industrial internacional los aspectos más trascendentales del proceso decisorio pasan al núcleo de empresas transnacionales del nuevo sistema integrado de producción internacional. A este respecto, la situación competitiva de los mercados internacionales para los productos de las empresas transnacionales, así como las estrategias empresariales de estas transnacionales destinadas a hacerles frente, tienen precedencia en las decisiones de efectuar inversiones, generar comercio y transferir tecnología que adopta el núcleo de empresas transnacionales. La manera como los gobiernos de los países en desarrollo se adaptan a este nuevo orden determinará si su integración en él será de adaptación creativa (*flying wild geese*) dinámica o de inmovilismo vulnerable (*sitting ducks*).²

¹ Véanse Cantwell y Dunning, 1991; Chandler, Jr., 1990; Encarnation, 1992; OCDE, 1992; Teece (ed.), 1987 y Thurow, 1992. Respecto de los países en desarrollo, consúltese Ernst y O'Connor, 1989.

² En el artículo original en inglés el autor utiliza un juego de palabras en el que compara *flying wild geese* (ánsares en vuelo, dinámicos y capaces de alejarse del peligro) con *sitting ducks* (patos inmóviles que son blanco fácil). En su examen de la competitividad internacional el autor relaciona los primeros con el Asia en desarrollo y los segundos con América Latina.

II

Competitividad internacional: adaptación dinámica del Asia en desarrollo e inmovilismo de América Latina

Al delinearse el nuevo sistema integrado de producción internacional, unos pocos países en desarrollo se vincularán con determinadas redes regionales de abastecimiento, las que para todos los fines prácticos definirán la forma en que ellos se incorporarán en el nuevo orden industrial. En el pasado, las empresas transnacionales han incorporado de maneras muy diversas a la industria de los países en desarrollo. La

experiencia de varios países en desarrollo asiáticos y de la mayoría de los latinoamericanos aporta elementos de juicio a este respecto.

1. El esquema del Asia en desarrollo

El cuadro 1 muestra los fundamentos de un esquema conceptual, basado en las obras de Porter y de Ozawa,

CUADRO 1

Ventajas competitivas y desarrollo industrial

Etapa de crecimiento industrial	Exportaciones de bienes	Corrientes de inversión extranjera directa
1. Impulsada por los factores	Exportaciones basadas en recursos naturales y con uso intensivo de mano de obra	Afluencia de inversión extranjera directa en busca de recursos naturales y mano de obra barata (alimentos, textiles, etc.)
2. Impulsada por la inversión	Lo anterior, más exportaciones con uso intensivo de capital	Afluencia de inversión extranjera directa para producir bienes de consumo duraderos e intermedios (productos electrónicos, automóviles, etc.). Salida hacia industrias de uso intensivo de factores
3. Impulsada por las innovaciones	Lo anterior, más bienes de capital y exportaciones con uso intensivo de investigación y desarrollo	Afluencia hacia bienes de capital y actividades con uso intensivo de investigación y desarrollo (máquinas herramientas). Salida hacia industrias intensivas en inversiones
4. Impulsada por la riqueza	Pérdida de competitividad internacional	

mediante el cual puede interpretarse la experiencia asiática (Porter, 1990; Ozawa, 1992). En esencia, se sugiere que en Asia es posible identificar una trayectoria definida hacia el crecimiento y el desarrollo que está directamente relacionada con las ventajas competitivas que poseen los países en desarrollo de esa región. En esa trayectoria se distinguen cuatro etapas de crecimiento industrial, impulsadas respectivamen-

te por los factores de producción; por la inversión; por la innovación, y por la riqueza. Con cada etapa se asocian determinados cambios en las modalidades del comercio exterior y de la inversión extranjera directa.

En la primera etapa las únicas ventajas que poseen los países extremadamente pobres, sobrepoblados y subdesarrollados son los recursos naturales y la mano de obra no especializada barata. En esta etapa

generalmente se inician industrias procesadoras de alimentos, industrias textiles y manufacturas sencillas de cuero y madera, así como operaciones de ensamblaje que utilizan insumos importados. El comercio exterior crece en virtud de las exportaciones emanadas de estas actividades que hacen uso intensivo de los factores de producción, y la inversión extranjera directa llega en busca de recursos naturales y mano de obra barata.

Durante un tiempo el país en desarrollo genera y acumula capital y el proceso de industrialización se concentra cada vez más en la segunda etapa, con actividades que hacen uso más intensivo de capital. Como resultado, a las exportaciones generadas en la primera etapa se suma el comercio exterior que surge de las actividades impulsadas por las inversiones en la producción de bienes de consumo duraderos (productos electrónicos y automóviles) y bienes intermedios (acero, etc.), al comienzo con miras a la sustitución de importaciones, y luego, gradualmente, con miras a competir en el plano internacional. Grupos locales que han llegado a dominar las actividades basadas en el uso intensivo de los factores comienzan a invertir en otros países en desarrollo que ofrecen más ventajas competitivas en estos factores. La inversión extranjera directa que llega se circunscribe a actividades que hacen uso intensivo de capital. En esta segunda etapa son mucho mayores el valor agregado, el incremento de los salarios reales y la complejidad tecnológica de las actividades industriales.

Muy pocos países en desarrollo llegan a la tercera etapa, basada en la innovación. Japón podría considerarse el líder de Asia al respecto. En esta etapa, la tecnología se convierte en el elemento primordial de la capacidad competitiva de los bienes de capital (máquinas herramientas) y de las actividades con uso intensivo de investigación y desarrollo tecnológico (como la fabricación de computadores y semiconductores); con el tiempo, la tecnología necesaria se produce cada vez más a nivel local en vez de transferirse desde el exterior. A medida que se tiene acceso a la tecnología extranjera y que ésta se asimila, se adapta y se mejora, se agregan nuevas exportaciones más complejas —desde el punto de vista tecnológico— que las basadas en la utilización de los factores y la inversión, las que se hacen cada vez menos dinámicas. La inversión extranjera directa hacia el exterior se dirige a países que ofrecen relativamente más ventajas competitivas en las industrias impulsadas por las inversiones, en las que los grupos locales se han vuelto más eficientes. La inversión extranjera directa afluje

para aprovechar las actividades impulsadas por la innovación y la aplicación de tecnología. Igual que en la transición de la primera a la segunda etapa, aumenta el valor agregado, se elevan los salarios reales y se incrementa la complejidad tecnológica. No es preciso referirse aquí a la cuarta etapa, basada en la riqueza, ya que no corresponde a la situación de los países de Asia; sin embargo, se puede relacionar la pérdida de competitividad internacional en esta etapa con la situación de Europa y los Estados Unidos.

En el marco conceptual descrito, el esquema de los ánsares en vuelo concibe el crecimiento y el progreso tecnológico en Asia a semejanza de la formación de saeta que estas aves adoptan al migrar. A la cabeza va el ave que señala el rumbo a la bandada. En Asia, ese papel recae en la industria japonesa, más avanzada desde el punto de vista tecnológico, la que en la etapa impulsada por la innovación va desprendiéndose de las industrias basadas en la inversión (productoras de bienes intermedios e intensivos en capital) y derivándolas hacia los países en desarrollo más adelantados de la región. Así sucedió anteriormente con la industria basada en la mano de obra al dejarse atrás la etapa impulsada por el aprovechamiento de los factores. En este sentido, las economías asiáticas de industrialización reciente (la República de Corea, la provincia china de Taiwán, Hong Kong y Singapur) se alinean en la bandada inmediatamente detrás del Japón. Les siguen algunos miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) —Indonesia, Malasia, Filipinas y Tailandia—, en virtud de las actividades intensivas en mano de obra desplazadas a su vez desde las economías asiáticas de industrialización reciente (EAIR). Puede decirse que China viene más atrás en la bandada y que se hace cargo de operaciones de ensamblaje con mucha exigencia de mano de obra barata y poca de tecnología, en las que los cuatro países mencionados de la ASEAN pierden competitividad relativa.

Como puede apreciarse, el elemento operacional de este esquema es el proceso de aprendizaje asociado con el desarrollo tecnológico, que comienza con la transferencia de la tecnología extranjera original y pasa por etapas de asimilación, absorción, difusión, adaptación, institucionalización, generación e innovación, hasta que la tecnología original (o una versión mejorada de ésta) es nuevamente transferida, esta vez por el país receptor, hacia una economía de menor adelanto tecnológico relativo. Varios países en desarrollo de Asia han mostrado particular saga-

cidad al utilizar zonas de procesamiento de las exportaciones para iniciar el proceso de transferencia tecnológica, que a la postre lleva a competir en el mercado internacional con el proveedor original de esa tecnología.

El esquema de los ánsares en vuelo, tal como lo aplica Fukusaku, entre otros, a Asia (Fukusaku, 1992) demuestra que algunos países en desarrollo tienen la capacidad de *modificar conscientemente la índole estructural de su integración en el sistema de producción internacional* en lo relacionado con sus exportaciones de bienes manufacturados, dándoles un contenido mayor de capital humano y tecnología, y menor de recursos naturales y mano de obra no especializada. De este modo, su proceso de industrialización gira alrededor del progreso tecnológico, el que a su vez brinda una mayor base de sustentación y asegura alguna dinámica local del proceso de industrialización en el marco del nuevo orden industrial internacional.

Dicho esquema sugiere también que si hay que imitar a otros para conquistar un lugar en ese nuevo orden, es esencial emular un ejemplo exitoso. En un lapso de medio siglo, Japón pasó de fabricante de textiles a productor de maquinaria textil. A este respecto, los cuatro países asiáticos de industrialización reciente y los cuatro países señalados de la ASEAN no sólo han demostrado que son imitadores astutos, sino que también se han convertido en duros competidores para su mentor japonés, de lo cual los automóviles coreanos o los computadores taiwaneses son ejemplo suficiente.

2. Una comparación con América Latina

La magnitud de éxito de la industria de los países en desarrollo de Asia en materia de competitividad internacional salta aún más a la vista si se compara esa situación con la de América Latina. La base de datos de la Naciones Unidas sobre el comercio internacional de manufacturas (COMTRADE) en el período 1966-1989 muestra que la participación de los países en desarrollo en las exportaciones de bienes manufacturados en ese período pasó de menos de 13% a más de 19%: en las EAIR y los cuatro países de la ASEAN en conjunto aumentó de menos de 4% a más de 12%, en tanto que en América Latina disminuyó de 5% a 4%. Si observamos las industrias relativamente más avanzadas en el aspecto tecnológico, como la de la maquinaria eléctrica y los equipos electrónicos (CIU 383), la maquinaria exceptuada la eléctrica (CIU 382) y el

equipo de transporte (CIU 384), la situación es aún más reveladora.

En el mismo período la participación de los países en desarrollo de Asia en las exportaciones totales de bienes manufacturados correspondientes al rubro 382 de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIU) se disparó de menos de 2% hasta casi 21%, mientras que América Latina no superó el 2%. Esto confirma que el éxito de dichos países asiáticos en la industria electrónica ha sido espectacular (Ernst y O'Connor, 1992, y Mody, 1989). En la industria de la maquinaria exceptuada la eléctrica (CIU 382), la participación de las exportaciones de bienes manufacturados de esos países pasó de menos de 1% a 9%, en tanto que la de América Latina solamente aumentó de menos de 1% a un poco más de 1%. En la industria de equipo de transporte (CIU 384), los países en desarrollo de Asia aumentaron su participación en las exportaciones totales desde menos de 1% a más de 4%, mientras que la penetración de América Latina en el mercado no sobrepasó el 2% en 1989. Así, el desempeño de las exportaciones del Asia en desarrollo no sólo superó ampliamente el de América Latina, sino que lo hizo precisamente en las industrias de mayor complejidad tecnológica, en las que las empresas transnacionales tienden a dominar en el contexto del nuevo orden industrial internacional.

Blomström (1990, pp. 2 y 5) ha señalado que las corrientes de inversión extranjera directa hacia el sector manufacturero de los países en desarrollo han guardado relación tradicionalmente con la índole de las políticas industriales y comerciales aplicadas por esos países. En ese sentido, puede decirse que América Latina prefirió inicialmente una estrategia orientada hacia adentro, que atrajo inversiones extranjeras (principalmente de los Estados Unidos y Europa) destinadas a actividades manufactureras de sustitución de importaciones que disfrutaban de protección, y que no obstante sus esfuerzos por promover las exportaciones, nunca logró convencer realmente a las empresas transnacionales de que exportaran proporciones importantes de su producción local. Las economías recién industrializadas de Asia, cuyo proceso de industrialización fue relativamente tardío, avanzaron visiblemente de una industrialización sustitutiva hacia políticas orientadas más al exterior, junto con hacer empleo sensato de zonas francas para el procesamiento de exportaciones, lo que llevó a las empresas transnacionales (principalmente japonesas) a orientar sus operaciones más a la exportación. Kojima (1975) hasta llegó a sugerir que la inversión extranjera directa pre-

sentó variantes tanto favorables como adversas al comercio. Más adelante, en la sección III, examinaremos las similitudes y diferencias en las operaciones de las empresas transnacionales del Japón y los Estados Unidos en ambas regiones.

Las corrientes de inversión extranjera directa hacia América Latina tuvieron un auge en el decenio de 1970 y la región pareció estar incorporándose gradualmente a la estructura productiva global, aunque en una visión retrospectiva se hace evidente que las corrientes de comercio de la región, y en especial sus exportaciones, no fueron a la par con la llegada de inversión extranjera directa. El proceso de industrialización sustitutivo, cuyo dinamismo dependía del mercado local, se tambaleó con la crisis de la deuda externa en los años ochenta. En cambio, en las economías de industrialización reciente de Asia, el sesgo exportador de su industrialización se adaptó bien, en los años sesenta y setenta a un comercio multilateral

en expansión y a la creación de un sistema regional de abastecimiento por las empresas transnacionales del Japón, y en los ochenta al auge de las importaciones de los Estados Unidos y al aumento explosivo de la inversión extranjera directa intrarregional asociada primordialmente a la red china de ultramar.³ Así las corrientes de inversión extranjera directa hacia Asia tuvieron un incremento repentino en los años ochenta (FMI, 1992, p. 172) y los países asiáticos de industrialización reciente se fueron incorporando a la estructura global de producción.

Como se ilustra en el cuadro 2, una de las características que comparten el comercio y la inversión extranjera directa es la de que los avances principales tuvieron lugar en la región asiática en general, y en

³ The Economist, 1991, p. 11, y 1992, pp. 21-24; CET, 1991b; Whitmore y Hyun, 1989.

CUADRO 2

Economías de mercado: afluencia de inversión extranjera directa por áreas y períodos, 1970-1989

(Corrientes anuales medias en millones de dólares y porcentajes)

	1970-74	1975-79	1980-84	1985-89	1970-74	1975-79	1980-84	1985-89
Todas las economías de mercado	14 691	27 534	52 841	117 047	100.0	100.0	100.0	100.0
a) Economías industriales	12 682	21 022	37 326	100 081	86.3	76.3	74.8	81.4
b) Economías en desarrollo	2 009	6 512	15 515	16 966	13.7	23.7	25.2	18.6
i) Asia	673	1 422	4 907	12 449	4.6	5.2	9.3	10.6
Taiwán (incluida China) ^a	...	...	530	2 487	...	...	1.0	2.1
República de Corea	77	71	71	580	0.5	0.3	0.1	0.5
Hong Kong	...	...	680	1 650	...	...	1.4	1.4
Singapur	213	390	1 387	2 690	1.4	1.4	2.6	2.3
Malasia	210	442	1 131	799	1.4	1.6	2.1	0.7
Tailandia	83	64	285	732	0.6	0.2	0.5	0.6
Filipinas	4	110	39	389	0.0	0.4	0.1	0.3
ii) América Latina	1 588	3 574	5 434	5 655	10.8	13.0	10.3	4.8
Brasil	852	1 823	2 100	1 426	5.8	6.6	4.0	1.2
México	413	790	1 499	2 178	2.8	2.9	2.8	1.9
Argentina	10	120	439	730	0.1	0.4	0.8	0.6
Colombia	34	72	398	559	0.2	0.3	0.8	0.5
Chile	-142	99	242	125	-1.0	0.4	0.5	0.1
Venezuela	-140	-64	120	81	-1.0	-0.2	0.2	0.1
iii) África	537	918	1 096	2 602	3.7	3.3	2.1	2.2
iv) Oriente medio	-19	275	323	547	-0.1	1.0	0.6	0.5
Turquía	58	52	65	271	0.4	0.2	0.1	0.2

Fuente: Fondo Monetario Internacional, (cinta magnética de la balanza de pagos). Estimaciones del Centro de las Naciones Unidas sobre Empresas Transnacionales (CET) para Taiwán/China y Hong Kong.

^a Como estas cifras incluyen el total combinado Taiwán/China, no son comparables con las estadísticas comerciales.

los países recién industrializados de Asia en particular. Sin embargo, en el caso de la inversión extranjera directa, no solamente los logros de Asia fueron superiores a los de América Latina, sino que la incorporación cada vez mayor de Asia coincidió con una marginalidad cada vez más acentuada de América Latina, especialmente a partir de 1985. Desde el punto de vista de la afluencia de inversión extranjera directa como porcentaje del total mundial, en 1970-1989 América Latina y los países en desarrollo de Asia intercambiaron posiciones. La marginalidad de los países en desarrollo ante las corrientes de inversión extranjera directa global se acentuó -su participación bajó de 25% a 19% en el decenio de 1980—; sin embargo, Asia en realidad aumentó su participación de 5% a 11% entre 1970 y 1989 y el incremento se concentró principalmente en los países recién industrializados. América Latina, por su lado, bajó su participación de 11% a menos de 5% en el mismo período, después de haber alcanzado un nivel máximo de 13% en 1975-1979, y fue la región en desarrollo de más rápida marginalización.

Es evidente que Asia en desarrollo y América

Latina han tenido experiencias radicalmente distintas en relación con sus procesos de industrialización, la competitividad internacional de sus productos manufacturados y la índole de su incorporación al nuevo orden industrial internacional. La imagen de los ánsares en vuelo (*flying wild geese*) en oposición a los patos inmóviles (*sitting ducks*) es muy apropiada, porque la formación de los primeros sugiere orden y rumbo, y porque su movimiento los pone fuera del alcance de la mayoría de los depredadores —en este caso los cazadores—. El pato inmóvil, en cambio, es un blanco indefenso con escasas esperanzas de escape.

Habiendo asociado la industria de Asia en desarrollo con la imagen de los ánsares en vuelo y la industria latinoamericana con la de los patos inmóviles, es necesario identificar los factores que explican esas caracterizaciones diferentes. A continuación, señalamos que el *país de origen* de la inversión extranjera directa (considerada también la fuente de la tecnología extranjera) y la *forma* de dicha inversión o transferencia tecnológica son elementos decisivos para explicar tales diferencias.

III

Origen y forma de la inversión extranjera directa y de la tecnología y sus efectos en la competitividad internacional

Ante todo debe tenerse en cuenta explícitamente, en cada caso, el país de origen de los principales inversionistas y proveedores extranjeros de tecnología foránea. Como no se cuenta con información detallada y comparable sobre las operaciones de las empresas transnacionales europeas como grupo, este análisis sólo considerará las actividades de las empresas transnacionales de los Estados Unidos y Japón.

1. Características de las empresas transnacionales de los Estados Unidos en la Industria Latinoamericana

Las empresas transnacionales estadounidenses (y europeas) han predominado en las corrientes de inversión extranjera directa y la transferencia de tecnología hacia América Latina, en tanto que las transnacio-

nales japonesas han logrado recientemente un predominio en las economías asiáticas de industrialización reciente (CET, 1992 y en prensa). Habida cuenta de que las subsidiarias de las empresas transnacionales de los Estados Unidos fueron concebidas primordialmente para atender a las necesidades de sustitución de importaciones de las economías locales, o en menor grado, a la necesidad de esas mismas transnacionales de contar con materias primas procesadas, las exportaciones de productos manufacturados no eran un componente importante de esas operaciones. Si bien es cierto que las empresas transnacionales estadounidenses generaron una proporción creciente de las exportaciones manufactureras de América Latina, en general la propensión a exportar fue baja debido a la preferencia por las ventas locales, generalmente mucho más rentables, y a la ineficiencia relativa de las ope-

raciones locales. Las empresas transnacionales estadounidenses dominaron amplias esferas del sector industrial latinoamericano (Newfarmer y Mueller, 1975), especialmente en los rubros de productos químicos y maquinaria, y la eficiencia limitada de sus operaciones, generalmente les impidió estimular de manera significativa la competitividad de las empresas nacionales, en especial desde una perspectiva exportadora (Jenkins, 1990, p. 218; Blomström, 1990).

Aunque los gobiernos de América Latina tendieron a ceder las industrias tecnológicamente más complejas a las empresas transnacionales (en particular la de maquinaria y productos químicos), en la creencia de que estas aportarían la tecnología necesaria, obligaron a menudo a las transnacionales a asociarse con empresas locales en determinadas actividades (es decir, la industria petroquímica, de autopartes, de equipos de computación, etc.). A partir de la crisis de la deuda externa en los años ochenta, la transformación de las industrias sustitutivas de importaciones en industrias de exportación se ha convertido en una necesidad urgente para las empresas transnacionales estadounidenses que operan en América Latina. Aún no se conoce bien cuánto han logrado esas empresas, pero se sabe que las políticas de liberalización del comercio han sido menos dinámicas de lo previsto en provocar el ajuste estructural a nivel empresarial (Papageorgiu, Choksi y Michaely, 1990; Ten Kate, 1992).

2. Características de las empresas transnacionales japonesas en la industria de Asia en desarrollo

El impacto de las empresas transnacionales del Japón sobre el sector manufacturero de los países asiáticos de industrialización reciente parece haber sido muy distinto. Las transnacionales japonesas al parecer establecieron sus metas para la inversión extranjera y la transferencia tecnológica en función de factores vinculados con la competitividad internacional y no sólo con el tamaño de los mercados nacionales. En una proporción significativa, lo que hicieron las transnacionales del Japón fue transferir al extranjero actividades japonesas que habían perdido competitividad ante regiones de salarios más bajos, y establecer centros de abastecimiento de componentes de bajo costo para industrias internacionales de integración vertical. Habida cuenta del tamaño reducido de la mayoría de los mercados locales de los países en desarrollo de Asia, el sesgo exportador era fundamental para el proceso decisorio en materia de inversiones y transfe-

rencia de tecnología. Esta transición también fue estimulada mediante zonas francas para el procesamiento de las exportaciones.

Las operaciones cuyo capital pertenecía mayoritariamente a empresas transnacionales japonesas ordinariamente generaron una cantidad considerable de actividades de subcontratación para las empresas locales en las zonas receptoras (Sato, 1986; Minato, 1986). Cuando el vender en el mercado nacional se hizo interesante para estos inversionistas japoneses, a menudo proliferaron las empresas con participación accionaria de los asociados locales. La inversión extranjera directa del Japón contribuyó mucho a reubicar la producción dentro de la región asiática en respuesta a variaciones en las ventajas competitivas (Naciones Unidas, 1991, p. 86); sin embargo, lo más importante era que la competitividad internacional de esas economías estaba más bien a cargo de compañías nacionales (CET, 1992; *The Economist*, 1991, p. 11), sobre todo de compañías locales contratadas como proveedoras de las empresas transnacionales del Japón. Cuando estas últimas perdieron sus ventajas competitivas, las economías asiáticas de industrialización reciente de Asia pudieron satisfacer las exigencias de costo y calidad de las transnacionales japonesas y ello constituyó un fuerte estímulo para consolidar un proceso sólido de industrialización exportadora. Detrás de los países asiáticos de industrialización reciente aguardaban su oportunidad los cuatro países de la ASEAN, no sólo en industrias con uso intensivo de mano de obra, sino también en aquéllas cuya mejora tecnológica aumentaba su competitividad internacional (véase por ejemplo Dahlman y Brimble, 1990).

En vez de comparar las operaciones de las transnacionales de los Estados Unidos en América Latina con las actividades de las transnacionales japonesas en Asia en general, aquí se ha preferido enfocar el análisis sobre las industrias tecnológicamente más adelantadas (maquinaria y equipo de transporte) de las empresas transnacionales de los Estados Unidos y del Japón, especialmente las que operan en América Latina y Asia. Se ha estimado que de esta manera se ofrecería una visión más clara de la índole de la competencia internacional en la frontera tecnológica, por cuanto suponía la participación de países en desarrollo.

3. La situación en las industrias de mayor complejidad tecnológica

El cuadro 3 retrata los cambios ocurridos en el decenio

de 1980 en las actividades de mayor complejidad tecnológica del sector manufacturero. Puede observarse que mientras el monto de la inversión extranjera directa de los Estados Unidos en este sector, en general, y en las industrias de maquinaria y de equipo de transporte en particular, era mayor que la del Japón, (77 000 millones de dólares contra 20 000 millones) las industrias más modernas en el plano tecnológico tenían una participación similar (alrededor de 38% del total para el sector manufacturero) en términos de la estructura de la inversión extranjera directa. Mien-

tras la inversión extranjera directa de los Estados Unidos tendía a centrarse más bien en el sector de la maquinaria en general (13.4%), la del Japón apuntaba más a los equipos eléctricos (14.4%). Una concentración semejante (en torno a 14%) se halló en la industria del equipo de transporte. Al llegar a 1989 se habían producido grandes cambios: la inversión extranjera directa de los Estados Unidos (156 000 millones de dólares) aún era muy superior a la del Japón (66 000 millones de dólares); sin embargo, esta última crecía con mayor rapidez.

CUADRO 3

Estados Unidos y Japón: inversión extranjera directa (IED) en el sector manufacturero: comparación de su crecimiento y la distribución regional, 1982-1989

	Comunidad Europea		América del Norte ^a		Japón ^b		América Latina		Asia en desarrollo		Todos los países	
	1982	1989	1982	1989	1982	1989	1982	1989	1982	1989	1982	1989
IED de EE.UU. (miles de millones de dólares)	33.3	74.9	18.3	32.3	1.8	10.0	13.8	21.3	2.1	6.7	76.7	155.7
Maquinaria general (no eléctrica)	7.4	16.4	1.9	3.3	c	2.6	1.7	2.8	0.2	0.8	13.4	27.1
Equipo eléctrico	2.5	4.1	1.3	2.2	0.1	1.2	1.0	1.1	0.9	2.7	6.7	11.9
Equipo de transporte	3.4	9.2	3.8	7.7	...	2.3	1.7	3.2	c	0.3	10.1	23.5
IED de EE.UU. (porcentaje)	43.4	48.1	23.9	20.7	2.3	6.4	18.0	13.7	2.7	4.3	100	100
Maquinaria general (no eléctrica)	9.6	10.5	2.5	2.1	c	1.7	2.2	1.8	0.3	0.1	17.4	17.4
Equipo eléctrico	3.3	2.6	1.2	1.4	0.1	0.8	1.3	0.7	1.1	1.8	8.8	7.6
Equipo de transporte	4.4	5.9	5.0	4.9	...	1.5	2.2	1.4	c	0.2	13.2	15.1
IED del Japón ^b (miles de millones de dólares)	1.4	7.9	5.2	33.5	-	-	3.9	5.6	6.5	15.6	19.5	66.1
Maquinaria general (no eléctrica)	0.2	1.8	0.5	4.0	-	-	0.3	0.4	0.4	1.6	1.4	7.9
Equipo eléctrico	0.3	2.0	1.5	8.7	-	-	0.3	0.5	0.7	3.3	2.8	14.7
Equipo de transporte	0.2	1.3	0.8	4.5	-	-	0.6	1.1	0.5	1.3	2.9	9.0
IED del Japón (porcentaje)	7.2	12.0	26.7	50.7	-	-	20.0	8.5	33.3	23.6	100	100
Maquinaria general (no eléctrica)	1.0	2.7	2.6	6.1	-	-	1.5	0.6	2.1	2.4	7.2	12.0
Equipo eléctrico	1.5	3.0	7.7	13.2	-	-	1.5	0.8	3.6	5.0	14.4	22.2
Equipo de transporte	1.0	2.0	4.1	6.8	-	-	3.0	1.7	2.6	2.0	14.9	13.6

Fuente: La información de los Estados Unidos está tomada de Estados Unidos, Departamento de Comercio, *US Direct Investment Abroad: 1982 Benchmark Survey Data*, Washington, D.C., diciembre de 1985, y *Survey of Current Business*, vol. 70, N° 8, Washington, D.C., agosto de 1990. La información del Japón proviene de Kerai Koho Center, *Japan 1992: An International Comparison*, Tokio, 1992, y *Japan 1984: An International Comparison*, Tokio.

^a Como región de destino de la inversión extranjera directa (IED) de los Estados Unidos, América del Norte significa Canadá.

^b Las cifras del Japón corresponden a marzo de 1984 y marzo de 1990.

^c Información no revelada.

La estructura de la inversión extranjera directa de los Estados Unidos no se modificó de manera importante en los años ochenta (las corrientes de inversión eran pequeñas en comparación con el enorme monto acumulado). En cambio, la de Japón se espe-

cializó aceleradamente en la maquinaria y en el equipo de transporte y su ritmo de crecimiento fue muy superior al de la inversión extranjera directa de los Estados Unidos. En otras palabras, la inversión extranjera directa del Japón durante este período mostró mucho

mayor dinamismo en su expansión (con el espaldarazo, después de 1985, de la fuerte revalorización del yen) y en su especialización en sectores tecnológicamente complejos (los que aumentaron de 36.5% a 48% su participación en el monto total de la inversión extranjera directa en el sector manufacturero).

Interesa especialmente la orientación regional de la inversión extranjera directa efectuada por los Estados Unidos y Japón durante los años ochenta en estas mismas industrias. En el cuadro 3 puede apreciarse que el monto acumulado de la de los Estados Unidos, que se había centrado históricamente en la Comunidad Europea (43.4% en 1982), Canadá (24%) y América Latina (18%), se había modificado un tanto al llegar a 1989. Acusaron incrementos relativos la Comunidad Europea (a 48%), Japón (de 2.4% a 6.4%) y los países en desarrollo de Asia (de 2.7% a 4.3%), mientras que Canadá registró una disminución relativamente pequeña y América Latina un fuerte descenso (de 18% a 13.7%). La inversión extranjera directa de los Estados Unidos seguía centrada en la Comunidad Europea y Canadá, pero la región asiática (Japón y los países en desarrollo de Asia) al parecer estaba a punto de desplazar a América Latina como destino de la inversión extranjera directa de las empresas transnacionales estadounidenses que operaban en la industria manufacturera. En lo que toca a la especialización industrial en los sectores de la maquinaria y el equipo de transporte, los mayores cambios tuvieron que ver con la nueva inversión extranjera directa en el sector de equipo de transporte en Europa y Japón y en la industria de maquinaria eléctrica y equipos electrónicos en los países en desarrollo de Asia. Aunque se trataba de corrientes relativamente pequeñas frente al considerable monto acumulado de la inversión extranjera directa en el caso de las empresas transnacionales de los Estados Unidos, en los años ochenta se observaron algunos cambios en la distribución geográfica de dicha inversión.

Las empresas transnacionales del Japón mostraron mucho mayor dinamismo en su inversión extranjera directa en el sector manufacturero durante el período 1983-1989, la que se centró casi exclusivamente en el mercado norteamericano: allí aumentó de 27% a 51% del total de la inversión extranjera directa del Japón en el sector manufacturero. Los países en desarrollo de Asia, que anteriormente habían sido el centro de atención de la incipiente red de inversión extranjera directa y habían absorbido la tercera parte del total destinado a la industria manufacturera, disminuyeron su partici-

pación relativa a 24%. América Latina, por su parte, vio descender vertiginosamente su participación en la inversión extranjera directa, de 20% a 8.5%. Aparte la enorme expansión del mercado norteamericano, sólo la Comunidad Europea exhibió un incremento relativo importante (de 7% a 12%). En cuanto a la especialización en las áreas de maquinaria y de equipo de transporte, los mayores incrementos se registraron en la industria de maquinaria eléctrica y equipo electrónico en América del Norte (de 7.7% a 13.2%), los países en desarrollo de Asia (de 3.6% a 5%) y la Comunidad Europea (de 1.5% a 3%); el sector de la maquinaria no eléctrica en América del Norte (de 2.6% a 6.1%) y Europa (de 1% a 2.7%), y la industria de equipo de transporte en América del Norte (de 4.1% a 6.8%) y la Comunidad Europea (de 1% a 2%). Así, la inversión extranjera directa del Japón en el sector manufacturero fue mucho más dinámica que la de los Estados Unidos, y junto con especializarse en actividades tecnológicamente más complejas, se orientó cada vez más a los principales mercados de la Tríada durante los años ochenta.

Un rasgo común a la especialización regional de la inversión extranjera directa de los Estados Unidos y de Japón en 1982-1989 fue el aumento de la marginalidad de América Latina, unido al desplazamiento gradual de esta región por los países en desarrollo de Asia. Esto ocurrió especialmente en el sector de la maquinaria eléctrica y los equipos electrónicos. En el cuadro 4 figura información más detallada acerca de los aspectos internacionales de las filiales de empresas transnacionales estadounidenses y japonesas que operan en estas regiones y su importancia en las redes de empresas transnacionales.

Pero antes de analizar dicha información cabe señalar que aunque actualmente se dispone de datos relativamente confiables y congruentes acerca de la índole y estructura de las actividades de las empresas transnacionales de los Estados Unidos y Japón, la información estadística dista mucho de ser completa.⁴ Las autoridades nacionales recopilan la información con diversos propósitos. La información más detallada de los Estados Unidos se refiere solamente a filiales con capital extranjero mayoritario, mientras que la del Japón abarca a todos los asociados res-

⁴ Entre otros análisis de los problemas relacionados con datos sobre la inversión extranjera directa, se puede consultar OCDE, 1987; Stekler y Stevens, 1991; Estados Unidos, Departamento de Comercio, 1988, y Patterson, 1990.

pecto de los cuales la casa matriz o sus filiales poseen más de 10% del capital accionario.⁵ La red de empresas transnacionales del Japón es más propensa que la de los Estados Unidos a las coinversiones, es decir, a la participación minoritaria en el capital de la empresa local (Whitmore y Hyun, 1989). Esto, sin embargo, hace que la participación minoritaria transnacionales de los Estados Unidos en sectores importantes, como la industria automovilística del Japón, no figure en los cuadros de ventas. Asimismo, la cobertura del estudio japonés no es tan completa como la del correspondiente a los Estados Unidos. En la versión de 1989 del estudio japonés se incorporó menos del 65% de las ventas globales de productos manufacturados, siendo la cifra particularmente baja respecto de las empresas transnacionales productoras de equipo de transporte (42% de las ventas). Por lo demás, los datos sobre los Estados Unidos se refieren sólo a las importaciones desde este país, mientras que las cifras sobre Japón suministran información acerca de importaciones procedentes del Japón y terceros países. Pese a los problemas estadísticos implícitos, los "estudios de referencia" del Departamento de Comercio de los Estados Unidos y del Ministerio de Industria y Comercio Internacional del Japón son las fuentes más completas de información comparativa sobre este tema.

Respecto del sector manufacturero en su conjunto, la información que figura en el cuadro 4 indica, ante todo, que América Latina *nunca* fue un elemento importante en las operaciones de las empresas transnacionales de Japón (sólo 8% de las ventas locales y exportaciones en 1983), en tanto que los países en desarrollo de Asia sí lo fueron con 35% de las ventas locales, más de la mitad de todas las exportaciones y casi 40% de todas las importaciones). En segundo lugar, durante el decenio de 1980 América Latina se tornó aún menos importante para las transnacionales japonesas (3% de todas las ventas); los países en desarrollo de Asia, en tanto, conservaban una participación muy importante (29% de todas

la ventas, más de la mitad de las exportaciones y la cuarta parte de todas las importaciones en 1989), pese a que en ese decenio las corrientes de inversión japonesas se concentraron cada vez más en el mercado norteamericano. En tercer lugar, de estas cifras se infiere que las empresas transnacionales del Japón crearon sistemas de abastecimiento y plataformas de exportación regionales en el Asia en desarrollo. El comercio exterior desempeñó un papel fundamental en estas operaciones, no sólo para el comercio con Japón sino también para las exportaciones hacia terceros países y las importaciones procedentes de éstos. Los países en desarrollo de Asia fueron un núcleo de la expansión internacional de las empresas transnacionales japonesas. América Latina desempeñó un papel marginal y cada vez menor.

En cuanto a las operaciones de las filiales con capital mayoritario estadounidense de empresas transnacionales de los Estados Unidos en el sector manufacturero, puede decirse que tanto América Latina como los países en desarrollo de Asia han desempeñado en ellas un papel relativamente secundario, aunque el de América Latina ha sido históricamente mucho más importante. En 1977 el valor de las ventas de su red latinoamericana era cinco veces mayor que el de aquéllas del Asia en desarrollo, y representaba el 16% de todas las ventas locales (pero sólo 4% de todas las exportaciones) de bienes manufacturados. En 1977-1982 se acentuó la importancia relativa de América Latina y la participación de las empresas transnacionales estadounidenses en las ventas locales en la región, que alcanzaron al 19% de todas las ventas de artículos manufacturados (pero sólo al 5% de las exportaciones totales). En 1982-1989 aumentó la marginalidad de las filiales latinoamericanas con capital mayoritario estadounidense las transnacionales estadounidenses (las que bajaron a sólo 12% de todas las ventas locales); sin embargo, se produjo un cambio en la naturaleza de esas operaciones, que se orientaron algo más a la exportación (contribuyeron con 6% de todas las exportaciones de bienes manufacturados) y comenzaron a convertirse en abastecedoras de las transnacionales estadounidenses (suministraron 9% de todas las exportaciones manufactureras de estas empresas al mercado de los Estados Unidos), aun cuando disminuyeron las exportaciones a terceros países. Pese a los cambios emprendidos, las filiales latinoamericanas con capital mayoritario estadounidense de las transnacionales de los Estados Unidos no llegaron a constituir una red importante de abastecimiento ni una plataforma de exportación notable.

⁵ Es útil distinguir tres categorías de empresas locales vinculadas a las empresas transnacionales, según la participación de capital extranjero en su capital social: i) con 100% de capital extranjero, conocidas como subsidiarias; ii) con 51 a 99% de capital extranjero, calificadas como filiales con capital mayoritariamente extranjero; y iii) con 10 (o 25) a 50% de capital extranjero, consideradas asociadas o filiales con capital mayoritariamente local. Los diferentes niveles de participación del capital extranjero tienen importantes implicaciones respecto al control de las empresas locales. A veces se juntan las dos primeras categorías en una categoría de empresas controladas por sus socios extranjeros.

CUADRO 4

Filiales de empresas transnacionales japonesas y estadounidenses en el sector manufacturero: análisis comparativo de sus aspectos internacionales, por regiones, 1977, 1982 y 1989

	Filiales japonesas				Filiales extranjeras con capital mayoritariamente estadounidense					
	1982		1989		1977		1982		1989	
	Millones de dls.	% ind. total	Millones de dls.	% ind. total	Millones de dls.	% ind. total	Millones de dls.	% ind. total	Millones de dls.	% ind. total
A. Todas las manufacturas										
América Latina (total)	2 011	8	3 081	3	24 217	12	39 506	15	47 539	9
1. Ventas locales	1 480	8	2 154	3	21 876	16	34 814	19	37 363	12
2. Exportaciones	531	8	927	4	2 341	4	4 692	5	10 176	6
-al país de origen	(229)	(8)	(335)	(4)	(874)	(5)	(1 855)	(7)	(6 412)	(9)
-a otros países	(302)	(8)	(592)	(5)	(1 467)	(3)	(2 837)	(4)	(3 764)	(3)
3. Importaciones	203	3	295	1						
-del país de origen	(187)	(3)	(119)	(...)	(2 644)	(11)	(4 379)	(13)	(8 577)	(13)
-de otros países	(16)	(1)	(176)	(3)						
Asia en desarrollo (total)	9 920	40	29 533	29	5 125	3	9 933	4	24 647	5
1. Ventas locales	6 585	35	18 877	23	2 204	2	2 550	1	10 787	3
2. Exportaciones	3 335	51	10 654	51	2 921	5	^a	^a	13 861	8
-al país de origen	(1 107)	(39)	(4 669)	(57)	^a	^a	(4 060)	(15)	(8 535)	(13)
-a otros países	(2 227)	(61)	(5 987)	(47)	^a	^a	(1 894)	(3)	(5 326)	(5)
3. Importaciones	2 655	38	8 246	25						
-del país de origen	(1 845)	(31)	(6 381)	(23)	(935)	(4)	(2 771)	(8)	(4 524)	7
-de otros países	(1 810)	(70)	(1 865)	(36)						
B. Maquinaria no eléctrica										
América Latina (total)	84	17	241	4	1 899	7	3 315	8	5 768	6
1. Ventas locales	70	18	230	5	1 649	9	1 705	11	4 102	7
2. Exportaciones	14	13	10	1	250	2	611	4	1 666	4
-al país de origen	(9)	(16)	(1)	(...)	(28)	(2)	(104)	(3)	(819)	(4)
-a otros países	(4)	(8)	(10)	(1)	(222)	(2)	(507)	(4)	(847)	(4)
3. Importaciones	14	11	14	1						
-del país de origen	(14)	(11)	(6)	(...)	(195)	(6)	(354)	(7)	(784)	(7)
-de otros países	(...)	(...)	(8)	(6)						
Asia en desarrollo (total)	311	63	1 396	25	243	1	796	2	^a	^a
1. Ventas locales	224	59	794	19	71	...	^a	^a	^a	^a
2. Exportaciones	87	81	602	42	172	2	^a	^a	^a	^a
-al país de origen	(47)	(82)	(254)	(88)	(99)	(8)	(312)	(10)	^a	^a
-a otros países	(40)	(78)	(348)	(30)	(73)	(1)	(24)	(2)	^a	^a
3. Importaciones	82	31	396	20						
-del país de origen	(81)	(65)	(363)	(20)	(51)	(2)	(187)	(4)	(907)	(8)
-de otros países	(1)	(...)	(33)	(26)						
C. Maquinaria eléctrica y equipo electrónico										
América Latina (total)	203	3	812	2	1 991	11	2 674	11	3 598	10
1. Ventas locales	200	4	771	3	1 649	13	2 065	14	2 219	10
2. Exportaciones	3	...	406	4	341	5	608	6	1 379	9
-al país de origen	(...)	(...)	(...)	(...)	(260)	(12)	(507)	(11)	(1 272)	(18)
-a otros países	(3)	(...)	(400)	(7)	(81)	(2)	(101)	(2)	(107)	(1)
3. Importaciones	34	1	10	1						
-del país de origen	(34)	(1)	(68)	(1)	(348)	(15)	(927)	(20)	(2 054)	(27)
-de otros países	(...)	(...)	(33)	(1)						
Asia en desarrollo (total)	2 308	32	10 390	27	2 306	12	5 099	20	9 217	25
1. Ventas locales	846	15	3 888	14	^a	^a	621	4	2 958	13
2. Exportaciones	1 462	86	6 502	72	^a	^a	4 478	44	6 259	41
-al país de origen	(519)	(86)	(2 798)	(89)	^a	^a	(3 325)	(72)	(3 847)	(55)
-a otros países	(943)	(86)	(3 704)	(63)	^a	^a	(1 153)	(20)	(2 412)	(29)
3. Importaciones	642	21	3 120	20						
-del país de origen	(537)	(18)	(2 412)	(19)	(699)	(29)	(2 026)	(43)	(2 767)	(36)
-de otros países	(104)	(74)	(707)	(26)						

(Continúa en pág. 27)

CUADRO 4 (Continuación)

	Filiales japonesas				Filiales extranjeras con capital mayoritariamente estadounidense					
	1982		1989		1977		1982		1989	
	Millones de dls.	% ind. total	Millones de dls.	% ind. total	Millones de dls.	% ind. total	Millones de dls.	% ind. total	Millones de dls.	% ind. total
D. Equipo de transporte										
América Latina (total)	574	11	201	1	5 249	11	7 558	13	9 929	9
1. Ventas locales	546	12	191	1	4 867	16	6 887	21	6 677	11
2. Exportaciones	531	8	9	...	382	2	671	3	2 839	6
-al país de origen	(229)	(4)	(-)	(-)	^a	^a	(432)	(4)	(413)	(10)
-a otros países	(302)	(11)	(9)	(...)	^a	^a	(239)	(2)	(3 565)	(2)
3. Importaciones	111	8	20	1						
-del país de origen	(110)	(9)	(20)	(...)	(2 644)	(11)	(4 379)	(13)	(8 577)	(13)
-de otros países	(1)	(2)	(...)	(3)						
Asia en desarrollo (total)	1 479	30	6 008	28	^a	^a	^a	^a	1 727	2
1. Ventas locales	1 282	28	5 534	28	^a	^a	^a	^a	1 608	3
2. Exportaciones	198	56	474	27	^a	^a	234	1	119	...
-al país de origen	(82)	(57)	(97)	(17)	^a	^a	(155)	(1)	(69)	...
-a otros países	(116)	(55)	(377)	(32)	^a	^a	(79)	(1)	50	...
3. Importaciones	362	28	1 554	18						
-del país de origen	(328)	(26)	(1 537)	(18)	(11)	(1)	(57)	(...)	(95)	(...)
-de otros países	(34)	(68)	(17)	(25)						

Fuente: Estados Unidos, Departamento de Comercio, *US Direct Investment Abroad: 1977 Benchmark Survey*, Washington, D.C., abril de 1981, *US Direct Investment Abroad: 1982 Benchmark Survey*, Washington, D.C., diciembre de 1985, y *US Direct Investment Abroad: 1989 Benchmark Survey*, Washington, D.C., octubre de 1991. Japón, Ministerio de Industria y Comercio Internacional, *Benchmark Survey on Japanese Companies Foreign Activities: Compendium on Foreign Activity Data*, Tokio, 1986, y *Benchmark Survey on Japanese Companies Foreign Activities: Compendium on Foreign Activity Data*, Tokio, 1991.

^a Información no revelada.

Las operaciones de las transnacionales estadounidenses en los países en desarrollo de Asia en 1977 tuvieron una importancia marginal, ya que dieron lugar solamente al 2% de las ventas locales y al 5% de las exportaciones totales de bienes manufacturados por las filiales de los Estados Unidos en ese año. Aun así, las exportaciones de estas transnacionales estadounidenses en los países en desarrollo de Asia superaban ya las de sus operaciones en América Latina. En 1989, sus ventas globales habían casi quintuplicado su valor (equivalente entonces a cerca de la mitad de las operaciones en América Latina) y las ventas para la exportación habían subido bruscamente a casi 8% de todas las exportaciones de estas firmas y a 13% de sus exportaciones totales hacia los Estados Unidos. De modo que aunque las operaciones de las filiales con capital mayoritariamente estadounidense de empresas transnacionales de ese país en América Latina siguieron siendo importantes desde el punto de vista de las ventas totales, perdieron relevancia en la estrategia y en la estructura productiva globales de las empresas transnacionales. Las operaciones en los países en desarrollo de Asia adquirieron mayor importancia, especialmente en lo tocante a las exportaciones, sobre todo al mercado norteamericano. Los países

asiáticos en desarrollo comenzaban a convertirse en centros de abastecimiento para las empresas transnacionales de los Estados Unidos. Como se verá más adelante, la actividad principal de esas empresas en Asia en desarrollo se relacionó con la industria sumamente dinámica de la maquinaria eléctrica y los equipos electrónicos.

En otras palabras, las operaciones en América Latina adquirieron cada vez mayor importancia para las transnacionales estadounidenses mientras esas empresas consideraron las ventas locales como su principal actividad; pero perdieron importancia relativa a medida que las actividades de exportación iban siendo más valoradas por esas empresas, aunque éstas hicieron algunos ajustes en 1989 para acrecentar sus actividades de exportación en América Latina.

En los países en desarrollo de Asia, las empresas transnacionales estadounidenses enfocaron claramente sus operaciones hacia las actividades de abastecimiento y comercio de maquinaria eléctrica y equipo electrónico.

Se ve así que las transnacionales japonesas han centrado mucho más su atención en los países en desarrollo de Asia y que sus operaciones suponen altos niveles de comercio exterior, lo que concuerda

con la visión de que su finalidad primordial apunta al ensamblaje de componentes y a constituir fuentes de abastecimiento. Las transnacionales de los Estados Unidos, que en general dependen menos de las instalaciones productivas de los países en desarrollo (en relación con las de los países desarrollados), habían tendido a concentrar estas actividades en América Latina y básicamente servían al mercado local. Esta diferencia entre las operaciones manufactureras de las empresas transnacionales del Japón y de los Estados Unidos en las regiones en desarrollo comenzó a diluirse en los años ochenta, a medida que las actividades de las transnacionales estadounidenses en América Latina perdieron importancia en el contexto global de la estrategia de las transnacionales, y a medida que las actividades de esas transnacionales en los países en desarrollo de Asia adquirieron mayor empuje. Esto resulta evidente si se analiza la situación de las industrias tecnológicamente más complejas (cuadro 4).

Cabe subrayar que las operaciones de las empresas transnacionales del Japón en los sectores de la maquinaria y el equipo de transporte de América Latina carecen de importancia global, aun si se tiene en cuenta que hay subestimaciones evidentes en los informes del sector del equipo de transporte. Dichas empresas, las más dinámicas en materia de inversión extranjera directa en industrias globales durante el decenio de 1980, prácticamente no prestaron atención a América Latina.

Las actividades de las empresas transnacionales del Japón en el sector manufacturero del Asia en desarrollo se concentraron principalmente en dos áreas de complejidad tecnológica relativa: la maquinaria eléctrica y el equipo electrónico (ventas de 10 400 millones de dólares, que representaron 27% de todas las ventas de las empresas transnacionales del Japón en esa industria en 1989) y el equipo de transporte (6 000 millones de dólares en ventas, correspondientes a 28% de todas las ventas de las empresas transnacionales del Japón en esa industria en ese mismo año). Quizá convenga también mencionar las operaciones de las empresas transnacionales del Japón en el sector de la maquinaria no eléctrica de los países en desarrollo de Asia —aunque sus ventas en 1989 sólo alcanzaron a 1 400 millones de dólares—, a causa de la importancia de la inversión extranjera directa realizada durante los años ochenta (cuadro 3).

Las filiales con capital mayoritariamente estadounidense de empresas transnacionales de ese país en estas dos regiones se concentraron sólo en tres sectores

de relativa complejidad tecnológica: el equipo de transporte en América Latina (ventas por 9 900 millones de dólares, correspondientes a 9% del total de las ventas de las empresas transnacionales estadounidenses en dicha industria en 1989); la maquinaria eléctrica y el equipo electrónico en los países en desarrollo de Asia (ventas por 9 200 millones de dólares, correspondientes a 25% de todas las ventas de las transnacionales de Estados Unidos en esa industria en 1989), y la maquinaria no eléctrica en América Latina (ventas por 5 800 millones de dólares, equivalentes a 6% de las ventas totales de las transnacionales estadounidenses en esa rama 1989).

En comparación con las operaciones de las empresas transnacionales del Japón en los mismos sectores de ambas regiones, hay dos características de las transnacionales estadounidenses que destacan.

En primer lugar, sus actividades más importantes en América Latina —vinculadas al equipo de transporte y la maquinaria no eléctrica— son de importancia relativamente secundaria y tienden a hacerse más marginales dentro de la estructura global de las empresas transnacionales (6% a 9% de todas las ventas de las transnacionales estadounidenses que operaban en esos sectores en 1989, contra 8% a 13% en 1982). Al mismo tiempo, las actividades de dichas transnacionales en el sector de la maquinaria eléctrica en el Asia en desarrollo han adquirido significación en el contexto global de las empresas transnacionales (en 1989 originaron 25% de todas las ventas de las empresas transnacionales de Estados Unidos en dicha industria) y se expanden aceleradamente (desde un 12% de las ventas totales en 1977). En general, las empresas transnacionales estadounidenses habían estado perdiendo interés en América Latina.

En segundo lugar, el elevado componente de comercio exterior en las actividades de esas transnacionales en torno a la maquinaria eléctrica en 1989 indica que ellas no están necesariamente comprometidas a atender sólo al mercado local, como lo han hecho tradicionalmente. Aunque su componente de comercio exterior es considerablemente menor que en las actividades equivalentes de las transnacionales japonesas en el Asia en desarrollo, las transnacionales estadounidenses han creado una suerte de red para abastecer al mercado norteamericano y, en menor grado, a terceros países.

Por lo demás, si observamos la evolución de sus operaciones en América Latina en este sector industrial, vemos que mientras sus ventas locales disminuyeron a causa de la crisis de los años ochenta

ta, sus ventas externas aumentaron sustancialmente (de 6% a 9% de las exportaciones totales de las empresas transnacionales estadounidenses que operaban en esa industria entre 1982 y 1989), en especial al mercado norteamericano. Las empresas transnacionales de Estados Unidos están tratando de adaptar sus operaciones en América Latina al nuevo orden industrial internacional, en el cual las redes regionales de abastecimiento representan un elemento importante para la competitividad internacional. Este es un avance de importancia para ellas; sin embargo, cabe señalar que sus exportaciones de maquinaria eléctrica y equipo electrónico desde América Latina a los Estados Unidos comprenden principalmente productos electrónicos de consumo (electrodomésticos, etc.), mientras que las que hacen desde los países en desarrollo de Asia hacia ese mismo mercado incluyen sobre todo computadores y productos conexos. De manera que dentro de la misma industria existen algunas diferencias de complejidad tecnológica entre las actividades de esas empresas transnacionales en el Asia en desarrollo y en América Latina, además de las diferencias antes mencionadas de dinamismo y de potencialidades para una mejor integración de sus redes empresariales globales.

Es evidente que la fuente de la inversión extranjera directa y de la tecnología influye en la naturaleza de la incorporación de la industria de países en desarrollo en el nuevo orden industrial internacional. La inversión extranjera directa y la transferencia de tecnología del Japón hacia los países en desarrollo de Asia han producido mayores efectos positivos que sus contrapartes estadounidenses en América Latina, como queda de manifiesto en las diferencias antes señaladas.

4. La importancia de la forma de la inversión extranjera directa y de la transferencia de tecnología

En cuanto a la forma que han tomado la inversión extranjera directa y la transferencia de tecnología, hay dos ejemplos que sirven a nuestros propósitos.

i) *La industria de la maquinaria eléctrica y los equipos electrónicos*

La vertiente industrial de la revolución de la microelectrónica se centró indiscutiblemente en los países en desarrollo de Asia, los que se convirtieron en centro de abastecimiento y plataforma de exportación para las empresas transnacionales, tanto japonesas

como estadounidenses que operaban en esta rama industrial. Esto indica que, en igualdad de condiciones, el comportamiento más reciente de las transnacionales de uno y otro país es convergente en lo que se refiere a las operaciones manufactureras regionales en algunos países en desarrollo. Además, las actividades en América Latina de las transnacionales estadounidenses que participan en este sector al parecer tratan de adaptarse mediante la transformación de sus actividades orientadas al mercado local en operaciones de fabricación de componentes y ensamblaje para exportación a los Estados Unidos.

Cabe hacer hincapié, sin embargo, en que hay varias diferencias fundamentales entre el comportamiento de las transnacionales estadounidenses y el de las japonesas en sus respectivas redes regionales, y que tales diferencias influyen considerablemente en las oportunidades y beneficios a los que pueden acceder los países en desarrollo incorporados o asociados a ellas. Por ejemplo, la red de empresas transnacionales de los Estados Unidos se basa más directamente en la propiedad *mayoritaria* de sus filiales locales. Las transnacionales de Japón, por su parte, utilizan diversas opciones de participación *minoritaria* y no accionaria, y en especial la concesión de licencias o la subcontratación. Estas dos últimas formas han servido en los países en desarrollo para facilitar el avance tecnológico de las empresas locales, en el marco de una estrategia del gobierno nacional de incorporación al nuevo orden industrial internacional, especialmente en lo que toca a las corrientes de comercio e inversión.

Respecto de este tema cabe decir que si bien las cuatro economías asiáticas de industrialización reciente han avanzado en esa incorporación, especialmente en la industria electrónica, sus estrategias han tenido diferencias que cabe destacar. Hong Kong y Singapur han seguido lo que puede calificarse de estrategia *centrada* en las empresas transnacionales, mientras que la República de Corea y, en menor grado, la provincia china de Taiwán se han ceñido a una estrategia *de asociación* con tales empresas. En ambas variantes se comenzó con el ensamblaje a bajo costo para transnacionales orientadas a la exportación, a menudo recurriendo a zonas de procesamiento de exportaciones; sin embargo, la variante Corea/Taiwán fue más allá que la Hong Kong/Singapur al utilizar la demanda interna para ayudar a los proveedores nacionales a competir con productos de sus propias marcas (Mody, 1989; Business Week, 1993).

En lo que se refiere a la importancia de las empresas, la variante Hong Kong/Singapur utilizó la inversión extranjera directa como elemento principal en la formación de capital interno, con cifras que subieron de 15.2% y 25.5% durante el período 1985-1987, mientras que dichos niveles en la variante Taiwán/Corea fueron considerablemente más bajos: 3.3% y 1.4%, respectivamente (CET, 1992). La proporción del monto de la inversión extranjera directa en el sector manufacturero que se destinó a la rama electrónica fue aproximadamente similar en estas economías —cerca de la tercera parte del total, salvo en Hong Kong, donde llegó al 46%— pero la índole y la procedencia de la inversión variaron considerablemente; estas variaciones influyeron mucho en los beneficios para los países receptores de esta participación extranjera.

En general, la inversión extranjera directa en esta rama industrial en Hong Kong y Singapur provino principalmente de los Estados Unidos, y generalmente en forma de participación mayoritaria en el capital de filiales de empresas transnacionales. En la República de Corea y, en menor grado, en la provincia china de Taiwán, tal inversión provino básicamente de Japón, a menudo como participación minoritaria en el capital o nuevas formas no accionarias de inversión (Oman, 1984 y 1989; Germidis, 1980). Por tal razón, las firmas electrónicas con mayores ventas de Hong Kong (Digital, General Electric, Hewlett-Packard, Honeywell e IBM) y Singapur (Seagate, Philips y National Semiconductors) son generalmente subsidiarias de empresas transnacionales estadounidenses. En cambio, las compañías electrónicas más importantes de la República de Corea (Samsung y Goldstar) y de la provincia china de Taiwán (Tatung, Sampo y Teco) son nacionales en la actualidad. La variante Corea/Taiwán ha tenido mayor éxito en estimular la formación de conglomerados industriales incipientes que proveen de bases tecnológicas más firmes a las empresas nacionales para ponerse al día (Ernst y O'Connor, 1992, cap.V; OCDE, 1988). Esta pareciera ser una estrategia útil, aunque difícil, para los países en desarrollo con demanda interna suficiente para nutrir la capacidad competitiva de firmas nacionales mediante sus asociaciones con empresas transnacionales que las proveen de la tecnología necesaria.

El éxito de los países de industrialización reciente de Asia en la industria de la maquinaria eléctrica pareciera ofrecer a los países en desarrollo ejemplo muy pertinente de incorporación al nuevo orden industrial internacional, porque se basa en una com-

petitividad internacional cada vez mayor que ha generado importantes corrientes de comercio e inversión. Merece destacarse que la red regional asiática centrada en las transnacionales de Japón ha ofrecido a algunos países en desarrollo oportunidades significativas para integrarse más en el sistema industrial internacional, aprovechando la fase de la inversión extranjera directa de Japón (Lawrence, 1992) llamada de industrialización por subcontratación y actividades de ensamblaje, y la etapa del multinacionalismo caracterizada por el transplante de las operaciones de ensamblaje (Ozawa, 1992, pp. 52-53).

Las estrategias de núcleos regionales aplicadas por las empresas transnacionales japonesas en la industria eléctrica y electrónica parecen seguir en la actualidad una modalidad de fuertes eslabonamientos aguas arriba (abastecimientos) de Japón con las filiales asiáticas, las que luego cumplen la doble función de i) vender artículos terminados en los mercados locales y regionales (inversiones destinadas a sustituir importaciones) y ii) exportar a filiales de la Tríada para sufragar sus propias operaciones con insumos de bajo costo (inversiones racionalizadas) (CET, 1991a; *The Economist*, 1993). Esto ofrece a un grupo relativamente pequeño de países en desarrollo la oportunidad de integrar más cabalmente su estructura productiva para la industria electrónica en la estructura de los segmentos más dinámicos de la industria internacional. Los elevados volúmenes de ventas y la existencia de mercados de exportación de mayor tamaño han permitido crear redes de abastecimiento regionales, en las que las operaciones integradas en varios países de Asia se proveen mutuamente de insumos. La inversión extranjera directa hacia este sector en los países recién industrializados de Asia, en cuatro países de la ASEAN y en otros países en desarrollo adquiere fuerza (Whitmore, Lall y Hyun, 1989). Así, algunos países asiáticos de industrialización reciente han superado su condición de ser sólo proveedores de las transnacionales locales y se han convertido en auténticos competidores en la producción de determinadas líneas de maquinaria eléctrica y de equipo electrónico, lo que coincide con lo sugerido por el símil de los ánsares en vuelo.

ii) *La industria automovilística*

Esta industria, en la cual tiene especial importancia la forma que reviste la inversión extranjera directa o la transferencia de tecnología, es otro ejemplo de la clara diferencia entre una industria de América Latina *centrada* en las empresas transnacionales, y

una de Asia *asociada* a dichas empresas. Aquí se considerará principalmente la propiedad del capital accionario, ya que los temas más sinuosos de la subcontratación y de otras formas de relación con los proveedores distintas de la participación en el capital social, desbordan los límites del presente artículo.

En 1986 doce grandes transnacionales de la rama automovilística poseían cerca de 90% de la capacidad total de las empresas transnacionales para producir automóviles en los países en desarrollo (cuadro 5). Cerca de la mitad de dicha capacidad correspondía a subsidiarias o a filiales en cuyo capital las transnacionales tenían participación mayoritaria. La otra mitad correspondía a filiales en las que esa participación era minoritaria, o a formas de asociación que no suponían participación en el capital social. En números redondos, dicha capacidad productiva se distribuía de manera más o menos pareja entre las transnacionales de Japón, Europa y los Estados Unidos. Pero la capacidad productiva de las transnacionales estadounidenses y europeas que operaban en los países en desarrollo estaba representada principalmente por subsidiarias o por filiales con capital transnacional mayoritario, mientras que la de las transnacionales japonesas co-

rrespondía casi exclusivamente a formas de asociación con capital transnacional minoritario o a arreglos que no incluían la participación de la empresa transnacional en el capital social.

La capacidad productiva de las empresas automovilísticas transnacionales de los Estados Unidos y Europa en los países en desarrollo se concentraba (85%) en América Latina, en tanto que la de las transnacionales japonesas se concentraba aún más (89%) en Asia (cuadro 6). Más notable aún es que la mayor parte (88%) de la capacidad de producción de las empresas automovilísticas transnacionales de los Estados Unidos y Europa se hallaba en subsidiarias o en filiales en cuyo capital dichas empresas tenían participación mayoritaria, mientras que la capacidad de las japonesas en Asia se daba casi exclusivamente a través de asociados en cuyo capital tenían participación minoritaria, o de asociaciones que no significaban participación en el capital social. Estos datos confirman que la industria automovilística de América Latina puede considerarse *centrada* en las empresas transnacionales, mientras que la de los países en desarrollo de Asia puede considerarse *asociada* a las empresas transnaciona-

CUADRO 5

Empresas transnacionales fabricantes de automóviles: operaciones en los países en desarrollo, según la forma de la inversión, 1986
(Miles de unidades)

	Inversión mayoritaria	Inversión minoritaria	Sin inversión en el capital social	Total
<i>Empresas transnacionales</i>				
Mitsubishi	6.7	483.9	27.9	518.5
Volkswagen	482.6	14.3	6.5	503.4
General Motors	374.8	63.0	13.7	451.5
Ford	355.6	4.1	2.9	342.5
Fiat	168.5	74.9	44.3	287.7
Nissan	78.2	66.7	47.7	192.5
Mazda	9.5	115.9	43.5	168.9
Suzuki	-	98.9	36.3	135.2
Daimler-Benz	48.4	60.1	12.0	120.5
Renault	56.6	26.6	25.3	108.5
Toyota	29.3	13.2	52.7	95.2
Chrysler	87.3	4.8	0.3	92.6
Todas las demás	11.3	179.5	158.9	349.7
<i>Distribución por región de origen</i>				
Japón	125.5	841.2	304.8	1 271.5
Europa	763.3	234.8	137.1	1 135.2
Estados Unidos	802	129.8	30.0	959.9
Total	1 689.0	1 205.8	471.8	3 366.6

Fuente: Cálculo basado en Charles Oman, *New Forms of Investment in Developing Country Industries: Mining, Petrochemicals, Automobiles, Textiles, Food*, París, OCDE, 1989, cuadro 4.22, p. 201. Véanse en el cuadro original las definiciones y las notas aclaratorias.

CUADRO 6

Empresas transnacionales fabricantes de automóviles en los países en desarrollo, según la región receptora y la forma de la inversión
(Miles de unidades)

	América Latina			Economías de industrialización reciente de Asia		
	Inversión mayoritaria	Inversión minoritaria o sin participación en el capital social	Total	Inversión mayoritaria	Inversión minoritaria o sin participación en el capital	Total
<i>Empresas transnacionales</i>						
Mitsubishi	-	1.3	1.3	6.7	508.6	515.3
Volkswagen	482.6	5.3	487.9	-	8.5	8.5
General Motors	368.5	9.2	377.7	0.3	61.3	61.6
Ford	305.6	0.2	305.8	30.0	5.9	35.8
Fiat	168.0	71.4	239.4	-	29.4	29.4
Nissan	78.2	4.0	82.2	-	107.2	107.2
Mazda	-	13.7	13.7	9.5	144.9	154.4
Suzuki	-	1.0	1.0	-	133.4	133.4
Daimler-Benz	48.4	1.5	49.9	-	69.6	69.6
Renault	54.1	26.2	80.3	-	8.9	8.9
Toyota	8.3	19.4	27.7	21.0	44.9	65.9
Chrysler	87.5	5.1	92.6	-	-	-
Todas las demás	8.2	52.9	61.1	2.5	226.5	229.0
<i>Distribución por región de origen</i>						
Japón	86.5	54.5	141.0	39.0	1 072.5	1 111.5
Europa	759.0	131.5	890.6	0.7	149.3	150.1
Estados Unidos	763.9	25.0	788.9	30.3	127.4	157.6
Total	1 609.4	211.2	1 820.5	70.0	1 349.2	1 419.2

Fuente: Cálculo basado en Charles Oman, *New Forms of Investment in Developing Country Industries: Mining, Petrochemicals, Automobiles, Textiles, Food*, París, OCDE, 1989, cuadro 4.23, p. 201. Véanse en el cuadro original las definiciones y las notas aclaratorias.

les: de esta diferencia derivan aparentemente consecuencias importantes para las industrias automovilísticas predominantes en los países en desarrollo de estas regiones.

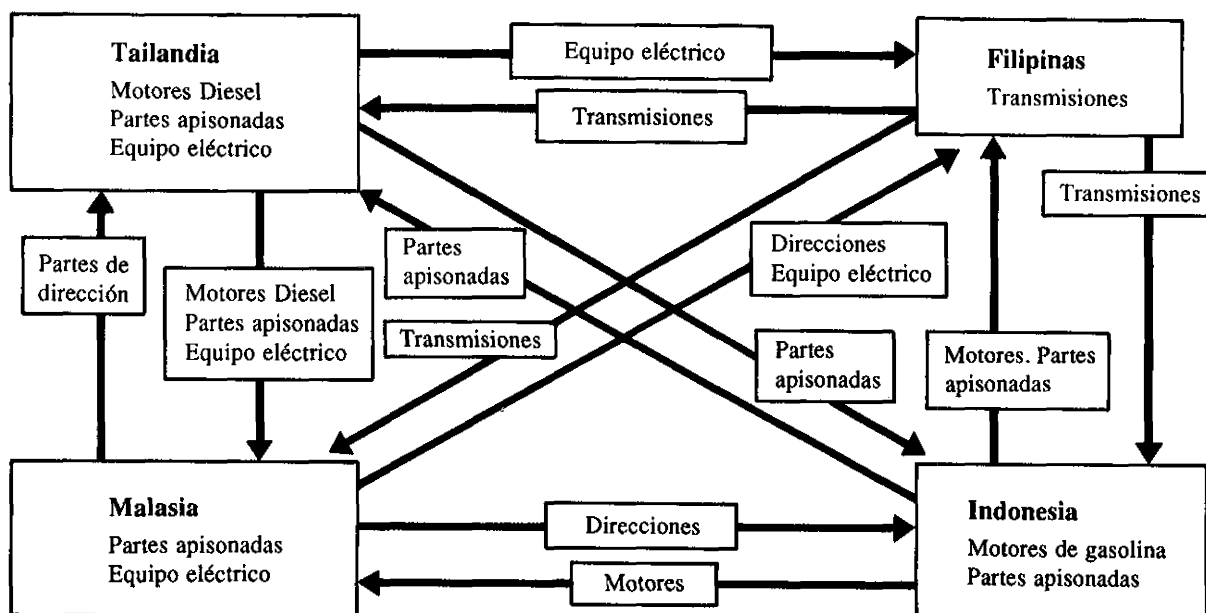
Cabe reiterar que el origen y la forma de participación de las empresas transnacionales en la industria automovilística de los países en desarrollo no constituyen los únicos factores que explican el éxito relativo de la experiencia de los países en desarrollo de Asia o la declinación relativa en el caso de América Latina. Por lo demás, existen diferencias importantes dentro de la propia región latinoamericana. La exitosa reestructuración de la industria automovilística mexicana es una clara excepción a esta generalización que vincula el desempeño económico relativo con la forma, el origen y el nivel de la participación extranjera. Las subsidiarias de las empresas transnacionales que operan en México exportaron más de 340 000 vehículos a los Estados Unidos en 1992

(AMIA, 1993, p. 33) y la industria mexicana de autopartes (principalmente motores) suministró el 12% de las importaciones de componentes para automóviles del mercado de los Estados Unidos en 1989 (Bowring, 1990, p. 61). Sin embargo, de este análisis se desprende también que el resto de la industria automotriz de América Latina se halla en dificultades, aparentemente, al parecer por ser una mala imitación de las empresas automotrices transnacionales relativamente menos eficientes de los Estados Unidos y Europa: necesita, más que sus progenitores, hacer una urgente reestructuración y superar los problemas entre fabricantes y proveedores que también parecen entorpecer su capacidad de competir en el plano internacional (Bowring, 1990, cap. III).

En Asia, las estrategias de las transnacionales automotrices japonesas han dado impulso a procesos locales acelerados de modernización tecnológica que se han traducido, por una parte, en eficiencias pro-

GRAFICO 1

Esquema de operaciones de la Toyota en la industria automovilística en cuatro países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN)



Fuente: Part exchange, *Far Eastern Economic Review*, 21 de septiembre de 1989, p. 73

ductivas y ventajas comerciales derivadas de la especialización, como lo ilustra el caso de la Toyota (gráfico 1), y por otra, en la producción de automóviles del Asia en desarrollo, como los Hyundai, Kia, y otros. La revista *Motor Trend* recientemente designó un modelo de Hyundai como uno de los diez mejores automóviles importados por los Estados Unidos. Algunas transnacionales automotrices del Asia en desarrollo han llegado incluso a la etapa de invertir en instalaciones productivas en Norteamérica y Europa

para participar "desde adentro" en la industria automovilística global.

La dinámica industria automovilística de Asia muestra una envidiable fortaleza competitiva. La de América Latina —con la salvedad, hasta cierto punto, del componente mexicano que se halla en proceso de integración a la industria norteamericana— no disfruta al parecer de tales ventajas y corre el riesgo de ser víctima del remezón que afecta a las empresas automovilísticas transnacionales a nivel mundial.

IV

Observaciones finales

Sería una burda exageración pretender que las diferencias evidentes y significativas en las experiencias industriales de América Latina y de los países en desarrollo de Asia, y en la índole de su incorporación al nuevo orden industrial internacional, se han debido exclusivamente a las empresas transnacionales, en general, y al origen y la forma de la inversión extranjera directa y de la transferencia de tecnología forá-

nea, en particular. También sería una manifiesta simplificación sugerir que tales factores no fueron decisivos para explicar esta situación.

En un mundo en que el poder decisorio se traslada hacia las empresas transnacionales más importantes y escapa a los gobiernos, la evolución del mercado internacional para determinados productos y las estrategias de las empresas transnacionales para orga-

nizar su producción en términos globales contribuirán cada vez más a determinar la ubicación espacial de la industria, las transferencias de tecnología y las modalidades del comercio. Los países en desarrollo se hallan en una situación difícil porque hoy las empresas transnacionales pueden escoger entre ellos. Disminuido así su poder de negociación, los factores que afectan a la competitividad internacional relativa de una industria nacional se vuelven elementos decisivos para que esos países se incorporen al nuevo orden industrial internacional.

Dentro de este nuevo orden, el origen y la forma de la inversión extranjera directa y de la transferencia de tecnología, hoy como en el pasado, influyen considerablemente en las probabilidades de éxito de los países en desarrollo. La experiencia del Asia en desarrollo, basada en gran parte en la inversión extranjera directa y la transferencia de tecnología japonesas, a menudo a través de una participación minoritaria en el capital de los asociados locales o de concesiones de licencias o convenios de abastecimiento como la subcontratación de insumos o de equipos terminados (*original equipment manufactures*) ha llevado a la industria asiática a un nivel de competitividad internacional relativamente mayor que el logrado por América Latina con inversión extranjera directa y tecnología de origen principalmente estadounidense, generalmente a través de subsidiarias o de filiales con participación mayoritaria del capital transnacional. Esto es particularmente cierto en las industrias tecnológicamente más complejas, como lo demuestran con claridad los sectores de la maquinaria eléctrica y los equipos electrónicos y la industria automovilística.

El origen y la forma de la inversión extranjera directa y de la transferencia de tecnología han contribuido de manera muy significativa a que la industria de los países asiáticos en desarrollo haya dominado

técnicas complejas, haya alcanzado niveles impresionantes de eficiencia productiva mediante la especialización y haya penetrado mercados internacionales exigentes. Las ventajas competitivas de los países en desarrollo de Asia atrajeron del exterior la inversión directa y la tecnología más dinámicas y las formas que éstas tomaron fueron más propicias para que la industria local se incorpore más cabalmente al nuevo orden industrial internacional. Estos países, por lo tanto, se han adaptado mejor a dicho nuevo orden.

Estos mismos factores han tenido en cambio mucho que ver con las dificultades que ha enfrentado la industria de América Latina. Una inversión extranjera directa y una tecnología foránea menos dinámicas, en el contexto de un modelo cerrado de industrialización basado en la sustitución de las importaciones, produjo una industria volcada hacia adentro, ineficiente y no competitiva. La transferencia de tecnología por medio de subsidiarias o de filiales en las que tenía participación mayoritaria el capital transnacional no ayudó a la industria local a asimilar, adaptar y mejorar tecnologías dinámicas. Por el contrario, las prácticas manufactureras óptimas de América Latina, incluso en las subsidiarias de empresas transnacionales, no sólo se hallan lejos de la frontera tecnológica, sino que a menudo se aproximan a la obsolescencia. El aumento de las exportaciones manufactureras suele lograrse a expensas del valor agregado nacional en el proceso de producción, luego que la crisis de los años ochenta provocó el estancamiento o el colapso de la inversión en la región, justamente en un momento en que la modernización tecnológica se convertía en el acicate para incorporar a los países en desarrollo al nuevo orden industrial internacional. Para competir con los ánsares voladores, los patos deben primero levantar el vuelo.

(Traducido del inglés)

Bibliografía

- AMIA (Asociación Mexicana de la Industria Automotriz) (1993): La industria automotriz terminal mexicana en 1992, *Boletín* No. 325, México, D.F., enero.
- Blomström, M. (1990): *Transnational Corporations and Manufacturing Exports from Developing Countries*, Nueva York, Naciones Unidas, Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales (CET). Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta E.90.II.A.21.
- Bowring, A. (1990): *The US Automotive Aftermarket: Opportunities and Constraints for Developing Country Suppliers*, Industry series paper, No. 39, Washington, D.C., Banco Mundial, junio.
- Business Week* (1993): Taiwan: the arms dealer of the computer wars, Nueva York, McGraw-Hill, Inc., 28 de junio.
- Cantwell, J.A. y J.H. Dunning (1991): Multinational enterprises, technology and the competitiveness of European industries, *Aussenwirtschaft*, No. 46, Heft 1, Zürich, Verlag Rüger, abril.
- CET (1991a): *World Investment Report 1991. The Triad in Foreign Direct Investment*, Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta E.91.II.A.12.
- (1991b): Investment in Asia quintuples in the 80s, *Transnationals*, vol. 3, No. 3, Nueva York, octubre.
- (1992): *World Investment Directory 1992. Asia and the Pa-*

- cific, vol. 1, Nueva York, Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta E.92.II.A.11.
- (en prensa): *World Investment Directory 1993. Latin America and the Caribbean*, vol. 4, Nueva York.
- Chandler Jr., Alfred D. (1990): *Scale and Scope: the Dynamics of Industrial Capitalism*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Dahlman, C.J. y P. Brimble (1990): *Technology Strategy and Policy for Industrial Competitiveness: a Case Study of Thailand*, Industry series paper, No. 24, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Encarnation, Dennis (1992): *Rivals Beyond Trade: America versus Japan in Global Competition*, Nueva York, Cornell University Press.
- Ernst, D. y D. O'Connor (1989): *Technology and Global Competition. The Challenge for Newly Industrialising Economies*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Centro de Desarrollo.
- (1992): *Competing in the Electronics Industry: the Experience of Newly Industrialising Economies*, París, OCDE, Centro de Desarrollo.
- Estados Unidos, Departamento de Comercio (1981): *US Direct Investment Abroad: 1977 Benchmark Survey Data*, Washington, D.C., abril.
- (1985): *US Direct Investment Abroad: 1982 Benchmark Survey Data*, Washington, D.C., diciembre.
- (1988): Defining and measuring international direct investment: a methodological review, *International Direct Investment: Global Trends and the US Role*, apéndice G, Washington, D.C., noviembre.
- (1990): *Survey of Current Business*, vol. 70, No. 8, Washington, D.C., agosto.
- (1991): *US Direct Investment Abroad: 1989 Benchmark Survey Data*, Washington, D.C., octubre.
- Far Eastern Economic Review (1989): Part exchange, 21 de septiembre.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (1992): Notable crecimiento de las economías en desarrollo del Asia, *FMI boletín*, vol. 21, No. 11, Washington, D.C., 1 de junio.
- Fukusaku, Kiichiro (1992): *Economic Regionalization and Intra-industry Trade: Pacific Asian Perspective*, Technical papers, No. 53, París, OCDE, Centro de Desarrollo.
- Germidis, D. (ed.) (1980): *International Subcontracting. A New Form of Investment*, París, OCDE.
- Japón, Ministry of International Trade and Industry (1986): *Benchmark Survey on Japanese Companies Foreign Activities: Compendium on Foreign Activity Data*, Tokio.
- (1991): *Benchmark Survey on Japanese Companies Foreign Activities: Compendium on Foreign Activity Data*, Tokio.
- Jenkins, R. (1990): Comparing foreign subsidiaries and local firms in LDCs: theoretical issues and empirical evidence, *The Journal of Development Studies*, vol. 26, No. 2, Londres, Frank Cass & Co. Ltd.
- Kerai Koho Center (1984): *Japan 1984: An International Comparison*, Tokio.
- (1992): *Japan 1992: An International Comparison*, Tokio.
- Kojima, K. (1975): International trade and foreign investment: substitutes or complements, *Hitotsubashi Journal of Economics*, vol. 16, No. 1, Tokio, Hitotsubashi University, junio.
- Lawrence, R.Z. (1992): An analysis of Japanese trade with developing countries, *UNCTAD Review*, No. 3, Ginebra, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta E.91.II.D.21.
- Minato, T. (1986): The Japanese system of subcontracting and interfirm communication, *Linkage Effects and Small Industry Development*, Tokio, Asian Productivity Organization.
- Mody, A. (1989): *Institutions and Dynamic Comparative Advantage: Electronics Industry in South Korea and Taiwan*, Industry series paper, No. 9, Washington, D.C., Banco Mundial, Departamento de Industria y Energía.
- Mortimore, Michael (1992): El nuevo orden industrial internacional, *Revista de la CEPAL*, No. 48, LC/G. 1748-P, Santiago de Chile, CEPAL, diciembre.
- Naciones Unidas (1991): *Industrial Restructuring in Asia and the Pacific. In Particular with a View to Strengthening Regional Co-operation*, Bangkok, Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP)/Gobierno de la República de Corea, marzo.
- Newfarmer, R. y W. Mueller (1975): *Multinational Corporations in Brazil and Mexico: Structural Sources of Economic and Non-Economic Power*, Report to United States Senate, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1987): *Recent Trends in International Direct Investment*, París.
- (1988): *The Newly Industrializing Countries: Challenge and Opportunities for OECD Industries*, París.
- (1992): *Technology and the Economy: The Key Relationships*, París.
- Oman, C. (1984): *New Forms of International Investment in Developing Countries*, París, OCDE.
- (1989): *New Forms of Investment in Developing Country Industries: Mining, Petrochemicals, Automobiles, Textiles, Food*, París, OCDE.
- Ozawa, Terumoto (1992): Foreign direct investment and economic development, *Transnational Corporations*, vol. 1, No. 1, Nueva York, Naciones Unidas, febrero.
- Papageorgiou, D., A.M. Choksi y M. Michaely (1990): *Liberalizing Foreign Trade in Developing Countries: the Lessons of Experience*, Washington, D.C., Banco Mundial, septiembre.
- (1992) *Technology and The Economy: The Key Relationships*, París.
- Patterson, N. (1990): The world statistical discrepancy on foreign direct investment flows: a preliminary review, *WPMCF2/4*, Washington, D.C., FMI, 18 de mayo, mimeo.
- Porter, Michael (1990): *The Competitive Advantage of Nations*, Nueva York, Free Press.
- Sato, Y. (1986): Formation of the Japanese style subcontracting production system: historical perspective and socio-economic imperatives, *Linkage Effects and Small Industry Development*, Tokio, Asian Productivity Organization.
- Stekler, L.E. y G.V.G. Stevens (1991): *The Adequacy of US Direct Investment Data*, International finance discussion papers, No. 401, Washington, D.C., Junta de Gobernadores, Sistema de la Reserva Federal, junio.
- Teece, David (ed.) (1987): *The Competitive Challenge: Strategies for Industrial Innovation and Renewal*, Cambridge, Mass., Ballinger Publishing Co.
- Ten Kate, A. (1992): Trade liberalization and economic stabilization in Mexico: lessons of experience, *World Development*, vol. 20, No. 5, Nueva York, Pergamon Press, mayo.
- The Economist (1991): A survey of Asia's emerging economies: where tigers breed, vol. 321, No. 7733, Londres, 16 de noviembre.
- (1992): Overseas Chinese. A driving force, vol. 324, No. 7768, Londres, 18 de julio.
- (1993): Japanese manufacturing. Asian promise, vol. 327, No. 7815, Londres, 12 de junio.
- Thurow, Lester (1992): *Head to Head: the Coming Economic Battle Among Japan, Europe and America*, Nueva York, William Morrow & Co. Inc.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1993): *World Investment Report 1993. Trans-*

- national Corporations and Integrated International Production*, Nueva York, Programa sobre las Empresas Transnacionales. Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta E.93.II.A.14.
- Whitmore, K., S. Lall y Jung-Taik Hyun (1989): *Foreign Direct Investment from the Newly Industrialized Economies*, Industry series paper, No. 22, Washington, D.C., Banco Mundial, Departamento de Industria y Energía, diciembre.
- Whitmore, K. y Jung Taik Hyun (1989): *Japanese Direct Foreign Investment: Patterns and Implications for Developing Countries*, Industry series paper, No. 1, Washington, D.C., Banco Mundial, febrero.

¿Dónde estamos *en política industrial?*

Wilson Peres Núñez

Asesor Técnico Principal del Proyecto CEPAL/PNUD "Diseño de políticas para el fortalecimiento de la capacidad de innovación tecnológica y elevación de la competitividad internacional en el ámbito empresarial".

Resulta paradójico que en los años ochenta, mientras la política industrial tendía a desaparecer como tema de reflexión académica y era relegada de la toma de decisiones en la mayoría de los países latinoamericanos, continuaba siendo la base de importantes acciones e instrumentos que se aplicaban en los países y regiones desarrollados y de reciente industrialización. Durante ese mismo período diversas insuficiencias y distorsiones gestadas en la dinámica industrial hicieron que al iniciarse el decenio de 1990 las perspectivas para ese campo de la política económica fuesen más positivas. La política industrial de este decenio será diferente a la que predominaba en períodos caracterizados por economías en gran medida cerradas, industrias no globalizadas y políticas estatales que se basaban principalmente en subsidios, en la inversión directa en empresas estatales y en la administración de la protección comercial. La sección I del artículo resalta un conjunto de hechos estilizados que muestra las principales características de la política industrial tradicional y los límites a los que ella se vio enfrentada. La sección II analiza algunas experiencias desarrolladas desde mediados de los años ochenta, y pone de relieve que el surgimiento de nuevos enfoques en América Latina, así como diversos elementos externos a la región, indica que la política industrial no puede ser excluida en la tarea de recuperar el crecimiento e integrar los países de la región a la economía mundial. Por último, la sección III presenta conclusiones que apuntan, por un lado, a poner de relieve algunos temas permanentes en el análisis de la política industrial y, por otro, a delinear diversas propuestas sobre la manera de encarar estos temas para formular una política más eficaz y, sobre todo, más eficiente que en el pasado.

I

La política industrial tradicional

Cualquier intento de sistematizar la amplia experiencia de los países latinoamericanos en política industrial exigiría un muy extenso análisis de casos de decisión y aplicación de políticas, lo que supera los objetivos de este artículo. Sin embargo, esa experiencia puede ser resumida, aun a riesgo de perder parte de la riqueza que la caracteriza, en un conjunto de hechos estilizados que ponen de relieve los elementos fundamentales de esa práctica, y que se presentan a continuación.

La política industrial en la región y la correspondiente selección de estrategias han tendido a reflejar las preferencias teóricas (o al menos analíticas) de las principales esferas de decisión de política, más que consideraciones pragmáticas.

Si bien en los comienzos de las experiencias industrializadoras de los países más grandes de la región hubo enfoques de política que sólo fueron sistematizados (o incluso considerados como tales) con posterioridad, la inconformidad con la dinámica industrial presente a finales de los años sesenta y comienzos de los setenta llevó a intentos formales de planificación. En esa dinámica influyeron de manera determinante tanto la pérdida de eficacia de los instrumentos normativos fundamentales como la cooptación de numerosas instancias decisorias por parte de grupos de interés.

La multiplicidad de organismos e intereses y el rendimiento decreciente de la política en vigor llevaron a una saturación de instrumentos que muchas veces eran contradictorios entre sí. En este marco, la formalización de las estrategias y de los instrumentos de política en planes y programas fue resultado de la voluntad de los decisores de la política de cambiar las estructuras, comportamientos y desempeños industriales preexistentes, y se concretó en experiencias sustentadas en consideraciones analíticas más o menos amplias. En algunos casos, los planteamientos básicos respondían a visiones de cómo se debía concebir el propio proceso de crecimiento económico; mientras que en otros, estaban más vinculados a

la generalización de proposiciones de equilibrio parcial sustentadas por los análisis de organización industrial.

Los marcos teóricos de la experiencia de política industrial tendieron a seguir fundamentalmente las líneas de la tradición Kaldor-Verdoorn; ésta resaltaba el papel del crecimiento del mercado como motor del incremento del empleo y de la productividad del trabajo, el que tendría lugar fundamentalmente en la industria manufacturera (Kaldor, 1966). Las ganancias de competitividad que se obtendrían a partir del crecimiento en condiciones en las que prevalecían las economías de escala permitirían no sólo ampliar los mercados internos, sino también conquistar los mercados externos. La protección comercial para avanzar en la sustitución de importaciones era entonces el mecanismo fundamental para internalizar los efectos del círculo virtuoso crecimiento-productividad-crecimiento, particularmente porque en general se dudaba de que los principales mercados internacionales tuviesen la capacidad de absorber las exportaciones manufactureras latinoamericanas. Cuando se quería reducir los efectos negativos de una protección excesiva —el sesgo antiexportador, la baja presión para incorporar progreso técnico u otros— se tendía a establecer subsidios generalizados a los costos de producción mediante, por ejemplo, importaciones de bienes de capital con arancel cero o extremadamente bajo, tasas de interés preferentes y precios de insumos producidos por empresas estatales inferiores a los costos de producción.

En las políticas sectoriales predominaban los enfoques basados explícita o implícitamente en el modelo de estructura-conducta-desempeño, desarrollado en la tradición de Mason, Scherer y Bain (Scherer y Ross, 1990). Este modelo permitía efectuar análisis con una fuerte base empírica e identificar políticas para modificar el desempeño industrial a través de cambios en la estructura productiva o en la conducta empresarial. En general, se consideraba que las modificaciones de estructura debían lograrse con la regulación o la intervención estatal directa, mientras que los cambios de conducta debían ser inducidos mediante modificaciones de las rentabilidades relativas. El modelo de estructura-conducta-desempeño

□ El autor agradece los comentarios y las sugerencias de Antonio Barros de Castro, Fábio Erber, Ricardo Ffrench-Davis, Jorge Katz, Carla Macario, Yoshiaki Nakano y Joseph Ramos.

aparecía como particularmente útil en situaciones de economía cerrada en las que la concentración industrial y el poder del mercado estaban directamente correlacionados.

Las políticas industriales de la región tendieron a exhibir una continuidad bastante excepcional, en particular si se tiene en cuenta los frecuentes cambios de planes y programas cada pocos años, que a menudo buscaban, precisamente, mostrar que se hacía una política diferente a la de la administración anterior. Hacia comienzos de los años ochenta la planeación industrial intentaba, en la mayor parte de los casos, combinar la sustitución de importaciones y el fomento a las exportaciones, en especial de manufacturas, para reducir el desempleo y aumentar la producción de bienes de consumo esenciales. En general, se trataba de impulsar la integración de cadenas productivas, siempre con miras a fomentar la producción de insumos intermedios de uso generalizado y, en algunos países, la de bienes de capital. Los instrumentos de política eran también básicamente similares (fomento, protección y regulación), aunque se observaba diferencias de énfasis o de concepciones entre las diferentes experiencias.

Aunque en los años setenta hubo un importante crecimiento industrial en muchos países de la región,¹ a comienzos de los años ochenta comenzó a observarse una creciente ineficacia de la planificación industrial. Esta ineficacia se habría debido fundamentalmente i) a una persistente falta de coherencia entre los niveles de planeación sectorial y macroeconómica; ii) a estrategias que no concitaban la adhesión de niveles importantes de la administración o eran combatidas o ignoradas por importantes entidades públicas que debían participar en su implementación; iii) a la deficiente implementación de los programas, que no se concretaban en partidas presupuestarias por su falta de metas a nivel de instrumentos de política, y iv) a la poca articulación con los agentes productivos privados, los que en respuesta no le brindaban confianza y adhesión.

La aceptación de este diagnóstico por amplios círculos decisorios llevó a una crisis de la planificación industrial que luego se extendió al conjunto de

la política industrial. Este fenómeno no fue exclusivo de América Latina. Así, la OCDE (1987) señala que, luego de un auge del intervencionismo estatal en sus países miembros en los años setenta y el inicio de los ochenta, la ola intervencionista perdió fuerza e incluso retrocedió a sus niveles más bajos del período previo a la crisis de los años setenta. A la vez, se cuestionó la validez de algunos de los principios que habían inspirado la política industrial de los gobiernos. Este cuestionamiento, que se inició en los países industrializados, se expandió rápidamente en la región latinoamericana, tanto por la influencia de las ideas desarrolladas en esos países, como por elementos que surgían de la propia experiencia de numerosos países de la región en materia de política industrial.

La validez de la política industrial fue cuestionada en general debido a errores que habían llevado a sobreestimar los costos de las fallas del mercado y a subestimar aquéllos asociados con las fallas del gobierno. En particular, las políticas industriales habrían encontrado límites impuestos por los hechos siguientes. En primer lugar, las opciones abiertas a los gobiernos se vieron reducidas por la creciente internacionalización del comercio y la producción, y por una cada vez más difusa separación entre sectores productivos; por otra parte, el dinamismo de la tecnología y los mercados hizo cada vez más difícil y riesgoso para los gobiernos el intento de controlar las variables del contexto de la planificación. En segundo lugar, las políticas aplicadas eran difíciles de evaluar y controlar, lo que las hizo extenderse más allá de su horizonte de validez, fundamentalmente por la labor de grupos de interés. La ausencia de criterios claros para decidir el comienzo y el fin de su aplicación hizo más difícil concretar el objetivo, muchas veces manifestado, de utilizar los instrumentos normativos en un marco de estricta temporalidad; asimismo, la cooptación de órganos decisorios por grupos de interés dificultó aún más la eliminación de medidas normativas cuyo horizonte de validez ya había expirado. Y en tercer lugar, algunas políticas tenían una limitada eficacia intrínseca, principalmente porque su complejidad elevaba la probabilidad de conflicto con los objetivos de otras. Además, la coordinación de políticas planteó problemas a menudo insuperables, en especial por la ausencia de un vínculo claro entre política industrial y política macroeconómica.

El consenso surgido a mediados de los años ochenta sobre el tipo de reformas que necesitaba

¹ Naturalmente, diferentes concepciones económicas discrepan acerca de si ese crecimiento se logró *debido* o *pese* a la política industrial, en especial en un contexto de amplio financiamiento externo. Véase, por ejemplo, Chami Batista (1992) y Dias Carneiro (1990) para el caso de Brasil, y Peres (1989) para el de México.

América Latina tendió a negar la validez e incluso la posibilidad de usar instrumentos que habían sido tradicionales en la política industrial de la región (Ballassa, Bueno, Kuczynski y Simonsen, 1986). Así, por ejemplo, las políticas que tendieron a aceptarse en materia de apertura comercial, tasa de interés, orientación del gasto público, privatización, desregulación y derechos de propiedad intelectual entraron en conflicto directo con los instrumentos en que se habían sustentado las políticas industriales y los desplazaron. La percepción de que las políticas como tales habían

perdido validez, unida a la imposibilidad o indeseabilidad de utilizar sus instrumentos tradicionales, las hizo desaparecer o pasar a cumplir un papel puramente declarativo de un interés genérico por "la industria", el que debía equilibrarse con el interés que merecían otros sectores económicos. Este intento de equilibrar o de no discriminar entre sectores llevó a un progresivo relegamiento de las políticas industriales de alcance sectorial, las que se basaban precisamente en el uso intensivo de los instrumentos señalados anteriormente.

II

Algunos cambios de fines de los años ochenta y principio de los noventa

En los años ochenta, muchos países de América Latina parecieron llegar a conclusiones similares a las señaladas en la sección anterior respecto a la política industrial, y ésta tendió a desaparecer del conjunto de políticas relevantes o, a lo sumo, a ser identificada con la eliminación de las estructuras y comportamientos que se asociaban a las políticas industriales tradicionales.²

Pese a lo anterior, las prácticas de política industrial continuaron teniendo un peso importante en la mayoría de los países desarrollados de Europa (OCDE, 1987),³ en tanto que las características ampliamente estudiadas del Estado desarrollista de Japón y las economías de industrialización reciente del este de Asia mantenían sus rasgos fundamentales.⁴ De las políticas

formuladas o propuestas en ese período puede decirse hoy, con la ventaja de la perspectiva temporal, que abrieron caminos y que pueden llegar a determinar el alcance posible de la política industrial en los años noventa. A continuación se analizan algunas de esas experiencias y propuestas.

1. La política posible en áreas desarrolladas: Ontario, 1988

A partir de un trabajo iniciado un par de años antes, el Consejo del Primer Ministro de Ontario dio a conocer en 1988 un informe en el que planteaba un amplio conjunto de objetivos y de instrumentos de política para reestructurar la economía provincial en un marco de globalización, dinamismo tecnológico y creciente competencia externa (Ontario, Premier's Council, 1988).

Los problemas que enfrentaba la provincia canadiense de Ontario tenían rasgos que eran comunes tanto a países desarrollados como a aquéllos de industrialización intermedia basada en recursos naturales. Por una parte, la provincia tenía una estructura industrial y de innovación moderna comparable a la de otras regiones de elevado desarrollo (por ejemplo, Baden Wurtemberg, Lombardía o Cataluña) y contaba con empresas competitivas en el ámbito internacional (como Northern Telecom). Pero por otra, su base pro-

² Naturalmente, la virtual desaparición de la política industrial como tal no impidió la adopción de importantes medidas en los campos de la privatización y de la refinanciación de la deuda externa (por ejemplo, autorizaciones para canjes de deuda por inversión), las que tuvieron amplio efecto sobre la dinámica de determinados sectores y empresas industriales.

³ En última instancia, el consenso sobre el conjunto de políticas viables tendió a concentrarse en tres objetivos fundamentales: i) la nivelación de las condiciones de la pugna competitiva entre empresas de distinto tamaño o provenientes de regiones con diferentes grados de desarrollo; ii) el fomento de la innovación y difusión de tecnologías debido al importante contenido de externalidades en estas actividades, y iii) la compensación, al menos parcial, de desincentivos a la inversión causados por políticas macroeconómicas (por ejemplo, las que dan lugar a aumentos de la tasa de interés).

⁴ Para un interesante análisis de cómo el estilo de política industrial típico de los países de industrialización reciente del este de Asia se ha mantenido incluso en sus actuales etapas de desarrollo

relativamente elevado, véase Lim (1993) para el caso de Singapur, y Choi (1993) para el caso de la República de Corea.

ductiva adolecía de graves problemas derivados del peso que tenían en la economía provincial las actividades de elaboración primaria de recursos naturales como las industrias del papel y la celulosa, de alimentos procesados, siderúrgica y química) y las industrias sujetas a fuerte competencia (como la de partes para automóviles).

La propuesta industrial que hizo el Consejo del Primer Ministro se basaba en proposiciones analíticas que, desde su propio punto de vista, se distanciaban apreciablemente de la forma tradicional de hacer política industrial. En particular, ellas consideraban tres elementos conceptuales básicos, los que implicaban las siguientes distinciones:

i) Entre empresas de bienes o servicios transables y empresas de bienes o servicios no transables en el mercado internacional. Las primeras compiten en los mercados globales y, por lo tanto, son la fuerza motriz de la economía canadiense; en general, se trata de grandes empresas manufactureras que exportan y de las cuales casi todas las restantes actividades dependen para su prosperidad.

ii) Entre la "creación de riqueza" y la "creación de empleos", siendo la segunda el resultado de la primera. El Consejo considera que habitualmente las políticas industriales se han focalizado en empresas de bienes o servicios no transables internacionalmente a fin de dinamizar la creación de empleos, sin tener en cuenta que son las industrias con producción transable y la riqueza que ellas crean las que determinan cuántos empleos se generan en la economía y si esos empleos son o no bien pagados.

iii) Entre empresas locales y empresas de propiedad nacional. Lo que importa para la prosperidad de una región económica no es quién posee las acciones de una empresa, sino si ésta desarrolla sus actividades de mayor valor agregado (diseño del producto, investigación y desarrollo, toma de decisiones de estrategia empresarial, etc.) en la región. El foco de atención de las políticas industriales deben ser las empresas locales, con independencia de quién tenga la propiedad del capital.⁵

A partir de estos principios, que son sumamente discutibles, el Consejo plantea objetivos y propone instrumentos para revitalizar la economía provincial. Los objetivos implican:

i) Reestructurar la industria para incrementar las

actividades manufactureras de alto valor agregado, lo que se considera de especial importancia para una economía muy dependiente de actividades que hacen uso intensivo de recursos naturales poco procesados.

ii) Desarrollar o crear empresas manufactureras globales capaces de tener un alcance transnacional, especialmente en actividades industriales con alto valor agregado.

iii) Reorientar la política industrial, eliminando el sesgo que favorece la producción de bienes no transables por pequeñas empresas localizadas en subregiones de lento crecimiento, sin tener en cuenta plenamente la distinción entre actividades creadoras de riqueza y actividades creadoras de empleos.

iv) Invertir en industrias nacientes y de rápido crecimiento, que son fundamentalmente las que hacen uso intensivo de tecnología.

v) Apoyar a empresas que puedan transformarse a mediano plazo en líderes a nivel mundial (*threshold companies*),⁶ en la producción de bienes y la prestación de servicios transables en el mercado internacional. A este conjunto, necesariamente pequeño, de empresas debe prestar atención fundamental la política que busque fomentar la creación de riqueza; esto implica, en particular, redefinir el papel de los servicios en el desarrollo provincial e impulsar aquellos que tengan la posibilidad de transformarse en actividades transables globalmente.

vi) Impulsar el desarrollo de una cultura propiamente empresarial que favorezca la asunción de riesgos e impulse la creación de nuevas empresas de bienes y servicios transables en el mercado internacional.

vii) Invertir en desarrollo tecnológico y en recursos humanos.

viii) Crear un consenso nacional que permita reducir la renuencia de los empresarios y de los funcionarios gubernamentales a actuar de consuno en la elaboración e implementación de políticas.

A partir de este conjunto de objetivos y líneas estratégicas, el Consejo propuso un conjunto de instrumentos para concretarlos, entre los que destacan:

i) Los incentivos fiscales a la inversión en empresas exportadoras con potencialidades para trans-

⁵ Un planteamiento similar se puede encontrar en la obra del Secretario del Trabajo de la Administración del Presidente Clinton, Robert Reich. Véase Reich (1991).

⁶ El programa de Ontario define como *threshold companies* a empresas que tienen la potencialidad de realizar el esfuerzo necesario para transformarse en líderes mundiales. En esa provincia, existirían empresas de este tipo en sectores considerados estratégicos, como los de partes para automóviles, componentes para la industria aeroespacial, circuitos integrados y comunicación electrónica de datos. (Véase Ontario, Premier's Council, 1988).

formarse en líderes mundiales en sus sectores, a la inversión de los trabajadores en empresas eficientes y rentables, a las inversiones adicionales en investigación y desarrollo superiores a la media histórica de las empresas, y a la inversión en acciones de empresas de bienes y servicios transables internacionalmente que realizan su primera emisión de acciones.

ii) El establecimiento de un sistema de compras estatales guiado por una visión estratégica del desarrollo de la provincia.

iii) El impulso a la creación y expansión de fondos financieros para desarrollar productos o mercados de exportación, así como para fomentar la formación de fondos de capital de riesgo que apoyen las etapas iniciales de inversión.

iv) Los subsidios a la contratación de técnicos, científicos e ingenieros por empresas de tamaño medio.

v) El impulso a programas de capacitación.

Las líneas de política y los instrumentos que propone el informe del Consejo son bastante tradicionales —al menos desde la perspectiva de los países latinoamericanos con más experiencia en política industrial—, pero tienen importantes connotaciones. Por un lado, el hecho de que una región altamente desarrollada y que además operaba con la perspectiva de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos a muy corto plazo, considerara posibles y válidos los enfoques activos de política industrial, sugiere que muy posiblemente América Latina descartó con demasiada premura la necesidad de recurrir a políticas industriales.

Por otro lado, y con una significación más sustantiva, algunas de las ideas básicas del informe del Consejo obligan a reflexionar sobre el tipo de empresas en las que debe focalizarse la política industrial en un contexto de globalización e intensificación de la competencia internacional. En particular, a partir de esa idea cabría cuestionar la práctica tradicional en la región de declarar su apoyo manifiesto a la pequeña industria y dar apoyo en los hechos a las grandes empresas de bienes y servicios no transables. La focalización en empresas con potencialidades para globalizar su comercio y sus inversiones directas en el exterior podría ser una acción eficiente y con más perspectivas de crear riqueza, en el sentido indicado por el Consejo del Primer Ministro de Ontario.

2. El énfasis en políticas horizontales: CEPAL, 1990

A mediados de 1990, la CEPAL propuso una estrategia de desarrollo para América Latina y el Caribe;

en ella se planteaba un nuevo enfoque de la relación que debía existir entre crecimiento económico y equidad y se sugerían líneas e instrumentos normativos que podrían facilitar la transformación productiva en la región (CEPAL, 1990). Entre los diversos factores que hicieron necesario y viable plantear una nueva visión de cómo se debería encarar el problema del desarrollo y de la equidad en la región, destacan los siguientes:

i) El notorio fracaso de los países de América Latina en combinar crecimiento y equidad, contrastaba con lo sucedido fuera de la región en varios países que habían experimentado un proceso de desarrollo muy dinámico en las últimas décadas y que habían podido combinar una alta tasa de crecimiento con una distribución del ingreso mucho más equitativa que la de la región. Esta parece haber sido la situación predominante en economías como las de China, España, Hong Kong, Israel, Portugal, la República de Corea y la ex Yugoslavia (Fajnzylber, 1990), si bien en ciertos casos en ese proceso afloraron tendencias al deterioro de la distribución del ingreso.

ii) La constante comparación entre las experiencias de las nuevas economías industrializadas del este de Asia y las de la región latinoamericana mostró que en aquéllas había logros muy superiores en términos de una mayor tasa de ahorro, un patrón de consumo menos orientado a bienes suntuarios, una inserción internacional eficiente y una incorporación dinámica e innovadora de progreso técnico a nivel empresarial. La espectacular experiencia asiática ha sido un factor de innegable importancia en la percepción —predominante en América Latina desde comienzos de los años ochenta— de que el patrón de desarrollo de la posguerra está definitivamente agotado.

iii) Las nuevas aproximaciones analíticas al fenómeno de la relación entre crecimiento y equidad muestran la posibilidad de que exista una relación positiva entre ambos: así, la equidad, más que un resultado del crecimiento, sería un requisito para lograrlo, especialmente en el marco de una revolución tecnológica que acentúa el papel de los recursos humanos en la competitividad. La equidad aparece entonces como un real “factor de producción” al facilitar la consolidación de sistemas nacionales de innovación integrados, lo que tiene máxima importancia en un mercado mundial en el que la competitividad depende fuertemente de la localización de las empresas en diferentes sistemas nacionales de innovación.

iv) La percepción creciente de que existe un amplio universo de políticas económicas cuyos efectos

sobre la equidad y el crecimiento no son contrapuestos, sino complementarios: así sucede, por ejemplo, con políticas que impulsan la creación de empleos productivos, la difusión de tecnologías y la capacitación de recursos humanos (CEPAL, 1992).

La propuesta de la CEPAL plantea tanto un objetivo fundamental, como la estrategia que permitiría alcanzarlo y criterios para la selección de las políticas que han de aplicarse. El objetivo es el logro de una integración eficiente de las economías regionales en la economía mundial en un marco de competitividad auténtica —es decir, basada en mejoras de productividad derivadas de la incorporación de progreso técnico— y no espuria. La CEPAL considera que esta última se dio en muchos países de la región en los años ochenta, cuando el mejoramiento de la capacidad competitiva se debió fundamentalmente a reducciones salariales y a la depredación de los recursos naturales.

Para lograr una competitividad auténtica, la CEPAL propone una estrategia que permitiría resolver tres dilemas que dominaron el debate sobre el tema en la región durante los años ochenta: i) superar la dicotomía entre mercado interno y mercado externo mediante una estrategia de inserción competitiva; ii) avanzar en la articulación productiva como mecanismo para evitar opciones ineficientes que signifiquen apoyar algunos sectores productivos en detrimento de otros, y iii) ir más allá de comprobar intereses contradictorios entre los sectores privado y público, propugnando opciones de negociación y concertación entre ellos.

A partir de esos criterios estratégicos, la propuesta especifica una serie de políticas e instrumentos que serían eficaces para lograr una competitividad auténtica a nivel de inserción competitiva, articulación económica interna y concertación de intereses. En lo que se refiere a la política industrial, en particular, plantea tres criterios que permitirían establecer un orden de prioridad para el uso de distintos tipos de políticas: i) En primera instancia, se sugiere utilizar políticas de estimulación de los mecanismos del mercado, para aumentar su transparencia o reducir los costos asociados a la obtención de información por parte de los agentes; ii) en casos de ineficacia de esos estímulos, se propone el uso de políticas de tipo neutro u horizontal que eviten discriminar entre sectores y subsectores productivos, como las que fomentan el fortalecimiento de la base empresarial, las vinculaciones entre la universidad y la industria, el desarrollo y la difusión de tecnología, y la capaci-

tación de los recursos humanos; iii) en casos específicos en los que las políticas horizontales tengan un efecto inferior al deseable desde el punto de vista social, se sugiere la adopción de políticas de intervención directa a nivel sectorial, con un horizonte temporal definido y criterios operativos establecidos con anterioridad para decidir cuándo deberá terminar dicha intervención.

El conjunto de políticas de estimulación de mercados, de alcance horizontal y de intervención selectiva parecería ser lo suficientemente amplio como para encarar situaciones muy diversas y dar continuidad a la visión de largo plazo de la CEPAL que propugna políticas estatales activas, aunque ahora tales políticas deberían orientarse a lograr una eficiente inserción internacional de los países de la región, en lugar de un desarrollo básicamente hacia adentro como en el pasado.

Dentro del conjunto de políticas propuestas por la CEPAL destacan las de alcance horizontal. Muchos de los instrumentos sugeridos en sus publicaciones a partir de 1990 se ubican claramente dentro de ese universo, en especial los que se refieren a la generación de empleos productivos, desarrollo tecnológico y formación de recursos humanos, temas que se encuentran en el centro de las posiciones sustentadas por la institución (CEPAL, 1992). Por otra parte, si bien durante la segunda mitad de los años ochenta parecía que las políticas de intervención directa a nivel sectorial deberían quedar excluidas del conjunto de opciones por considerar, los acontecimientos de los años noventa que se analizan más adelante muestran que en la región existe un espacio para las políticas sectoriales, aunque con algunas características diferentes de las tradicionales.

3. Un alcance más limitado para la política industrial: Brasil, 1990

Brasil tiene una de las experiencias de política industrial más largas e importantes en América Latina. Del conjunto de esa experiencia, en este apartado se resaltaré sólo lo que se refiere a cambios en el alcance de la política.

En el pasado, con frecuencia se buscó respuesta a problemas de implementación de la política industrial en el aumento del alcance de sus planes, programas e instrumentos. Así, por ejemplo, Brasil pasó de medidas de política que tenían un impacto básicamente sectorial en los años cincuenta y sesenta, a programas más amplios en los años setenta, y formuló políticas

para complejos industriales completos a mediados de los ochenta. La idea fundamental era que se consideraba ineficiente establecer metas e implementar mecanismos de política que se enfocaran a ramas industriales aisladas, dado que existían importantes vínculos entre muchas de ellas que compartían una cadena productiva o tenían una base tecnológica común. Esos vínculos habían resultado de la densidad de la estructura industrial a la que había llegado Brasil, por ejemplo, en el complejo electrónico constituido por la microelectrónica, la informática, las telecomunicaciones y la electrónica de consumo.

Así, la política industrial establecida en 1988 en ese país tuvo por principal mecanismo los programas sectoriales integrados que abarcaban cadenas productivas completas, e incluían hasta los sectores proveedores de tecnología (Marcovitch, 1990). En este contexto, los instrumentos normativos tendrían que actuar no sólo sobre las actividades principales de un sector industrial, sino también sobre sus proveedores de materias primas, componentes, bienes de capital y servicios productivos. En última instancia, los programas sectoriales integrados buscaban incidir en todas las actividades que determinaban la competitividad de un sector.

Naturalmente, una política de alcance tan amplio era sumamente difícil de implementar, particularmente en condiciones de extrema inestabilidad macroeconómica y de cambio de gobierno. Así, en junio de 1990 se introdujo una modificación importante al emitirse las Directrices Generales de Política Industrial y Comercio Exterior (Brasil, Ministerio de Economía, Hacienda y Planificación, 1990), las que concebían una nueva relación entre agentes productivos y entre mercados, y aminoraba el énfasis que la política industrial brasileña tradicionalmente había puesto en la acción del Estado y el mercado interno.

Con miras a elevar la eficiencia de las actividades de producción y comercialización, las Directrices Generales anunciaban programas para reducir la protección comercial; aumentar el financiamiento al comercio exterior, a la capacitación tecnológica y a la inversión en capital fijo; impulsar la modernización a nivel de las empresas, fortalecer los sectores de vanguardia, y reestructurar los sectores potencialmente competitivos, pero con problemas. Complementariamente, preveían también nuevos instrumentos legales para fortalecer la competencia y la defensa de los consumidores.

El impulso a la modernización de las empresas

lo brindaría el Programa Brasileño de Calidad y Productividad (PBQP) que promovía la introducción de métodos de gestión modernos, la capacitación de los recursos humanos, el desarrollo de la infraestructura tecnológica, una mejor articulación institucional y métodos eficientes para controlar y promover mejoras de calidad a nivel productivo y comercial (ONUDI, 1992). Por su parte, las actividades de reestructuración industrial propiamente dichas tendrían el apoyo de programas de competitividad industrial (PCI), que se irían aprobando gradualmente mediante procesos de concertación con el sector privado que se realizarían en grupos ejecutivos de la política sectorial (GEPS).

Las Directrices Generales eliminaron (por ser excesivamente complejos) los programas sectoriales integrados derivados de la política de 1988 y redujeron el alcance que debía tener la política industrial, al focalizarla básicamente en segmentos de la cadena de valor (Porter, 1990). Este enfoque por segmentos significó un cambio importante, ya que revirtió una tendencia de mucho tiempo a aumentar el alcance de las políticas y, con ello, las dificultades asociadas a su aplicación. Aunque el enfoque por segmentos no es necesariamente el más eficiente en todos los casos, permite concentrar esfuerzos y establecer criterios operativos para decidir la conveniencia de continuar o terminar una acción de política.

4. La crítica a la visión predominante: Japón, 1991

Durante los años ochenta se fue consolidando una visión del proceso económico y de las estrategias para alcanzar el desarrollo que tendía a dejar de lado la política industrial, ya que se consideraba que los mecanismos de mercado por sí solos podían asegurar el vector de producción más eficiente. Esta visión, que terminó por predominar en las esferas decisorias de la región, se resumía en el Consenso de Washington, en el que habían concordado las principales instituciones financieras internacionales, la administración republicana de los Estados Unidos e importantes líderes de opinión y centros de investigación (Williamson, 1990).

En ese contexto, a fines de 1991 se comenzó a difundir un documento preparado por el Overseas Economic Cooperation Fund (OECF, 1991) de Japón, en el que se critica algunos de los aspectos más importantes de esa visión. Si bien ese documento no hace propuestas de política industrial en un sentido estricto, sus consideraciones sobre cre-

cimiento y política de crecimiento son de la máxima importancia para los objetivos de este artículo. En esencia, el planteamiento japonés se centra en cuatro puntos:

i) Respecto de las políticas para lograr un crecimiento sostenido, considera que mejorar el clima de inversión a través de la desregulación de actividades económicas tal vez no baste para expandir la inversión y que por lo tanto puede ser necesario acudir a medidas fiscales y monetarias dirigidas directamente a promoverla.

ii) Es necesario lograr un equilibrio entre la liberalización del comercio y el desarrollo industrial. Este equilibrio, cuya importancia no se reconoce en el enfoque convencional, no se puede conseguir automáticamente, pues si bien la liberalización refuerza las ventajas comparativas estáticas, es demasiado optimista suponer que las nuevas industrias (basadas en ventajas comparativas dinámicas) surgirán por el solo accionar del sector privado.

iii) Existen límites muy claros a la eficiencia de los mecanismos con los que operan los mercados financieros. Ello obliga a reconsiderar la posibilidad de aplicar tasas de interés inferiores a las de mercado en casos de inversiones que implican alto riesgo, generan externalidades, originan beneficios sociales, se dan en mercados con información imperfecta o se producen en industrias nacientes.

iv) La privatización no es siempre la solución a los problemas de eficiencia del sector público.

Este conjunto de proposiciones, que contradice en gran medida la visión predominante, resume, en última instancia, elementos de la experiencia de desarrollo de Japón y de las economías recientemente industrializadas del este de Asia, cuyo crecimiento se basó en la cooperación entre el sector privado y un Estado sumamente intervencionista y con elevada capacidad de dirección. Si bien tal capacidad no está presente en la mayoría de los países de América Latina, y la cooperación no ha sido una característica destacada en ella en el largo plazo, la crítica del OECF a la visión predominante sugiere la necesidad de volver a considerar opciones que posiblemente se desecharon con demasiada premura en la región.

5. La reaparición de la política sectorial: México, 1992

La política industrial y de comercio exterior establecida en México a partir de 1989 no se basaba en distinciones entre sectores o ramas industriales. Por

el contrario hacía hincapié en medidas normativas de alcance horizontal que influyeran en el conjunto de la industria e incluso en la totalidad de la economía.⁷ Durante la negociación del acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y Canadá, se pudo comprobar algunas de las limitaciones de un enfoque basado sólo en políticas horizontales, dado que las negociaciones tuvieron un alcance fuertemente sectorial y sus resultados establecían condiciones diferenciadas para algunas ramas o clases industriales, como sucedió en las industrias automotriz y de computación.

En este clima de resurgimiento de las consideraciones sectoriales, en mayo de 1992 se dio a conocer el Programa para Promover la Competitividad e Internacionalización de la Industria Textil y de la Confección.⁸ Dado el peso de esa industria en la economía nacional (10% del PIB manufacturero y 850 000 empleos) y su potencial de expansión en el contexto de un tratado de libre comercio en América del Norte, el programa se propone contribuir a crear un marco operativo más adecuado para los industriales de la rama y sentar bases administrativas y financieras para elevar su competitividad.

El programa textil y de la confección comprende cuatro grandes áreas: comercio exterior, tecnología, organización industrial y financiamiento. En lo que a comercio exterior se refiere, establece políticas con referencia a normas de etiquetado, ajuste de aranceles aplicables a las importaciones de maquinaria y equipo para evitar que éstos lleguen al productor a precios superiores a los que pagan sus competidores internacionales, mecanismos para evitar prácticas desleales de comercio⁹ y promoción de exportaciones. En el rubro tecnológico, identifica un conjunto de problemas que afectan al sector y crea un grupo de trabajo integrado por los sectores público y privado para que presente posibles soluciones.

⁷ Véase, por ejemplo, el capítulo sobre líneas de acción del Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior, 1990-1994 (México, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 1989).

⁸ Al mismo tiempo, se publicó también el Programa para Promover la Competitividad e Internacionalización de las Industrias de la Curtiduría y del Calzado; para los fines del presente trabajo, su contenido presenta características muy similares a las del programa que se ocupa de la industria textil y de la confección. (Véase México, Secretaría de Comercio y Fomento Exterior, 1992a y 1992b.)

⁹ En este particular, se establecen mecanismos de operación aduanera y de fiscalización para prevenir la importación ilegal de ropa usada, eliminar la subfacturación, reducir los costos de los trámites aduaneros y facilitar el acceso a la información de comercio exterior.

En el área de organización industrial, el programa propone medidas para mejorar la estructura y el comportamiento empresarial en el sector. En especial, hace presente que existe poca coordinación dentro del sector entre sus tres grandes eslabones (elaboración de fibras naturales y sintéticas, fabricación de hilados y tejidos, y confección). Esta escasa coordinación y la excesiva fragmentación del rubro de las confecciones impide aprovechar economías de escala y dificulta una oferta flexible que responda a los cambios en la demanda. El aumento de la comunicación y coordinación entre agentes productivos permitiría poner en marcha sistemas de respuesta rápida que permitiesen obtener una calidad total en cada etapa del proceso, eliminar tiempos improductivos y utilizar la tecnología de manera óptima.

El programa considera también que es importante promover coinversiones y alianzas estratégicas con productores y comercializadores internacionales para poder mejorar la capacidad de respuesta del sector a los retos de la globalización. Asimismo, propone impulsar el acceso al crédito por parte de las empresas del sector, lo que se lograría, entre otros mecanismos, mediante condiciones preferentes para la microempresa y la pequeña y mediana empresa, y la promo-

ción de la especialización en el sector por parte de bancos comerciales que operen en el ámbito nacional o regional.

La importancia de este programa, cuyo seguimiento lo hará un comité integrado por representantes de los sectores privado y público, radica, más que en aspectos innovadores, en el hecho de que su propia existencia muestra los límites a los que se enfrentan las políticas horizontales. Más allá de algunas políticas con alcance sumamente amplio (por ejemplo, las de apoyo a la educación primaria), los instrumentos de política tienen en su mayoría un alcance muy diferente según el sector al que se apliquen. Como por la limitación de recursos humanos y financieros no es posible formular políticas para todos los sectores de la estructura industrial, es imprescindible establecer criterios de prioridad para dirigir los esfuerzos a algunos de ellos, considerando variables de uso habitual, como su importancia en el empleo, su potencial exportador o la existencia de riesgos importantes para su supervivencia. Más aún, el programa analizado muestra que se ha operado un cambio radical en el conjunto de instrumentos básicos utilizados por la política, como se refleja en la eliminación de los estímulos fiscales y de los mecanismos abiertos de protección comercial.

III

Conclusiones: los temas permanentes

De esta revisión de experiencias y propuestas en materia de política industrial, es posible concluir que existen determinados temas que están permanentemente en el debate sobre el particular. En esta sección se presentan algunos de ellos, de gran importancia para la decisión e implementación de políticas, y se sugieren las maneras de encararlos en los años noventa, algunas de las cuales ya fueron mencionadas en secciones anteriores.

La desaparición de la política industrial de alcance sectorial como elemento relevante en la región parece tener más que ver con el impacto de posturas teóricas y con malas experiencias de los países, que con la solución de los problemas que esa política se proponía enfrentar. Por ello, varios países han tomado medidas que implican políticas horizontales, las que al concretarse necesariamente tienen un alcance sectorial. Así, por ejemplo, la

“inserción competitiva” de Brasil, el “pasaje a una segunda fase exportadora” de Chile o el “aprovechar las potencialidades de la zona de libre comercio de América del Norte” de México, llevan a tomar medidas o a elaborar programas con alcance estrictamente sectorial. Esto es aun más patente cuando se intenta defender sectores con problemas de competencia (muchas veces desleal), como, por ejemplo, la industria textil chilena¹⁰ o la industria de confección mexicana.

El alcance que debe tener la política industrial continúa siendo un tema abierto a la discusión y a diversas experiencias normativas, y es positivo que

¹⁰ En diciembre de 1992 el Ministerio de Economía de Chile anunció el Plan de Reversión para la Industria Textil, que busca superar “su creciente rezago competitivo”. Véase *Estrategia*, 1992.

así sea. Si bien la tendencia hacia programas integrales o dirigidos a complejos extremadamente amplios parece haberse revertido, no hay elementos analíticos que permitan determinar *a priori* cuál es el alcance que resultará más eficiente. En el párrafo anterior se señalaron condiciones que han llevado a la permanencia de enfoques sectoriales, mientras que las medidas a nivel de segmento son importantes, en especial cuando se desea influir en la dinámica empresarial.

La capacidad de implementación de las políticas continúa siendo un elemento de gran importancia para definir su alcance óptimo. En la región, si bien se podría aducir que algunas de las experiencias reseñadas adolecían de fallas de concepción, su impacto distó siempre de lo esperado, debido a la poca capacidad de implementación de los Estados. Esta insuficiencia se ha traducido a menudo en la aseveración de que no es posible elegir "sectores ganadores o perdedores". En realidad, más que errores en la selección de los sectores o subsectores que han de apoyarse, lo que ha habido es falta de capacidad para aplicar medidas, incluso dirigidas a sectores que eran claramente ganadores, en la región y fuera de ella. Por cierto que adoptar exclusivamente políticas horizontales o neutras no soluciona el problema de incapacidad de implementación, y muchas veces lo magnifica al tener que llevar adelante acciones en sectores sumamente disímiles. Pese a sus innegables ventajas de simplicidad, las políticas estrictamente horizontales tienden a alcanzar con bastante rapidez límites determinados por la especificidad sectorial de la tecnología, los mercados, las estructuras organizativas de los empresarios e incluso las negociaciones económicas internacionales.

A nivel de instrumentos de política, no los hay nuevos; más bien se han eliminado los incompatibles con la apertura comercial y la disciplina fiscal. Así, los subsidios fiscales, las cuotas de importación y las tasas de interés preferentes están dejando de utilizarse de manera generalizada, aunque subsisten en casi todos los países de la región para actividades proveedoras de importantes externalidades o para ramas industriales que se consideran claves, como la automotriz. Por otra parte, la privatización de empresas estatales ha reducido el papel que puede cumplir el poder de compra del Estado como instrumento de política.

Si bien hay avances en la reducción de los costos de información y transacción, en muchos países de América Latina existe amplio margen para aplicar este tipo de políticas de estímulo al mercado. Por otra

parte, es necesario, encarar con más profundidad la reducción de los costos de coordinación. Esta es la base del éxito de distritos industriales que utilizan sistemas locales de innovación, como lo muestran diversas experiencias de desarrollo regional, por ejemplo, en Italia (Bianchi y Bellini, 1991).

Más allá de las dimensiones prácticas del fracaso de muchas políticas industriales, hay un factor teórico que deriva del cuestionamiento de los análisis tradicionales de organización industrial.¹¹ A los problemas teóricos que enfrenta todo análisis de base fundamentalmente casuística, se han añadido dos elementos que han aumentado la insatisfacción con esos análisis. Por una parte, la crítica neoschumpeteriana y de los analistas de "mercados disputables" han mostrado que la estructura industrial es endógena al sistema estructura-conducta-desempeño y que, por lo tanto, no puede ser considerada un mero instrumento de política, como estaba implícito en muchos programas sectoriales.

Por otra parte, la creciente apertura de las economías de la región tiende a volver menos relevante un cuerpo analítico que fue básicamente concebido para una economía cerrada (como lo era Estados Unidos en los años cuarenta y cincuenta). En economías abiertas y en proceso de globalización, hay que revisar muchas de las proposiciones tradicionales sobre relaciones existentes entre barreras a la entrada, concentración, diversificación y diferenciación de los productos, por un lado, y el poder del mercado, por el otro. Además, la revaloración del papel de las empresas transnacionales (en sentido positivo) y de las empresas estatales (en sentido negativo) ha hecho que muchas de las aseveraciones sobre las relaciones entre las variables mencionadas y la forma de propiedad del capital pierdan relevancia para la formulación de políticas, aunque es discutible que hayan perdido validez. Esta situación de crisis del modelo

¹¹ Como se señaló en la sección II de este artículo, gran parte de las políticas sectoriales que se elaboraron en la región, se han basado en los análisis tradicionales de organización industrial. El principal cuerpo de teoría relativamente reciente en los estudios de organización industrial —la teoría de los juegos— ha suministrado algunos resultados analíticos interesantes, pero no concluyentes y que aún distan de poder traducirse en instrumentos y enfoques nuevos de política (Norman y La Manna eds., 1992). Pese a ello, la teoría de los juegos, la teoría de la información, el análisis de jerarquías y los enfoques basados en la corrección de las imperfecciones del mercado constituyen el núcleo analítico más importante, del que se puede esperar resultados que lleguen a tener un impacto relativamente similar al que tuvo el modelo de estructura-conducta-desempeño (véase por ejemplo Katz, 1993).

de análisis de organización industrial contrasta con las perspectivas que la "nueva teoría del desarrollo" ha abierto al incorporar, en sus modelos, elementos cruciales para el análisis de la industria y sus determinantes tecnológicas, como el aprendizaje por la acumulación de experiencia, las economías de escala y la presencia generalizada de externalidades. La inclusión de variables de este tipo en un marco de equilibrio general ofrece posibilidades interesantes para articular elementos tradicionales del análisis industrial y teorías de crecimiento económico, con fundamentos microeconómicos sólidos (Grossman y Helpman, 1991).

Finalmente, cabe destacar que las opciones de política industrial que se consideren viables en la región se verán afectadas por dos procesos que se dan principalmente en los países desarrollados, y en lo que a América Latina se refiere, básicamente en los Estados Unidos. Por un lado, la evolución que tenga el pensamiento sobre el alcance eficiente de la acción estatal determinará en buena medida la permanencia

del Consenso de Washington vigente hasta 1992, y ello, naturalmente, incidirá en la gama de políticas que los gobiernos de la región considerarán eficientes y viables. Por otro, el tipo de escenario hacia el que tienda el sistema de comercio internacional (de apertura multilateral, de bloques relativamente abiertos o de bloques cerrados) influirá apreciablemente sobre el tipo de política industrial aceptable. Si bien siempre es posible que se encuentren soluciones de comercio a problemas de comercio, no sería sorprendente que las respuestas reales a tales problemas se tuvieran que buscar en las estructuras productivas subyacentes, como lo muestra el proceso de negociación de la Iniciativa sobre Impedimentos Estratégicos suscrita por Estados Unidos y Japón. En un escenario tal, las negociaciones y las represalias comerciales incluirían también consideraciones de estructura y política industrial. Después de todo, las soluciones óptimas (*first-best*) sólo son superiores a las soluciones subóptimas (*second-best*) cuando todos los actores se comportan como si vivieran en un mundo óptimo.

Bibliografía

- Balassa, B., G. Bueno, P. P. Kuczynski y M. H. Simonsen (1986): *Toward Renewed Economic Growth in Latin America*, Washington, D.C., Institute for International Economics.
- Bianchi, P. y N. Bellini (1991): Public policies for local networks of innovators, *Research Policy*, vol. 20, N°5, Amsterdam, Elsevier Science Publishers B.V. (North-Holland), octubre.
- Brailevsky, V. (1980): Industrial Growth and International Trade in Mexico, México, D.F., Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, mimeo.
- Brasil, Ministerio de Economía, Hacienda y Planificación (1990): *Directrices gerais para a política industrial e de comércio exterior*, Brasilia, 26 de junio.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1990): *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.90.II.G.6.
- (1992): *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, LC/G.1701, Santiago de Chile.
- Chami Batista, J. (1992): *Debt and Adjustment Policies in Brazil*, Boulder, Colorado, Westview Press.
- Choi, D. W. (1993): *From Export-Led to Technology-Oriented Growth: the New Korean Industrial Policy*, La Jolla, California, IR/PS, University of California, San Diego.
- Dias Carneiro, D. (1990): Crise e esperança: 1974-1980, M. de Paiva Abreu (ed.), *A ordem do progresso. Cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*, Río de Janeiro, Editora Campus.
- Estrategia*, Santiago de Chile, 1 de diciembre de 1992.
- Fajnzylber, F. (1990): *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío"*, Cuadernos de la CEPAL, N° 60, Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.89.II.G.5.
- Grossman, G. y E. Helpman (1991): *Innovation and Growth in the Global Economy*, Cambridge, Mass., The MIT Press.
- Kaldor, N. (1966): *Causes of the Slow Rate of Economic Growth of the United Kingdom: an Inaugural Lecture*, Londres, Cambridge University Press.
- Katz, J. (1993): Falla del mercado y política tecnológica, *Revista de la CEPAL*, N° 50, LC/G.1767-P, Santiago de Chile, CEPAL, agosto.
- Lim, L. Y. C. (1993): *Technology Policy and Export Development: the Case of the Electronics Industry in Singapore and Malaysia*, Maastricht, Países Bajos, Universidad de las Naciones Unidas, Institute for New Technologies.
- Marcovitch, J. (1990): Política industrial e tecnológica no Brasil: uma avaliação preliminar, *Pensamiento Iberoamericano*, N° 17, Madrid, Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI)/Sociedad Estatal Quinto Centenario, enero-junio.
- México, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (1989): *Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior, 1990-1994*, México, D.F.
- (1992a): *Programa para promover la competitividad e internacionalización de la industria textil y de la confección*, México, D.F.
- (1992b), *Programa para promover la competitividad e internacionalización de las industrias de la curtiduría y del calzado*, México, D.F.
- Norman, G. and M. La Manna (eds.) (1992): *The New Industrial Economics. Recent Developments in Industrial Organization, Oligopoly and Game Theory*, Aldershot, Hants, Reino Unido, Edward Elgar Publishing Limited.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1987): *Structural Adjustment and Economic Performance*, París.
- OECF (Overseas Economic Cooperation Fund) (1991): *Issues Re-*

- lated to the World Bank's Approach to Structural Change. Proposal from a Major Partner, OECF Occasional Paper, N° 1, octubre.
- Ontario, Premier's Council (1988): *Competing in the Global Economy*, Report of the Premier's Council, Toronto, Queen's Printer for Ontario.
- ONUDI (Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial) (1992): *Brazil's Industrial Policy: an Assessment in the Light of the International Experience*, PPD. 26, Viena, Servicio de Estudios Nacionales y Regionales, División de Políticas y Perspectivas Industriales.
- Peres, W. (1989): *Un decenio de planeación industrial en México, 1979-1988*, La Jolla, California, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego.
- Porter, M. (1990): *The Competitive Advantage of Nations*, Nueva York, The Free Press.
- Reich, R. B. (1991): *The Work of Nations. Preparing Ourselves for the 21st-Century Capitalism*, Nueva York, Vintage Books.
- Scherer, F. M. y D. Ross (1990): *Industrial Market Structure and Economic Performance*, Boston, Houghton Mifflin.
- Williamson, J. (1990): What Washington means by policy reform, J. Williamson (ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington, D.C., Institute for International Economics.

El desafío *de la competitividad* industrial

**Rudolf M. Buitelaar
Leonard Mertens**

*Oficial de asuntos económicos
de la Subse de la CEPAL en
México.*

*Experto en el Proyecto
Cambio Tecnológico y
Mercado de Trabajo, de
PREALC/OIT - Agencia
Canadiense de Desarrollo
Internacional (ACDI).*

La industria manufacturera de América Latina ha experimentado diversas transformaciones en los últimos años. Se percibe un desempeño favorable en sus exportaciones, pero un lento crecimiento de la producción y la inversión ante la débil recuperación de la demanda interna y la mayor competencia externa. También se registra una mayor especialización en los bienes intermedios de producción basada en recursos naturales y caracterizada por la importancia de las economías de escala, el tiempo de maduración relativamente largo de las cuantiosas inversiones y la presencia de empresas privatizadas y transnacionales. Por otra parte, se observan indicios del surgimiento de un variado conjunto de actividades manufactureras competitivas, todavía de escala tan pequeña que no se percibe bien en los datos agregados. En el artículo se revisan algunas de estas experiencias y se concluye que es necesario asentar un entorno propicio para el fortalecimiento de este tipo de actividades; para tal efecto se requiere, a nivel de los establecimientos, impulsar el mejoramiento de la productividad. Finalmente, desde un punto de vista sectorial, se destaca la necesidad de continuar impulsando las exportaciones, agregando nuevos productos y explorando otros mercados, al mismo tiempo que se señala la importancia de elevar la competitividad en el mercado interno, que sigue siendo el principal factor de demanda para la industria en la región.

I

Introducción

La industria manufacturera de América Latina desarrolló en la posguerra una importante capacidad productiva, orientada sobre todo a satisfacer la demanda interna. Posteriormente, en los años ochenta, la convergencia de una serie de cambios planteó a la empresa manufacturera el reto de mejorar la competitividad. La fuerte contracción de la demanda interna, la aplicación de políticas macroeconómicas que reestructuraron los precios relativos a favor de la actividad exportadora, el cambio en las políticas comerciales que aumentó la competencia en los mercados domésticos, aunado a las tendencias de globalización de las empresas y a las transformaciones en las prácticas productiva y de organización que se dieron en los países industrializados, configuraban un entorno económico completamente distinto al de tan sólo una década atrás. Los cambios, sin embargo, no fueron lineales ni perfectamente previsibles. El proceso de privatizaciones, por ejemplo, significó la reasignación de recursos privados de inversión desde actividades transables hacia actividades no transables. El signo opuesto de algunos elementos del cambio contribuyó a la incertidumbre que condicionaba el comportamiento empresarial en esa etapa de transición hacia otro modelo estratégico.

Ante estas transformaciones cabe suponer que la industria manufacturera de la región se encuentra en un complejo proceso de adaptación. Este proceso puede tomar diferentes formas, ya que los cambios afectan de manera distinta a las empresas, según sean las características del mercado y del sector en que ellas operan, el tamaño y tipo de propiedad de las mismas y su capacidad innovadora.

En el presente artículo se examinan algunos fenómenos macro y microeconómicos que evidencian ese proceso de adaptación registrado en los últimos años. A nivel macroeconómico, el análisis refleja un desempeño favorable de las exportaciones de manufacturas, pero con un crecimiento lento de la producción y la inversión ante la recuperación incipiente de la demanda interna y la mayor competencia externa en el mercado doméstico. También muestra cambios estructurales, en el sentido de una mayor especialización en los sectores de bienes intermedios, como las industrias químicas básicas, siderúrgica,

del papel y la celulosa y la elaboración de diferentes minerales. Estos sectores se basan en la disponibilidad de recursos naturales, y se caracterizan por la importancia de las economías de escala, el tiempo de maduración relativamente largo de las cuantiosas inversiones, y la presencia de empresas públicas (privatizadas) y empresas transnacionales. Esto último se explicaría porque en estos sectores las macrodevaluaciones hicieron competitiva la producción sobre la base de las inversiones realizadas en el período que precedió a la crisis. Incluso es probable que en algunos casos las exportaciones se realicen sobre la base del costo marginal, sin posibilidad de recuperación de las inversiones originales. El otro fenómeno que se observa es la relocalización de ciertas actividades de empresas transnacionales en un número limitado de países de la región. Algunas empresas estadounidenses, para hacer frente a la competencia, sobre todo a la asiática, han trasladado parte de la producción a países como México (automotriz, electrónica, textil) y los caribeños (confección y otras actividades que hacen uso de mano de obra de escasa preparación).

Este panorama puede considerarse sombrío, ya que induciría a pensar que a América Latina le quedan pocas opciones aparte la de aprovechar, a precios de descuento, las inversiones realizadas en períodos anteriores, explotar de la misma manera sus recursos naturales, y aprovechar también la ventaja de su mano de obra no calificada. Sin embargo, esta interpretación no se compadece del todo con algunas experiencias a nivel microeconómico. Existen indicios del surgimiento de un mosaico de actividades manufactureras competitivas, que por su escala aún pequeña no se perciben bien en los datos agregados. En la sección siguiente se revisan algunas de estas experiencias que a lo mejor son señales de que existen posibilidades de expansión en áreas difíciles de imaginar y planificar. El reto de mejorar la competitividad en las empresas manufactureras puede afrontarse de muchas maneras diferentes. Las políticas industriales del continente —tema que se toca brevemente en las conclusiones— no sólo enfrentan el problema de cómo aumentar las inversiones, la productividad y la com-

petitividad auténtica en aquellos sectores que todavía inciden fuertemente en los datos agregados, sino también el de cómo estimular la creatividad y la

capacidad productiva en este mosaico de actividades que aún no alcanzan escalas apreciables en los datos macroeconómicos.

II

Una visión de conjunto de la industria manufacturera latinoamericana¹

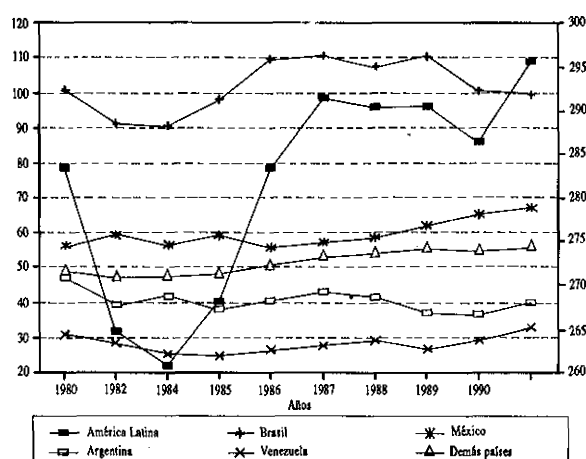
1. Evolución del producto manufacturero y grado de industrialización

El producto interno bruto de América Latina está mostrando signos de recuperación tras una década de virtual estancamiento. Por su parte, el producto manufacturero ha mostrado un comportamiento procíclico, señal de la mayor elasticidad de la demanda de productos manufacturados. En 1980-1985, como reacción a la crisis, experimentó un descenso medio anual de 0.6%; en 1986 su recuperación "espuria" fue mayor que la del PIB (+6.8%), y entre 1988 y 1990 su estancamiento condujo a un nuevo retroceso absoluto. Sólo su recuperación en 1990 fue algo inferior a la de la economía total, debido al deterioro de la producción manufacturera en Brasil y Colombia (CEPAL, 1993, p. 89). El desempeño de la industria manufacturera se refleja en el gráfico 1, donde el crecimiento regional del sector se muestra sobre el eje vertical derecho, y el de cada país sobre el eje vertical izquierdo.

El grado de industrialización de la región bajó de 26% del producto total a principios de los años ochenta a 24% al iniciarse la década de 1990. Sin embargo, el indicador respectivo muestra grandes diferencias entre los países. Tan sólo tres de ellos —Argentina, Brasil y Uruguay— aparecen con un grado de industrialización superior al promedio de 24% en 1991, en circunstancias que habían registrado

GRÁFICO 1

América Latina: PIB industrial, 1980-1990
(Miles de millones de dólares)^a



Fuente: Industrial Statistics Data Base de ONUDI.

^a A precios constantes de mercado de 1980

un retroceso significativo a este respecto en los años ochenta. Los países con un grado de industrialización algo inferior al promedio (Colombia, Chile, México y Venezuela) en general lo han mantenido constante, al igual que los que exhiben un nivel de industrialización relativa menor (CEPAL, 1993, p. 90).

2. Empleo e inversión

En materia de empleo,² el sector industrial de la región redujo en un 5% el personal ocupado en el período 1980-1990, disminución que se acentuó en la primera mitad de los años ochenta, concentrando-

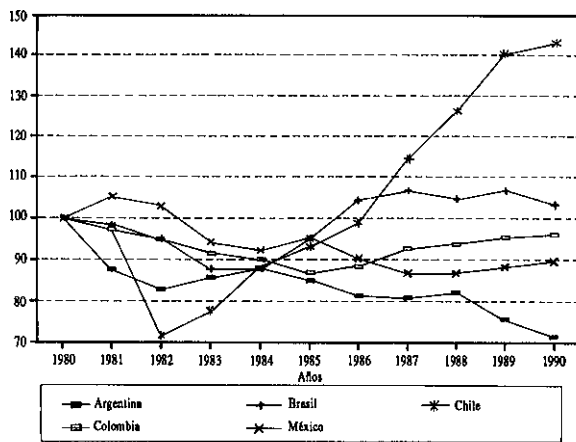
¹ La obtención de una visión de conjunto se dificulta por los procesos de fuerte sobrevaluación y subvaluación de las monedas nacionales y por los cambios en la estructura de precios relativos. Para las tasas de crecimiento se utilizaron los datos en precios constantes, que en esencia reflejan el volumen físico de la producción, valorado a precios de 1980. El análisis de los cambios en la estructura productiva y del grado de apertura de las economías se efectúa en dólares corrientes, con lo cual simplemente se admiten todos los problemas derivados de la valoración de las monedas y las fluctuaciones de los precios relativos.

² Datos de Industrial Statistics Data Base de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI).

se en Argentina (gráfico 2 y cuadro 1). En México y Brasil no hubo generación neta de empleo industrial en el mencionado período, mientras que en algunos países con un sector industrial más pequeño, como Chile y Venezuela, sí la hubo y sobre todo en la última parte del período. Es decir, en los países con la mayor concentración industrial de la región, el sector dejó de generar nuevos empleos en los años ochenta, en circunstancias que en la década anterior el empleo en el conjunto de los países había crecido a una tasa de 4.4% anual en el sector.³ Esta disminución de la capacidad de generación de nuevos empleos, aparte la contracción de la demanda y la reducción de la inversión, podría explicarse en parte por el nuevo patrón de especialización sectorial que se está perfilando, como se mostrará en el acápite 5. Otro elemento explicativo es la estrategia de productividad de los establecimientos, que se caracterizó por la racionalización del uso de la mano de obra y por las escasas inversiones, que se limitaron a la sustitución de la maquinaria antigua pero que no llegaron a incrementar —significativamente— la producción global.

GRAFICO 2

América Latina: empleo manufacturero, 1980-1990
(Índices 1980 = 100)



Fuente: Industrial Statistics Data Base de ONUDI.

³ En materia de empleo, aparte la cantidad de puestos, interesan también la calidad, el nivel de remuneraciones, la composición por calificación, edad y género, etc. En estos temas ha habido cambios de importancia que aquí no se analizan pero que se han tratado en múltiples estudios nacionales.

CUADRO 1

**América Latina: empleo manufacturero
(personal ocupado), 1970-1990**
(Tasas anuales medias de crecimiento)

	1970-1980 ^a	1980-1990 ^b
Total región	4.4	-0.5
Argentina	0.8	-3.2
Brasil	5.9	-0.1
Colombia	2.6	-0.5
Chile	1.3	0.4
México	6.6	0.0
Uruguay	0.3	-5.5
Venezuela	6.1	0.4

Fuente: CEPAL, 1993.

^a Industria incluye explotación de minas, industrias manufacturera, electricidad y construcción.

^b Tasas de crecimiento anuales entre el promedio de los períodos 1978-1980 y 1988-1990.

3. Inversión y productividad

La inversión interna bruta, al igual que el producto interno bruto, sólo en 1991 empezó a mostrar señales de recuperación, tras una caída que del 25% del producto en 1980 la llevó a representar poco más del 15% en 1990. También aquí hay un comportamiento desigual entre los países: mientras Brasil y Colombia aún en 1991 mantenían su tendencia declinante, México y Chile se recuperaban con paso firme desde 1988, en circunstancias que la mayoría de los demás países sólo lo hacían desde 1991.

De la inversión total, la inversión en maquinaria y equipo significó casi el 39% en 1980, año de mayor inversión. Esta inversión sufrió una caída incluso más aguda, llegando su participación a 34% en 1985. Desde entonces, a niveles agregados, su comportamiento ha sido algo más dinámico que el de la inversión total, y su participación en ella llegó nuevamente a superar el 38% en 1991.

Un elemento central de la capacidad competitiva de la industria es la productividad. Si tomamos el indicador de productividad laboral, observamos que, a grandes rasgos, el valor agregado manufacturero se mantuvo constante o declinó algo entre 1980 y 1990, mientras el empleo manufacturero registraba un descenso de 0,5% anual, sobre todo por la contracción de la actividad en la Argentina. Los dos

hechos combinados indican que la productividad laboral, expresada como valor agregado por empleado, creció.

En el análisis de la evolución de la productividad del trabajo y, sobre todo, de la del total de los

factores, se enfrenta el problema de la disponibilidad de datos confiables y que puedan ser comparados. No obstante, para algunos países y basándose en estudios nacionales, se obtuvieron indicadores de interés al respecto (cuadro 2).⁴

CUADRO 2

América Latina: evolución de la productividad, 1980-1990*(Tasas de crecimiento anuales)*

Países	Productividad del trabajo ^a			Productividad total de los factores		
	1980-1985	1985-1990	1980-1990	1980-1985	1985-1990	1980-1990
México	1.1	2.5	1.5	-0.7	6.5	-
Chile ^b	2.0	-1.0	-	-0.6 ^c	-2.0 ^c	-0.9 ^c
Brasil ^d	0.4	0.1	0.2	-	-	-
Colombia	4.2	1.9	2.8	-1.8	0.5 ^c	-1.1
Argentina ^d	-0.5	1.8	0.7	-	-	-

Fuente: OIT, 1991; Brown (1993); Bonilla (1992); Kantis (1993); CEPAL (1993a); Agacino y Rivas (1993).

^a Valor agregado por persona ocupada en la industria.

^b Productividad media física del trabajo (establecimientos con más de 10 trabajadores).

^c Establecimientos con más de 50 trabajadores.

^d Valor agregado por hora trabajada.

^e Período 1985-1989.

En la década de 1980, la productividad del trabajo industrial en los cinco países considerados se estancó entre 0 y 1.5% (salvo en Colombia, donde creció 2.8%), frente a las tasas superiores a 3% (México, Brasil) experimentadas en décadas precedentes. Las estrategias de productividad, si bien no fueron idénticas en todos los países, tenían rasgos en común. En el primer momento de la crisis predominó el objetivo de minimizar la pérdida en la tasa de ganancia mediante la *racionalización* de los factores de producción, con una disminución en los niveles absolutos: menor cantidad de mano de obra (reducir personal) y de capital (producir con maquinaria depreciada), sin mayores innovaciones tecnológicas y de organización. Mientras la mano de obra se podía reducir disminuyendo los puestos de trabajo, en materia de maquinaria y equipo hubo un aumento de la capacidad ociosa y de la edad media del parque. La supresión de las inversiones nuevas llevó a una caída de la formación neta de capital en varios países (cuadro 3) como en México, donde ésta se redujo en un

20% en las empresas manufactureras entre 1983 y 1987 (Hernández Laos, 1991). A pesar de la racionalización no se logró aumentar la productividad total de los factores —aquella parte del crecimiento atri-

CUADRO 3

América Latina: inversión en maquinaria y equipo en los años ochenta.**Formación bruta de capital fijo***(Tasas de crecimiento anuales)*

Países	1980-1985	1985-1990	1980-1990
México	-6.7	8.3 ^a	-0.3 ^a
Chile	-9.7	19.6 ^a	2.3
Brasil	-9.3 ^b	0.5 ^b	-8.8 ^b
Colombia	1.6 ^b	2.1 ^b	1.5 ^b
Argentina	-11.1	-4.8	-8.0

Fuente: Agacino y Rivas (1993); Sarmiento (1993); CEPAL (1992).

^a Período 1985-1989.

^b Inversión en maquinaria y equipo en todos los sectores económicos. Se le ha tomado como una aproximación de la evolución de la inversión en maquinaria y equipo en el sector industria. En el caso de México, donde se contó con ambas cifras, la diferencia era de un punto por ciento a favor del sector industria. Es decir, el crecimiento era un punto por ciento mayor en promedio.

⁴ Datos hasta el año 1985 se encuentran, por ejemplo, en Elias (1992).

buable a los avances en conocimientos, tecnología y organización—, probablemente debido al incremento de la capacidad ociosa.

Hubo un segundo momento en las estrategias de productividad, en el cual la fase de ajuste y racionalización se transformó en una fase de *intensificación* del uso de los factores con un incremento de la eficiencia, que coincidió en varios países con la reactivación de la demanda. La estrategia de productividad consistía en producir más y mejor con el mismo nivel de recursos productivos.

Mientras las inversiones en maquinaria y equipo se mantuvieron estancadas hasta finales de la década, se inició un proceso de innovación parcial⁵ en la organización del trabajo y de la producción. Estas innovaciones estaban orientadas a mejorar la calidad del proceso y del producto. No se recurrió a grandes inversiones en equipo y la innovación técnica se circunscribió a hacer adaptaciones más que a aplicar nuevas fronteras tecnológicas. La excepción fue el incremento de la inversión en computadores en las esferas indirectas de la producción⁶ —sistemas de información y control de proceso. La estrategia consistió básicamente en potenciar más los factores capital y trabajo con que se contaba. De este modo, la productividad total de los factores en la industria de varios países empezó a mejorar en la segunda mitad de la década.⁷

Sin embargo, al comparar los niveles de productividad con los alcanzados en la industria manufacturera de los Estados Unidos, se observa que la relación se mantuvo constante en torno a un tercio del nivel de productividad registrado en aquel país. Esta relación encubre comportamientos muy disímiles entre los diferentes sectores, ya que se registró un excelente desempeño productivo en los sectores fuertes, como las industrias químicas, siderúrgica, y otros minerales no metálicos, estancamiento del nivel relativo de la pro-

ductividad en las industrias metalmeccánicas y una disminución en las industrias de bienes de consumo no duraderos (ONUDI, 1992, p. 71).

La necesidad de elevar los niveles de productividad se ha convertido en el eje de la política económica de la mayoría de los países de la región, en particular Argentina, Colombia, Chile, y México. Esta se hace aún más evidente ante la urgencia de aumentar las exportaciones y de competir en el mercado doméstico, en un contexto de apreciación de las monedas nacionales y de aumento en el costo de los servicios por los procesos de privatización, factores que han elevado los costos locales de fabricación.

Podemos concluir, por lo tanto, que a la estrategia de productividad basada en la intensificación del uso de los factores de producción debe seguir una fase de *transformación* de los mismos, consistente en la innovación integral de la base técnica, organizativa y humana de la empresa. Esto se expresa sobre todo en la necesidad de un aumento sostenido en el nivel de las inversiones en maquinaria y equipo y en sistemas de organización y desarrollo de los recursos humanos. En algunos países de la región esta fase parece haber comenzado sólo a principios de los años noventa, mientras que en otros todavía no hay indicios de que se haya iniciado.

4. Comercio exterior de manufacturas

A raíz de la crisis de la deuda América Latina tuvo que generar grandes superávits en la balanza comercial para hacer frente al servicio de la deuda externa. Así, de un déficit comercial de más de 14 mil millones de dólares en 1981, la región llegó a registrar un superávit de casi 36 mil millones de dólares en 1984. Esto se logró sin un aumento de las exportaciones (de bienes y servicios), las que se mantuvieron en ambos años en 113 mil millones de dólares. El cambio se logró exclusivamente mediante la reducción de las importaciones en 50 mil millones de dólares, los que se destinaron casi en su totalidad al servicio de la deuda externa.

Sólo a partir de 1988 se observa un crecimiento en las exportaciones de bienes y servicios, al superarse en ese año, por primera vez, la cifra de 113 mil millones de dólares registrada al principio de la década. En tres años de crecimiento las exportaciones llegaron a un total de algo más de 150 mil millones de dólares, al cual las exportaciones de bienes aportaron el 80%. El superávit comercial, entre tanto, bajó significativamente, al llegar a 5.5 mil millones

⁵ Nos referimos a las innovaciones en la organización orientadas a asegurar la calidad del producto y a actualizar las normas y los tiempos de producción (disminución de los tiempos muertos de producción). Las innovaciones integrales corresponderían a las estrategias para mejorar la calidad y eficiencia de la relación entre las áreas directas e indirectas de la producción y los proveedores y los clientes-consumidores.

⁶ La tasa de crecimiento anual de la inversión en equipo de oficina en las empresas manufactureras de México era en promedio de 0.7% entre 1980 y 1985, y de 26.3% entre 1985 y 1989 (Brown, 1993).

⁷ Este proceso no se dio de la misma manera en todos los países. En Chile, por ejemplo, el incremento de la demanda interna condujo a las empresas a una estrategia de uso extensivo de los factores de producción (Agacino y Rivas, 1993).

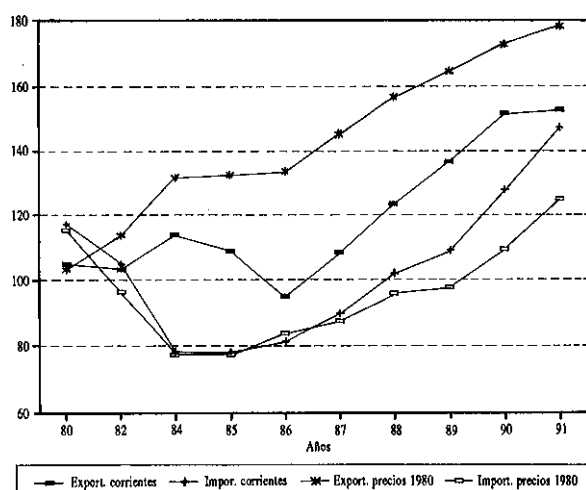
de dólares en 1991, con tendencia a la baja. En 1992, por primera vez desde la crisis de la deuda, hubo un déficit en la balanza comercial (CEPAL, 1992). La diferencia obedeció a la recuperación de las importaciones, por las políticas de apertura y el gradual proceso de apreciación de las monedas nacionales (salvo en Brasil) en los años más recientes. En 1991 se registró un total de importaciones de casi 147 mil millones de dólares corrientes, cifra sin precedente hasta entonces.

El esfuerzo exportador queda, sin embargo, algo subestimado en estas cifras, ya que los términos de intercambio en general fueron desfavorables para la región. El índice del cuántum de las exportaciones mostró al final de la década un aumento de 75% en relación con el valor registrado al principio de ella.

El gráfico 3 refleja lo expuesto de dos formas. En dólares corrientes, se observa primero la creación del superávit comercial, luego una recuperación de las importaciones que mantiene el mismo ritmo que el crecimiento de las exportaciones, y por último, una aceleración del crecimiento de las importaciones, que termina por cerrar prácticamente el superávit comercial. En dólares constantes, se observa el esfuerzo exportador de América Latina, y las consecuencias del deterioro en los términos de intercambio.

GRAFICO 3

América Latina: saldo de bienes y servicios, 1980-1991^a
(Miles de millones de dólares)



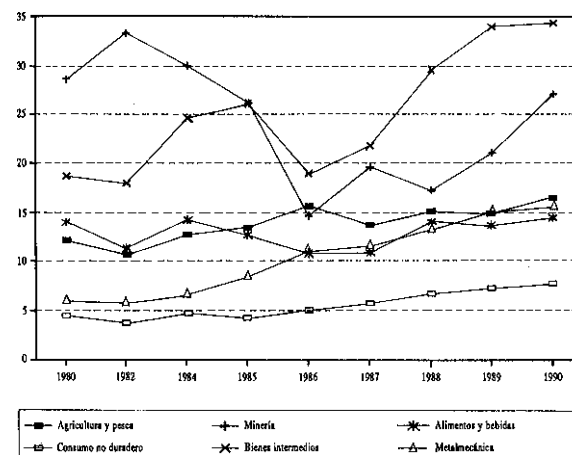
Fuente: Industrial Statistics Data Base de ONUDI.

^a A precios corrientes y a precios de 1980.

Los productos manufacturados, definidos como en el capítulo 3 de la CIU —una definición muy amplia del sector manufacturero—, aportaron más que proporcionalmente al crecimiento de las exportaciones. Mientras las ventas externas de productos primarios tuvieron un desempeño desfavorable entre 1980 y 1986, principalmente por la caída de los precios, las de productos manufacturados empezaron a crecer inmediatamente. De tal manera, las exportaciones manufactureras crecieron de 15 mil millones de dólares en 1982 a más de 40 mil millones de dólares en 1989 (gráfico 4).

GRAFICO 4

América Latina: exportaciones de bienes, 1980-1990
(Miles de millones de dólares corrientes)



Fuente: Industrial Statistics Data Base de ONUDI.

En 1989, la mitad de las exportaciones de manufacturas de la región se originaba en Brasil, y la cuarta parte en México. Los demás países aportaban el 25% restante, bastante menos que en 1980, cuando aportaban el 40%. Aunque el crecimiento de estas exportaciones corrió principalmente por cuenta de Brasil y México, la mayoría de los demás países de la región muestran una tendencia al alza.

5. Cambios estructurales del sector manufacturero

Al analizar la estructura sectorial de la industria manufacturera en América Latina se observa claramente el desempeño favorable de las industrias de bienes intermedios, que comprenden las de la madera, el papel y la celulosa, las industrias químicas, el procesamiento de minerales y la siderúrgica. Este avance

se registra en cada uno de los países considerados, tanto en la estructura del valor agregado (cuadro 4) como en la de las exportaciones (cuadro 5).⁸ El sector que más disminuyó su participación en las cifras globales fue el de alimentos, bebidas y tabaco. Sin em-

bargo, esta tendencia se dio sobre todo en Brasil y México, mientras que en Argentina y en el resto de la región en su conjunto el sector registró una tendencia ligeramente ascendente.

Si se analiza la estructura sectorial del creci-

CUADRO 4

América Latina: estructura del valor agregado manufacturero, 1980-1990
(Porcentajes)

Sector ^a	América Latina		Brasil		México		Argentina		Resto	
	1980	1990	1980	1990	1980	1990	1980	1990	1980	1990
A	19.8	16.5	15.1	11.5	25.3	19.9	19.1	21.6	25.0	27.4
B	17.8	16.0	17.6	16.6	19.0	16.5	17.8	13.8	16.2	14.4
C	38.8	43.8	37.7	43.0	34.8	43.5	39.2	44.9	45.7	46.0
D	23.7	23.7	29.6	28.8	20.8	20.1	24.0	19.8	13.1	12.2

Fuente: elaboración propia a base de Industrial Statistics Data Base de ONUDI. Los años se refieren a promedios trianuales (1980=1978-1980; 1990=1988-1990).

^a A: Alimentos, bebidas y tabaco, CIU 31.

B: Bienes de consumo no duraderos, CIU 32, 332, 342 y 390.

C: Bienes intermedios CIU 331, 341, 35, 36 y 37.

D: Industrias metalmeccánicas CIU 38.

miento de las exportaciones de manufacturas, se observa que los sectores de bienes intermedios contribuyeron de manera creciente a la generación de divisas, con aumentos relativos notables en Argentina y Brasil. También hubo un incremento significativo en las exportaciones de las industrias metalmeccánicas (en este rubro se triplicaron), el que se concentró en la industria automotriz de México (6.5 mil millones de dólares de incremento).

Los cambios estructurales en cuanto a la posición relativa de la industria metalmeccánica no son unívocos. Mientras que en la estructura del valor agregado el sector muestra un estancamiento relativo, en la estructura de las exportaciones es el de mayor dinamismo relativo. Esto apunta a un cambio estructural heterogéneo dentro del sector: expansión y retroceso relativos se dan en diferentes subsectores o bien a nivel de empresa, simultáneamente. En el sector de alimentos, bebidas y tabaco la heterogeneidad se expresa en un comportamiento diferenciado entre países: las economías de tamaño menor registran un

comportamiento relativamente dinámico en este rubro, al contrario de las economías mayores. En el sector de bienes de consumo no duraderos se observa una heterogeneidad de tendencias tanto en la comparación por países como dentro del sector: un aumento relativo en la estructura de las exportaciones simultáneamente con un descenso relativo en la estructura del valor agregado.

El sector de mayor importancia absoluta en las exportaciones de manufacturas es el de los bienes intermedios. Sus exportaciones se duplicaron entre 1982 y 1990, con un desempeño sobresaliente del sector, aparte de en Brasil y Argentina, también en Chile y Colombia.

Las exportaciones de bienes de consumo no duraderos, incluidos textiles y confección, cuero y calzado, registraron un incremento de 4.4 mil millones en 1980 a 7.7 mil millones de dólares en 1990. Destaca el extraordinario desarrollo en Chile y Venezuela (de casi inexistentes a más de 200 millones de dólares en 1990), así como el crecimiento superior al promedio en Colombia y México.

El esfuerzo exportador de la región se expresa en la relación entre las exportaciones de bienes y servicios y el valor de la producción nacional. En términos agregados, América Latina exportaba, por

⁸ En estas cifras influyen las fluctuaciones de los precios relativos, que en general han sido favorables para las industrias metalmeccánicas. La estructura en precios constantes, o lo que es lo mismo, en volumen físico, muestra por lo tanto una declinación para esas industrias (CEPAL, 1993).

CUADRO 5

América Latina: Estructura de las exportaciones manufactureras, 1980-1990
(Porcentajes)

Sector ^a	América Latina		Brasil		México		Argentina		Resto	
	1980	1990	1980	1990	1980	1990	1980	1990	1980	1990
A	32.5	20.1	47.4	22.1	21.3	5.6	53.1	44.4	14.8	17.7
B	10.3	10.7	9.2	11.3	8.3	6.5	15.4	11.1	10.3	12.2
C	43.6	47.8	20.7	40.8	47.8	37.1	19.6	35.2	71.2	66.2
D	13.6	21.5	22.7	25.8	22.5	50.8	12.0	9.4	3.7	3.8

Fuente: Elaboración propia a base de los datos de CEPAL 1993.

^a A: Alimentos, bebidas y tabaco, CIU 31.

B: Bienes de consumo no duraderos, CIU 32, 332, 342 y 390.

C: Bienes intermedios CIU 331, 341, 35, 36 y 37.

D: Industrias metalmeccánicas CIU 38.

concepto de bienes y servicios, el 14% del producto interno bruto en 1980. Esta relación aumentó constantemente, hasta superar el 20% en 1990 (CEPAL, 1993 p. 74).

Con los datos de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) es posible hacer un desglose por sectores. Los principales incrementos en el esfuerzo exportador (exportaciones/valor bruto de la producción) se registraron en equipo de transporte (de 7.2 a 19.2%), hierro y acero (de 5.5 a 18.2%), papel (de 5.9 a 13%), e industrias químicas (de 12.7 a 19.1%), mientras que el esfuerzo exportador de las industrias de alimentos se mantuvo constante alrededor del 15% (Buitelaar, 1992).

Por último, en un análisis más desagregado del desempeño de América Latina en los mercados internacionales, se ha registrado una gran cantidad de rubros relativamente pequeños en que la región está aumentando su participación. Para los 11 países de la ALADI se efectuó un estudio sobre la participación de los 240 sectores que conforman la clasificación CUCI a tres dígitos y se encontró que en 183 de ellos ha aumentado la participación de esos países en el mercado de importaciones de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Por otra parte, en el anexo 1 se presenta la participación de estos mismos países en las importaciones de maquinaria y equipo de la OCDE, y se observa que dicha participación aumentó en forma continua entre 1970 y 1990 en 34 de 45 rubros. Entre 1980 y 1990 se registró un aumento en 37 rubros. Sin embargo, el panorama en los países de menor tamaño es bastante menos alentador.

La diversificación de la estructura de las exportaciones

del continente también se refleja en los datos sobre la relevancia de los diez productos principales por país (CEPAL, 1993), que muestran que en cada país disminuye la importancia relativa de esos productos.

En el mismo período (1982-1986) en que las exportaciones de manufacturas crecieron en un 66%, las importaciones de bienes intermedios decrecieron en 33% (de 60 mil millones a 40 mil millones de dólares). El valor total de estas importaciones repuntó después de 1986, pero en 1990 todavía no había alcanzado su nivel de 1980.

Las importaciones de bienes de capital bajaron en dos años un 50% en dólares corrientes, de 22 mil millones en 1982 a 11 mil millones en 1984. Aunque desde este mismo año comenzaron a recuperarse, en 1990 aún no habían llegado al mismo nivel de 1980. Esto implica, entre otras cosas, que la participación de los bienes de consumo en el total de las importaciones aumentó entre 1980 y 1990 (de 12 a 14%).

En resumen, la industria manufacturera fue fundamental en el incremento del valor de las exportaciones de la región en la década de 1980, así como en la reducción de las importaciones de bienes intermedios y de bienes de capital.⁹ A pesar del crecimiento de las exportaciones, la actividad manufacturera total no pudo crecer, debido al deterioro de la demanda interna y el aumento de la competencia externa en los mercados nacionales.

⁹ En cuanto a los bienes intermedios esto podría atribuirse al aumento de competitividad de la producción interna; mientras que en el sector de bienes de capital sería atribuible a la supresión de las inversiones.

Estos cambios desencadenaron procesos de reestructuración que, a niveles agregados, se tradujeron en un fortalecimiento relativo de las industrias químicas, de las del papel y la celulosa y del procesamiento de minerales (hierro y acero), con un desempeño desigual en los demás sectores. Esta tendencia podría explicarse en la primera parte de los años ochenta por la disponibilidad de recursos naturales, la maduración de grandes proyectos de inversión de largo plazo realizados en el período que precedió a la crisis, además de las devaluaciones. Posteriormente, su persistencia obedecería al aumento de productividad y el surgimiento de una competitividad sistémica en estos sectores, facilitado por el alto grado de concentración en este tipo de industrias. Sin embargo, este patrón de especialización sectorial tiene algunas facetas negativas desde el punto de vista de la estrategia de desarrollo de la región, que derivan de la intensidad de capital, el grado de concentración y las perspectivas de demanda internacional de los sectores involucrados. Los efectos distributivos y la capacidad de generación de empleo, directos e indirectos, son menores en este tipo de sectores que en otros. Las innovaciones tec-

nológicas y el mejoramiento de la productividad frecuentemente exigen inversiones cuantiosas y proyectos de muy largo plazo. La contribución endógena al desarrollo del producto y el proceso es limitada. Además, los márgenes de rentabilidad en este tipo de sectores "alejados" del consumidor final son pequeños y de tendencia declinante.

La tendencia a la especialización en bienes intermedios no significa que en otros sectores no exista capacidad competitiva. En los demás sectores se han observado tendencias encontradas: algunos casos de mejoramiento de la capacidad competitiva en empresas individuales, y menos en el sector en su conjunto. Interesa analizar cuáles han sido los factores determinantes de dicha capacidad competitiva, para avanzar hacia la formulación de políticas de apoyo a una especialización sectorial alternativa o bien a un crecimiento sectorial más equilibrado. En la sección III se ilustra con algunos ejemplos el mosaico de actividades que estaría surgiendo a nivel de empresas, después de la descripción de algunas tendencias generales de las estrategias microeconómicas de productividad y competitividad.

III

Estrategias microeconómicas en la transición hacia un nuevo modelo de producción industrial

1. Evolución de las estrategias de competitividad y productividad

Los parámetros de competitividad industrial de los años ochenta han venido evolucionando a nivel internacional y también en la región hacia una mayor exigencia en materia de calidad, diseño y de adecuación a las necesidades de los clientes. El desafío ha consistido en atender estas exigencias sin alterar demasiado la estructura de costos, ya que el precio continúa siendo un factor clave en la competitividad, al que se suman las demás dimensiones (calidad, diseño) (Mertens, 1992).

La empresa latinoamericana no sólo se ha visto enfrentada a la necesidad de producir para un precio y para una calidad internacionales, sino también ha tenido que adecuarse a una relación más exigente con su entorno, es decir, ha debido adherirse a las reglas

de la competencia internacional, lo cual supone la aplicación de estándares internacionales en materia de conservación del medio ambiente, y de relaciones laborales, subsidios y estímulos.

Tanto las exigencias de calidad, producto y proceso como la relación con el entorno, se están plasmando en normas internacionales de operación para las empresas, como el ISO9000 para el mercado europeo o el EN29000 para los Estados Unidos y Japón. O sea, si la empresa quiere tener acceso a estos mercados, tendrá que cumplir con las nuevas reglas del juego.

Los nuevos parámetros de competitividad internacional exigen, por lo tanto, que las empresas manufactureras de la región experimenten procesos de aprendizaje tendientes a elevar los niveles de productividad, lo cual implica la introducción de innovaciones técnicas y de organización.

Las estrategias de productividad de las empresas siguen trayectorias diferentes, pero tienen elementos en común según los objetivos a que apunten (precio, calidad, diseño, servicio al cliente, o la combinación de éstos). Lo común en las estrategias pareciera ser dar prioridad a la reorganización de la práctica productiva a través de innovaciones (control de calidad total, mejora continua, adopción del método "justo a tiempo", reducción de los niveles jerárquicos), a fin de poder usar después eficientemente las nuevas tecnologías para lograr la reducción de costos y la simultánea elevación de la calidad y la flexibilidad (Mody, Suri y Sanders, 1992).¹⁰

La capacidad de generar ventajas competitivas consiste, por una parte, en lograr adelantos en el aprendizaje por la rapidez de la introducción de las innovaciones tecnológicas y de organización¹¹, y, por el otro, en minimizar los costos de aplicación de dichas innovaciones. Es decir, minimizar los costos externos¹² a la producción.

Cuando hace poco años se acuñó el concepto de producción depurada (*lean production*), las empresas occidentales tenían el ejemplo japonés de cómo producir con calidad, bajo precio y cambiando frecuentemente los diseños, a partir de un mayor énfasis en la innovación, y en la organización del trabajo y la producción. En relativamente poco tiempo, las empresas se han orientado hacia la producción depurada, y ahora que (casi todos) los líderes industriales están aplicando la fórmula, surge la pregunta

de cómo lograr una ventaja competitiva si todos los competidores están usando las mismas estrategias. Se requiere algo más para generar una ventaja competitiva. Este algo más se está definiendo como la capacidad de la empresa de ir movilizand eficientemente los recursos que están a su disposición en la ejecución de los programas de productividad. Estos recursos son, por una parte, aquellos con que cuenta para el proceso productivo —mano de obra, maquinaria y tecnología—, pero, por la otra, aquellos que están a disposición de la producción que se ubican fuera del proceso mismo. Es decir, los recursos de los proveedores, de los departamentos de mercadotecnia y ventas, ingeniería, e incluso de los clientes, tendrán que ser movilizados para lograr ventajas competitivas (De Meyer, 1992).

De lo anterior se deduce que en su proceso de acumulación de ventajas competitivas, las empresas enfrentan el desafío, no sólo de mantenerse al día en la aplicación de las innovaciones tecnológicas y de organización sino también de realizar las adaptaciones y mejoras en función de sus condiciones específicas de mercado y producción. En este último aspecto, la estrategia tiene grados de libertad acotados, porque es ahí donde, en última instancia, se concentra la competencia: en el logro de la máxima capacidad de innovación con el mínimo costo. Se trata de una función de optimización individual de cada empresa que a su vez es compleja, por la múltiple interdependencia que existe entre costos, resultados y tiempo; de un proceso de aprendizaje de organización, es decir, aprender a movilizar y administrar los recursos internos y externos que están a disposición de la producción. Si bien esta concepción de los desafíos estratégicos que enfrenta la empresa manufacturera se basa principalmente en la discusión en países avanzados, también para la empresa latinoamericana adquiere cada vez mayor validez.

En América Latina se han visto múltiples formas de movilización de recursos, tendientes a innovar en materia de tecnología y organización. En las empresas manufactureras de Santiago de Chile, de un total de 301 establecimientos entrevistados el 26% declaró haber introducido innovaciones tecnológicas y de organización, en el período 1988-1990, mientras que el 29% sólo había hecho cambios en la base técnica y otro 16% en la parte organizativa (Geller, 1993). De los establecimientos que declararon haber hecho cambios tecnológicos, más del 80% indicó innovaciones en el ámbito electromecánico, y 16% en el de la microelectrónica. Una encuesta realizada en 1990 entre

¹⁰ Se han observado los siguientes momentos en las trayectorias de las estrategias de productividad en las empresas de América Latina: i) mejora parcial de la productividad por el factor producción -aseguramiento de la calidad del producto; mayor volumen por trabajador; y reducción de tiempos muertos en la maquinaria; ii) mejora de la productividad en el proceso -reducción del producto en proceso y mejoramiento de diferentes tipos de *lead-time*; y iii) mejora integral de la productividad, reduciendo movimientos y actividades inútiles y/o que poco valor añaden para el consumidor; reducción de pérdidas de tiempo y material, vinculando la producción directamente con las áreas indirectas, los proveedores y los consumidores. Si bien, analíticamente son separables, en la práctica estos momentos se imbrican (Mertens y Palomares, 1993).

¹¹ La empresa de rápido aprendizaje goza de ventajas acumulativas sobre los competidores más lentos, por la complementariedad que existe entre las innovaciones, lo que hace fundamental el aprendizaje previo (Mody, Suri y Sanders, 1992).

¹² El costo externo forma parte de los costos indirectos de producción, y se refiere a los costos de la estrategia de competitividad que no están vinculados directamente a la producción. Por ejemplo, investigación y desarrollo; relaciones más íntimas con la clientela; establecimiento de sucursales y/o puntos de venta en el extranjero; mejoramiento de la logística; etc. (Coriat y Taddei, 1993).

empresas de maquiladoras de exportación en México reveló que aproximadamente el 50% de ellas aplicaba el método de 'justo a tiempo' para al menos el 75% de sus insumos (Carrillo (ed.), 1991). En cuanto a innovación en la organización del trabajo, el 40% del personal directamente involucrado en la producción estaba capacitado para realizar múltiples trabajos y el 30% rotaba con frecuencia entre diversas tareas. Según un estudio reciente efectuado en Brasil entre 132 empresas manufactureras líderes, en el 44% de ellas el 20% o más de su personal ocupado participaba en programas de calidad total y un 39% indicó ocupar un porcentaje similar de su fuerza de trabajo en programas de 'justo a tiempo' interno (Ferraz, Rush y Miles, 1993).

Esta información obtenida mediante encuestas muestra que hay al menos un movimiento incipiente de innovaciones y procesos de aprendizaje en los establecimientos manufactureros de la región. A continuación se examina con mayor profundidad la experiencia de algunas empresas que han logrado éxito comercial con este tipo de procesos de aprendizaje.

2. Casos de empresas exitosas

En 1991 el programa CYTED-D del Gobierno de España, invitó a las empresas manufactureras de América Latina a participar en un estudio y un concurso para conocer el estado de la innovación tecnológica en las empresas de la región iberoamericana. Varios centenares de empresas de una docena de países de la región suministraron información, la cual permite apreciar de alguna manera el mosaico de actividades que se habían emprendido y las que habían tenido un éxito comercial claro para estas empresas (Waissbluth, Testart y Buitelaar, 1992).

En conjunto, las empresas de América Latina seleccionadas para un estudio más profundo que incluía entrevistas y visitas a las empresas, mostraron un crecimiento en sus ventas de 16% promedio anual entre 1989 y 1991. Este crecimiento respondió principalmente al aumento de las exportaciones. Por tratarse de empresas que habían logrado éxito mediante la innovación tecnológica, se caracterizan por el elevado número de profesionales en sus plantas (31% del total de empleados), una elevada inversión en investigación y desarrollo (en promedio, casi el 4% del total de sus ventas), y una atención fuera de lo común a la capacitación y la inversión en recursos humanos (un gasto de 272 dólares por trabajador en el año 1991).

Los casos que se dan a continuación son exponentes cercanos de estrategias *integrales* de productividad en los que se ha logrado conjugar elementos de cambio tecnológico —mejoramientos en producto, proceso y diseño—, de organización y de penetración de nuevos mercados. En este proceso la gestión de los recursos es central, tanto en el plano de las ideas y la creatividad como en el de los recursos financieros, materiales y humanos, propios o externos.

De la observación del tipo de actividades que desempeñan estas empresas se llegó a la siguiente tipificación de los elementos que favorecieron la innovación, los que ilustramos con algunos casos de empresas. Se distinguen elementos en el entorno de las empresas, y elementos internos de las empresas.

a) *Elementos en el entorno de las empresas que han impulsado la innovación*

i) *Disponibilidad de recursos naturales.* El aumento de la productividad y el mejoramiento de la calidad en las empresas orientadas a la explotación de recursos naturales y la producción de bienes intermedios son fundamentales para transformar una ventaja estática en una ventaja dinámica.

No sorprende que en el estudio de las cien empresas innovadoras de América Latina el procesamiento de los recursos naturales de la región surja como una de las principales fuerzas de esas empresas. De hecho, el concurso para empresas innovadoras lo ganó la empresa argentina ALUAR, una empresa de capital nacional privado, que ha logrado una alta productividad y calidad a nivel mundial gracias a sus propios esfuerzos de investigación y desarrollo.

La planta de aluminio primario de ALUAR comenzó sus operaciones en 1974. Desde 1979, tras la puesta en marcha de la central hidroeléctrica de Futaleufú, la planta opera a plena capacidad.

Sus primeras exportaciones de metal datan del año 1978 y ascendieron a casi 8 millones de dólares fob; en 1991, expresadas en volumen, se habían prácticamente decuplicado. A partir de 1985 la concreción de una serie de proyectos que incrementaron la eficiencia operativa de la planta, al incorporar nuevas tecnologías, permitió expandir los niveles de producción con un 20% más que la capacidad original. Durante estos últimos años la utilización de la capacidad instalada fue del orden del 97 al 99%. La pureza del metal se mantuvo en niveles muy elevados, permitiendo por ejemplo la exportación al Japón de aluminio 99,9%. Las ventas directas destinadas a los mercados

externos representaron un 65% del volumen de ventas totales de la empresa, por lo que alcanzó el quinto lugar en el *ranking* de las empresas industriales de Argentina que más exportaron durante 1990, con un monto total de 185 millones de dólares fob. En el aspecto científico-tecnológico se destaca que algunas de sus innovaciones tecnológicas se han incorporado a plantas productoras de aluminio de otras partes del mundo. El intercambio de información es permanente, y además existe un vínculo fluido con Aluminium Company of America (ALCOA) empresa líder mundial en el sector.

ii) *Actividades que tienen su origen en la dotación de recursos naturales y adquieren un nivel de competitividad propio.* Muchas de las actividades de las empresas comprendidas en el estudio de las cien innovadoras, de alguna manera se pueden vincular a la dotación de recursos naturales de la región. El ejemplo por excelencia es Xeltron de Costa Rica. Esta empresa produce seleccionadoras electrónicas de granos por color. El origen del producto se basa en la producción cafetalera de Costa Rica. La empresa ha desarrollado tecnología propia, con patentes internacionales, en la aplicación de la microelectrónica a las máquinas seleccionadoras. El éxito del desarrollo de tecnología propia lo ilustra la concesión de licencia a una empresa en Alemania. Esta operación, por cierto, generó un problema de índole contable con el Banco Central de Costa Rica, que no estaba acostumbrado a registrar entradas por concepto de venta de tecnología a Alemania. Para lograr un flujo estable de exportaciones ha sido necesaria la presencia directa en los mercados de destino. La empresa cuenta con una fábrica en Brasil y con subsidiarias comercializadoras, importantes para el servicio de posventa, en Estados Unidos, Guatemala y Panamá.

iii) *Problemas típicos de la región que requieren una solución tecnológica específica.* Algunas empresas latinoamericanas han tenido éxito en la atención de problemas productivos, económicos y sociales específicos de la región. Al ofrecer soluciones a estos problemas puede resultar una demanda interesante, también en mercados internacionales. A continuación se mencionan tres problemas específicos.

— Necesidades en el ámbito de la salud y la alimentación

La empresa Proteínas Uruguayas partió con la idea que podría ser posible solucionar las deficiencias nutricionales en América Latina con suplementos proteicos de bajo costo. El fundador de la empresa,

mediante la investigación científica logró obtener una nueva proteína a base de pescado, la que se introdujo en el mercado nacional hace varias décadas, con éxito razonable. El problema era, sin embargo, el desagradable olor y la poca atractiva presentación del producto. En mercados abiertos, y con un nivel de información mayor entre los consumidores, fue necesario poner mayor énfasis en la presentación. Así lo entendió la nueva generación que heredó la empresa, y se embarcó en una investigación para cambiar la base alimenticia del producto.

Un ejemplo, obtenido fuera del estudio de las cien empresas, pero elocuente por diversas razones que ojalá no tengan que repetirse, lo constituye una empresa salvadoreña de productos alimenticios enlatados y envasados. Las necesidades de alimentación del ejército salvadoreño crearon un mercado cautivo interesante para la elaboración de alimentos típicos salvadoreños, pero enlatados. Los productos que se suministraron al ejército, seguramente por su calidad, no hubieran tenido mayor éxito en mercados abiertos. Tras varios años de experimentación, sin embargo, se llegó no sólo a dominar la tecnología del envasado de legumbres salvadoreñas, sino también a consolidar una estructura de abastecimiento de materia prima mediante cooperativas de campesinos. La experiencia de exportación se inició con un contrato con el grupo Reynolds para producir estos productos adaptados a las necesidades del mercado mexicano. En la actualidad, tras una inversión cuantiosa en una nueva planta productiva, se está incursionando en el mercado alimentario hispano en Estados Unidos, con marcas propias que destacan la procedencia salvadoreña.

— Deterioro del medio ambiente.

Un problema grave en varios países de la región es el deterioro ambiental. Existen varias empresas que ofrecen soluciones innovadoras para mejorar el cuidado del medio ambiente. La empresa Julio Berkes, de Uruguay, es una pequeña empresa metalmeccánica, la segunda del mercado nacional en la fabricación de calderas industriales. La empresa logró una innovación interesante en la fabricación de calderas que permite un mejor aprovechamiento del material de combustión. Para entender por qué una pequeña empresa del Uruguay logra una innovación tecnológica en esta área es importante señalar que el Uruguay es uno de los países con mayor dependencia de la leña como combustible industrial en el mundo. Un esfuerzo de investigación

para entender el proceso de combustión de la leña y otros materiales sólidos permitió que se patentara una caldera con características excepcionales. El corazón de la innovación es la cámara torsional, que mediante el control de la circulación del aire, logra un nivel de aprovechamiento del combustible prácticamente perfecto. La caldera presenta grandes ventajas para la agroindustria, que requiere mucha energía y que cuenta con material de desecho utilizable como combustible. Entre las mayores instalaciones se destacan grandes calderas para la industria azucarera nacional, así como para la del Paraguay. La caldera también se ha instalado en las industrias arrocera y de soya, y puede aplicarse a cualquier combustible sólido, presentando importantes economías energéticas y menos efectos nocivos en el medio ambiente.

— Escalas de producción distintas y tecnologías apropiadas.

El tercer problema que requiere una solución tecnológica típica es el de las escalas de producción adecuadas. Con frecuencia, la tecnología desarrollada en países industrializados no es la más idónea, desde el punto de vista de la relación capital/trabajo, o de la escala óptima para el mercado. Se han encontrado soluciones convenientes en este sentido, especialmente en el área de las telecomunicaciones. Así, SIEMENS de Argentina y MICROTTEL de Venezuela han producido centrales telefónicas que se ajustan a las necesidades de los países de la región, con una capacidad inferior a las de los países avanzados, lo que las hace especialmente atractivas para las zonas rurales de baja intensidad telefónica. Igualmente, y con la misma racionalidad, INTERFASE de Uruguay ha obtenido conmutadores para télex y para paquetes multiplexores de baja capacidad.

iv) *Necesidad de adaptar adelantos tecnológicos internacionales a circunstancias específicas de América Latina.* Por el ritmo del cambio tecnológico es necesario que las empresas cuenten con capacidad tecnológica para prestar a los usuarios asesoría y servicios de posventa, para lo cual el contacto directo con ellos es de importancia vital. Ejemplos de este motivo para la innovación tecnológica se encuentran fundamentalmente en las áreas de aplicación de la microelectrónica, y en el desarrollo de software.

MEDIX ICESA es una empresa argentina que produce incubadoras para recién nacidos, que contienen circuitos microelectrónicos de control, basados

en diseños propios de las plaquetas. En este caso el proceso de aprendizaje tecnológico refleja la especificidad de la región. La existencia de incubadoras de generaciones anteriores, de tecnologías obsoletas, aunada a la escasez de recursos en los hospitales, generó la necesidad de encontrar soluciones tecnológicas para reutilizar las incubadoras viejas. La interacción con diversas organizaciones en el exterior, y su participación en congresos científicos y exposiciones (MEDICA de Dusseldorf en Alemania) otorgaron a la empresa la experiencia y prestigio que le permitieron conquistar el mercado del Medio Oriente, y efectuar exportaciones esporádicas al sudeste asiático y Europa. También cabe destacar un acuerdo de producción cooperada con Cuba, en donde se instaló una oficina técnica de transferencia de tecnología.

Si bien es útil "explicar" las estrategias de innovación aplicadas con éxito en algunas empresas manufactureras, utilizando las especificidades del entorno, también es importante señalar que hay casos en que no es fácil detectar una influencia clara del entorno en la adopción de estrategias de innovación en las empresas. Muchas veces la visión empresarial, o un sentido de "misión de empresa", estimulan la búsqueda de innovaciones, frecuentemente sin mayores estímulos directos del entorno. En todo caso, lo que sí está claro es que hay un conjunto de factores internos de la empresa que son esenciales para el éxito de las estrategias innovadoras.

b) *Elementos internos de las empresas que estimularon la innovación*

A partir del estudio de las empresas innovadoras se pueden extraer algunos elementos que son claves en la reorientación de las estrategias empresariales. Se destacan a continuación dos elementos principales.

i) *Los recursos humanos.* Estos recursos son frecuentemente el activo principal de la empresa en la estrategia de conquistar mercados sobre la base de la productividad.

Este tema podría ilustrarse casi con cualquiera de los casos mencionados en este acápite. El presidente de Xeltron, empresa costarricense que produce seleccionadoras de granos por calor, a la cual ya se hizo referencia, atribuye el éxito de su empresa a la capacidad tecnológica con que cuenta y sostiene que la mejor forma de mantenerla es el aporte constante de los recursos humanos. Esta percepción es intrínseca a la cultura de la empresa. Un ambiente de organiza-

ción es, por lo tanto, propicio a la innovación continua en todos los aspectos (proceso, mercado, estructura organizativa, etc.), NICRODUR, de Argentina (véase 2c), promueve la labor de equipo y la creación de un ambiente de trabajo propicio. En cualquier nivel jerárquico privilegia la función y no el horario; emplea un sistema de rotación de manera que todos los empleados conozcan las distintas tareas; y en las relaciones humanas, la estructura jerárquica es plana, con relaciones directas entre los trabajadores y la administración incluido el director. En MEDIX, también de Argentina, la empresa invirtió en capacitación y desarrollo profesional del personal, lo que junto con una remuneración competitiva ha contribuido a un alto nivel de retención del personal, en especial de operarios. Por el tipo de producto que fabrica es necesario un nivel de responsabilidad superior y ese espíritu se transmite desde los niveles de autoridad hacia el resto del personal de la empresa, generando un orgullo por su trabajo.

ii) *El contacto internacional y el conocimiento de los mercados extranjeros.* Este elemento es fundamental para la exportación de productos manufacturados.

La empresa colombiana Andrés Garzón Acero (AGA) Ltda. inició sus operaciones en 1949, y se dedicó a la fabricación de repuestos para máquinas embotelladoras de cerveza. En los últimos años ha experimentado un crecimiento importante, logrando poco más de un millón de dólares anuales de ventas, con un crecimiento de sus exportaciones que en este momento significa el 50% de sus ventas. Su éxito ha sido posible gracias a que se abocó a un proceso de investigación para mejorar la máquina llenadora de botellas Simonazzi (italiana). La innovación consistió básicamente en convertir los tubos de llenado y cambiar la válvula llenadora por una de diseño propio. En el desarrollo de la idea fue decisivo el apoyo de la empresa Barry Wehmler Co., de los Estados Unidos. El contacto directo con los usuarios nacionales (Cervecería Unión, Cervecería Aguila) e internacionales (Cervecería Cuauhtemoc, Miller Brewing Co., CSS, y la propia Simonazzi) ha ayudado a la concreción del proyecto.

iii) *El diseño propio como arma estratégica.* NICRODUR (Argentina) se originó en un taller de galvanoplastia que a partir de 1986 se dedicó a producir cilindros fotorreceptores cuya tecnología se encontraba en poder de grandes fabricantes mundiales

como Xerox, Nashua, Ricoh. Desde la participación en 1984 de algunos de sus funcionarios en una conferencia en Suecia la empresa desarrolló una labor de investigación en torno al producto y a la construcción de la maquinaria. El diseño logrado por NICRODUR es único por su doble entrada. En pocos años la empresa conquistó la mitad del mercado argentino de reposición de cilindros fotorreceptores. La estrategia seguida fue favorecer una cultura interna de innovación, tanto en el proceso de producción como en la organización, marketing y administración y privilegiar la labor de equipo y la participación de los trabajadores. En relación con los clientes, la estrategia era personalizada, y se registraba cada cilindro adquirido. Actualmente, la base del negocio es un contrato de exportación con Brasil, en el marco de los convenios del Mercosur, para abastecer el mercado brasileño de reposición.

iv) *La cultura en la empresa.* La disposición frente al cambio es un elemento esencial para la movilización de recursos internos y externos con miras a la innovación.

En el momento actual, en que América Latina se encuentra en una etapa de transición de un régimen de industrialización a otro, las empresas que buscan competir en los mercados internacionales sobre la base de la productividad, frecuentemente entran en conflicto con el entorno. La inercia de las instituciones y políticas del régimen de industrialización anterior pone trabas serias a la expansión de las empresas que operan basadas en el criterio de la competitividad en mercados abiertos. Para citar un ejemplo, las organizaciones de empresarios y trabajadores se formaron para tener participación en la política a nivel nacional, en cambio hoy en día su papel estaría más condicionado por el apoyo que requieren los sectores empresariales a nivel de establecimiento en la configuración de las estrategias de productividad.

Con frecuencia, el cambio hacia una estrategia de competitividad en mercados abiertos se inicia con un *mayor contacto internacional*. En las múltiples formas en que éste puede lograrse, que van desde la aparición en el mercado local de productos del exterior, la intensificación de las telecomunicaciones, las visitas de empresarios extranjeros, los viajes de estudio y la participación en ferias y congresos, hasta la conformación de alianzas estratégicas y la instalación de redes de comercialización internacional, las organizaciones gremiales pueden desempeñar un papel importante.

Pero el cambio no sólo genera conflictos entre la empresa moderna y el entorno de lenta adaptación, sino también dentro de la empresa, donde persisten instituciones y políticas diseñadas bajo el régimen anterior. Se requiere modificar la simbología de manera de guiar las actitudes y los actos del conjunto de los integrantes de la empresa hacia la creación de una estructura organizativa capaz de responder ágilmente a las señales de cambio del entorno. Por ejemplo, el cambio hacia estructuras jerárquicas más planas resulta efectivo, siempre y cuando se

inserten en una transformación del sistema de valores, símbolos y signos en la empresa (Mertens y Palomares 1993).

El manejo del cambio de estrategia empresarial empieza con la disposición frente al cambio que tiene la gerencia de la empresa, que permea toda la estructura de mando, y también se apoya en la participación activa de las organizaciones sindicales. En no pocos casos se ha visto que la disposición al cambio se introduce en una empresa con el cambio generacional en su dirección.

IV

A modo de conclusión: hacia la creación de un entorno más propicio.

El desafío que plantea el aumento de la competitividad en la industria manufacturera de hoy en América Latina consiste en impulsar un proceso de mejoramiento continuo de la productividad en las empresas. A nivel macrosectorial este desafío se expresa en el comercio exterior. Así pues, se debe robustecer la capacidad de seguir imprimiendo dinamismo a las exportaciones, para lo cual es necesario agregar nuevas familias de productos, renovar los existentes y explorar nuevos mercados, pero a la vez mantener la capacidad de competencia en el mercado interno, que sigue siendo el principal factor de demanda para la industria en la región.

A nivel de empresa, el desafío se traduce en avanzar en el aprendizaje de combinar eficiencia, calidad y competitividad en costos. La dificultad de conciliar estas variables ha inducido a buscar un equilibrio entre las innovaciones tecnológicas y de organización, obstaculizado por el rezago acumulado tanto en inversiones en maquinaria y equipo, como en recursos humanos y capacidad de gestión.

El problema a nivel macrosectorial radica en que los recursos financieros necesarios para elevar estructuralmente dichas inversiones sólo se generarán paulatinamente en el curso del proceso. Por otro lado, el concepto de productividad se está modificando, en el sentido de dar mayor importancia a la eficiencia en la transformación del producto (flujo) y a la satisfacción del cliente-usuario que a la productividad parcial de cada uno de los factores. En última instancia no se trata sólo de incrementar la inversión

en maquinaria y equipo sino además de un cambio y un proceso de aprendizaje en la cultura y la organización de las empresas. Se presenta, entonces, la necesidad de elaborar un esquema de políticas tanto a nivel de la empresa como a nivel del sector público, que apoye la utilización eficiente de los recursos disponibles; movilice nuevos recursos al servicio de la inversión y del cambio en la organización, y fomente el aprendizaje tanto en las empresas como en las instituciones públicas.

Existe un elevado grado de consenso acerca de los factores del entorno que limitan el crecimiento sano de un sector manufacturero competitivo. Usualmente se hace hincapié en la estructura de precios y su estabilidad, las políticas comerciales e industriales restrictivas, la poca conveniencia de la propiedad estatal en las actividades de producción, y en la eficiencia y transparencia de la burocracia, pero lo que está menos claro es el contenido de lo que podríamos llamar un "entorno propicio" para el surgimiento de un aparato industrial competitivo. Una *aproximación pasiva* sería el desmantelamiento de los factores que determinan el "entorno limitativo" y supondría la liberalización de los precios y la estabilización macroeconómica, el desmantelamiento de las políticas comerciales proteccionistas y de las políticas industriales arbitrarias y poco transparentes, la desmonopolización de los mercados, y la modernización y reducción de la burocracia estatal. Sin embargo, no se debe confundir el "entorno propicio" con el entorno que asegure la mayor rentabilidad a las empresas. La

tasa de interés negativa, la tendencia a la baja de los salarios, la no inclusión de los costos ambientales en los costos de la empresa, y los costos de la energía subvencionados, serían todos elementos que favorecen la rentabilidad de la empresa pero que sin embargo no pueden considerarse como integrantes de un entorno propicio sustentable, en términos macroeconómicos, sociales o ambientales.

La esencia de un "entorno propicio" podría implicar: i) Proporcionar los elementos indispensables para enfrentar la competencia en mercados abiertos, es decir, información, sistemas eficientes de comunicación y transporte, conocimiento tecnológico-organizativo y recursos humanos calificados. La naturaleza de estos elementos supone la necesidad de lograr la colaboración entre los sectores público y privado. ii) Lograr que la estructura de rentabilidad entre las actividades económicas sea globalmente concordante con las prioridades del desarrollo. En términos generales, esta estructura deben determinarla principalmente las fuerzas de mercado. Sin embargo, hace falta la creación de un mayor número de mercados (de largo plazo, por ejemplo). Existen también importantes distorsiones en los mercados, que requerirán corrección. En una nueva estrategia de industrialización esta corrección no debería discriminar entre los sectores productivos, sino más bien incentivar las áreas con externalidades positivas, como la incorporación de progreso técnico y la formación de los recursos humanos dentro de la empresa, y desincentivar las actividades con externalidades negativas notorias, como las que dañan el medio ambiente. iii) Asegurar la disponibilidad de recursos financieros para la in-

versión. Es necesario sanear las instituciones financieras, mejorar la captación de ahorros a largo plazo mediante la reforma del sistema de previsión, y modernizar la oferta de instrumentos financieros para la inversión. iv) Favorecer la cohesión social, y coadyuvar a la adecuación de las relaciones laborales y el mejoramiento de los recursos humanos en el contexto de los nuevos parámetros de competitividad y productividad.

Cabe, entonces, desarrollar la posibilidad de adoptar una *aproximación activa*, que busque, además del desmantelamiento de los factores limitativos, crear condiciones en el entorno previamente inexistentes, para el éxito de la competitividad de las empresas, en condiciones de sustentabilidad macroeconómica, social y ambiental. Esta aproximación activa puede incluir áreas de cooperación entre los sectores público y privado, como mejorar la infraestructura física, económica y social de apoyo a la producción; ampliar los canales de información tecnológica y comercial; fortalecer las relaciones entre los sistemas educativos y académicos y la actividad productiva; y fomentar el mejoramiento de la capacidad empresarial, y explorar y desarrollar las áreas de complementación y cooperación entre las empresas.

La aproximación activa es en sí un proceso de aprendizaje continuo, propio de cada país, de las instituciones competentes y de los actores en la producción. La difusión de las experiencias exitosas y de las estrategias de gestión pública que se han acumulado a lo largo de los años, forma parte del proceso de diseño de nuevas políticas en esta dirección, sin que esto implique la búsqueda de fórmulas únicas.

Bibliografía

- Agacino, R. y G. Rivas (1993): La industria chilena después del ajuste: evaluación y perspectivas, Santiago de Chile, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), mimeo.
- Bonilla, M.G. (1992): Tendencias de la productividad en la industria manufacturera colombiana, L. G. Garay *Estrategia industrial e inserción internacional*, Bogotá, FESCOL.
- Brown, F. (1993): Cambio técnico y mercados de trabajo. Casos de México, Santiago de Chile, PREALC, mimeo.
- Buitelaar, R. (1992): Dynamic gains from intra-regional trade in Latin America, artículo presentado al seminario A North American Free Trade Agreement: The Implications of Regionalization for Developing Countries, La Jolla, California, Fundación Friedrich Ebert/National Planning Association / Instituto de las Américas de la Universidad de California en San Diego, diciembre.
- Carrillo, J. (ed.) (1991): *Mercados de trabajo en la industria maquiladora de exportación*, México, D.F., Secretaría del Trabajo y Previsión Social/El Colegio de la Frontera Norte.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1992): *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe 1992*. (LC/G. 1751), Santiago de Chile, diciembre.
- _____ (1993): *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, edición 1992* (LC/G. 1747-P), Santiago de Chile, diciembre.
- _____ (1993a): *Productividad, crecimiento y orientación de las exportaciones en Brasil: Tendencias de largo plazo y hechos recientes*, Santiago de Chile.
- Coriat, B. y D. Taddéi (1993): *L'industrie française dans la compétition mondiale*, París, Librairie Générale Française.
- De Meyer, A. (1992): *Creating the Virtual Factory*, report on the 1992 European manufacturing futures survey, Fontainebleau, Francia, INSEAD.
- Elias, V. (1992): *Sources of Growth, A Study of Seven Latin Ame-*

- rican Economies*, San Francisco, California, Fundación del Tucumán and the International Center for Economic Growth, (ICEG).
- Ferraz, J.C., H. Rush y J. Miles (1993): *Development, Technology and Flexibility*, Londres, Routledge, citado en J. Humphrey, *The Management of Labour and the Move Towards Leaner Production Systems in the Third World: The case of Brazil*, paper 6, Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales (IIEL)/Oficina Internacional del Trabajo (OIT).
- Geller, L. (1993): *Innovaciones y empleo. El sector manufacturero del Gran Santiago*, Santiago de Chile, PREALC.
- Hernández Laos, E. (1991): Tendencias recientes de la productividad industrial en México, *Investigación Económica*, N° 198, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Facultad de Economía.
- Kantis, H. (1993): Estadísticas de producción, comercio, empleo y salarios en la industria en general y en las ramas de alimentos y metalmecánica. Caso argentino, Santiago de Chile, PREALC, mimeo.
- Mertens, L. (1992): El desafío de las relaciones laborales en la nueva competitividad, *Crítica y comunicación* N° 8, Lima, OIT.
- Mertens, L. y L. Palomares (1993): Cambios en la gestión y actitud empresarial en América Latina. Un marco de análisis, *Economía y trabajo*, Santiago de Chile, mimeo.
- Mody, A., R. Suri y J. Sanders (1992): Keeping pace with change: organizational and technological imperatives, en *World Development*, Oxford, Pergamon Press.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (1991): *Anuario de estadísticas del trabajo*, Ginebra.
- ONUDI (Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial) (1992): *Industry and Development, Global Report 1992/93* Viena.
- Waissbluth, M., E. Testart y R. Buitelaar (1992): *Cien empresas innovadoras en Iberoamérica*, Valparaíso, Chile, Universidad de Valparaíso Editorial.

ANEXO I

**Participación de los países de la ALADI
en las importaciones de maquinaria y equipo de la OCDE**

Sector	ALADI			Sin Brasil ni México		
	1971	1980	1990	1971	1980	1990
711 Calderas generadoras de vapor	0.12	0.18	3.71	0.01	0.15	0.97
712 Máquinas de vapor	0.03	0.05	0.17	0.02	0.03	0.01
713 Motores de combustión interna	0.72	3.96	8.23	0.01	0.06	0.11
714 Máquinas no eléctricas	0.30	0.33	0.78	0.14	0.17	0.13
716 Aparatos eléctricos	1.08	2.30	4.93	0.01	0.05	0.07
718 Otra máquina generadora de energía	0.18	0.48	0.34	0.18	0.18	0.03
721 Maquinaria agrícola	0.10	0.15	0.58	0.04	0.01	0.06
722 Tractores	0.02	0.63	0.66	-	0.21	0.10
723 Maquinarias de ingeniería civil	0.08	0.47	1.32	0.01	0.04	0.04
724 Maquinaria textil	0.14	0.34	0.94	0.03	0.01	0.01
725 Máquinas para pulpa y papel	0.02	0.17	2.10	0.01	0.01	0.03
726 Máq. para imprimir	0.06	0.05	0.29	0.02	0.01	0.01
727 Máq. para elaborar alimentos	0.11	0.23	0.37	0.02	0.06	0.10
728 Otras máq. industriales	0.12	0.74	0.35	0.01	0.02	0.02
736 Máq. herramientas para trabajar metales	0.07	0.31	0.32	-	0.03	0.02
737 Máq. para trabajar metales	0.11	0.09	0.41	0.01	0.02	0.01
741 Equipo de calefacción	0.05	0.30	2.33	0.03	0.07	0.07
742 Bombas para líquidos	0.17	0.67	1.33	0.04	0.06	0.10
743 Bombas y compresores	0.04	0.30	2.31	0.01	0.02	0.04
744 Equipo de manipulación de mercancías	0.03	0.26	1.80	-	0.04	0.02
745 Otras máquinas mecánicas	0.12	0.46	0.99	0.02	0.02	0.04
749 Partes no eléctricas de máquinas	0.17	0.55	1.38	0.02	0.12	0.09
751 Máquinas de oficina	0.38	0.67	0.86	0.28	0.03	-
752 Máq. para la elaboración automática de datos	0.92	1.52	1.26	0.32	0.32	0.10
759 Partes y accesorios exclusivos	2.33	1.80	1.12	0.19	0.26	0.07
761 Receptores de televisión	2.19	0.19	8.26	-	-	-
762 Radiorreceptores	0.14	1.39	8.62	0.01	-	0.01
763 Fonógrafos	0.13	0.52	1.53	-	-	-
764 Equipo de telecomunicaciones	2.82	7.09	3.28	0.05	0.05	0.02
771 Aparatos de electricidad	-	5.03	6.85	-	0.05	0.04
772 Aparatos eléctricos de empalme	0.84	2.97	4.38	0.01	0.03	0.02
773 Material de distribución de electricidad	1.12	7.87	18.58	0.01	0.50	0.34
774 Aparatos eléctricos de uso médico	0.07	0.28	0.71	0.01	0.02	0.01
775 Aparatos de uso doméstico	0.02	0.58	2.28	-	0.02	0.01
776 Lámparas	3.25	1.95	1.45	0.01	0.01	-
778 Máquinas y aparatos eléctricos	0.77	2.42	3.20	0.02	0.02	0.03
781 Automóviles para pasajeros	-	0.24	1.87	-	0.01	-
782 Vehículos para transporte de mercancía	-	0.13	1.75	-	0.02	-
783 Vehículos de carretera	0.02	0.05	0.21	0.01	0.05	0.03
784 Partes de vehículos	0.40	1.62	3.57	0.02	0.12	0.18
785 Motocicletas	0.07	0.24	0.51	0.01	-	0.02
786 Remolques	0.04	0.26	0.66	0.01	-	0.09
791 Vehículos para ferrocarriles	0.86	2.74	0.98	-	-	0.02
792 Aeronaves	0.15	0.52	1.02	0.05	0.13	0.03
793 Embarcaciones	0.64	0.65	0.30	0.15	0.08	0.05

Fuente: Industrial Statistics Data Base de ONUDI.

Integración y desintegración social rural

Martine Dirven

Oficial de Asuntos Económicos, Unidad de Desarrollo Agrícola de la CEPAL

En la segunda mitad del siglo XX, los diversos estamentos de la sociedad rural se han visto enfrentados a grandes cambios. Entre éstos se hallan las reformas (y contrarreformas) agrarias; la modernización tecnológica y de la sociedad; la presión demográfica; el aumento del trabajo temporal en desmedro del trabajo permanente; las migraciones; el reemplazo de regímenes autoritarios por regímenes democráticos (y viceversa); los procesos de descentralización; el acceso a los medios de comunicación masiva, y la influencia de estos medios. Este artículo bosqueja algunos de los efectos que han tenido tales cambios en los procesos de integración y desintegración social en el mundo rural, y los relaciona con escritos recientes sobre la teoría social. Por lo hondo de los cambios, y también por los procesos de aculturación que experimentan los jóvenes, se había esperado encontrar en la bibliografía un mayor énfasis en los procesos de desintegración social. Sin embargo, es en la formación de movimientos y en los fracasos y sobre todo en los éxitos de las movilizaciones reivindicativas que ella se centra.

I

Introducción

En el área rural se dan varias grandes tendencias que en algunos casos son causa y en otros consecuencia de procesos de integración y desintegración social. Estas tendencias apuntan, entre otras cosas, a la desaparición de las estructuras latifundiaras y de las relaciones amo/súbdito; la modernización de la sociedad en general y la disminución del peso de las tradiciones culturales y familiares; el cambio en la estructura productiva, la importancia mayor del mercado y la utilización creciente de mano de obra temporal; las migraciones temporales y definitivas con los cambios demográficos consecuentes; la transición desde la familia extendida hacia la familia nuclear, el aumento del trabajo remunerado de la mujer y su cambio de posición en el seno de la familia; las transiciones de regímenes autoritarios a democráticos y su incidencia sobre las organizaciones gremiales, cooperativas y otras; los recientes esfuerzos de descentralización regional, y las perspectivas de mayor organización y participación en el ámbito local.

A la vez, se precisan cambios en algunas estructuras sociales vigentes, y nuevas formas de organización social que permitan adaptarse a un mundo en perpetua evolución sin pérdida de la identidad propia o de la cohesión social, para asegurar la participación activa de la población rural en los procesos de modernización de la producción y de la sociedad en general, así como en los de democratización y de descentralización (Benado, 1992).

Es por lo tanto importante tratar de entender las

causas y efectos de los procesos de integración y de desintegración social y proponer medidas y políticas tendientes a lograr que estos procesos contribuyan al desarrollo socioeconómico del área rural y que no evolucionen en su detrimento.

De la bibliografía reciente, hemos seleccionado cuatro elaboraciones teóricas que parecen pertinentes para explicar algunos de los motivos que llevan a actuar de un modo u otro frente a situaciones dadas o a cambios percibidos. La primera concierne a los elementos que conducen a la participación o no participación de un individuo en una acción de grupo para alcanzar un bien común. La segunda concierne al concepto de identidad que tiene un individuo de sí mismo y cuáles son sus mecanismos de defensa o la tensión que resulta cuando hay cambios en su entorno o cuando la percepción de sí mismo no coincide con la de los demás. La tercera concierne a la conformidad con las normas sociales y los costos de la no conformidad, y la cuarta concierne a las relaciones de poder y los beneficios mutuos de las partes involucradas.

No se ha querido abordar en este trabajo las formas organizadas de reacción social disruptiva, como los movimientos guerrilleros y las organizaciones ligadas al tráfico de drogas, porque aunque ellas obedecen a percepciones de falta de otras oportunidades y de otros canales de negociación y a frustraciones y rebeliones, también son el resultado de injerencias, apoyos y situaciones de carácter externo que son ajenos a este análisis.

II

La participación en una acción colectiva

Los procesos de decisión pueden ser paralelos o seriales. En la decisión paralela, cada individuo decide participar sin conocer o tomar en consideración las decisiones de los demás. En la decisión serial, cada individuo observa lo que los demás hacen y necesita ver que un número mínimo —en su opinión— participe, para decidir su propia participación. Las decisiones de participar en una huelga, de migrar, de utilizar

anticonceptivos o de ir al colegio serían todas de carácter más bien serial. También se ha observado que, aun frente a la necesidad de una acción urgente, la gente tiende a ser renuente a participar de inmediato —aunque a veces los costos sociales de la no cooperación sean altos— y de esperar a ver qué va a pasar y quiénes más toman la decisión de actuar. Esta espera inicial parece ser parte del mismo proceso que final-

mente induce a una repentina participación activa. En cambio, la acción colectiva tiende a fracasar cuando se tiende a tomar decisiones sin preocuparse por lo que los demás hacen.

Puede pensarse que, para participar en una acción colectiva, el individuo obedece estrictamente a criterios de utilidad marginal para sí mismo, es decir, que sólo se hará si considera que su inversión personal a través de la participación será rentable y que su participación hará una diferencia en los resultados que obtenga el grupo. Si bien es cierto que se ha demostrado que los individuos que pueden ganar más a través de la acción colectiva son los que hacen los mayores esfuerzos, y que los que tienen más son los que menos se involucran, cualesquiera sean los beneficios adicionales que les pueda significar la acción común, es probable que también se dejen influir por otros motivos, como el número de los que ya participan o el entusiasmo que despierta una movilización exitosa, independientemente de si el resultado beneficia más a la colectividad que al individuo. En otras palabras, es necesario mirar la teoría de la utilidad marginal con cierta flexibilidad cuando se estudian las motivaciones para participar en una acción colectiva.

Asimismo, la densidad de la red de comunicación entre los individuos dentro de un grupo y entre un grupo y los demás influye en la velocidad con que se transmite información, en su precisión y en la importancia que se le da. Hay fuerte evidencia empírica que demuestra que los contactos sociales y la participación de familiares, seres cercanos o de peso en la comunidad, son conductos importantes para la participación en organizaciones, grupos de interés y movimientos sociales. La red de lazos sociales que interconectan a los miembros de una colectividad aminorará la posibilidad de que una reacción en cadena muera antes de que la movilización haya allegado una masa crítica. Un cierto provincianismo, con fuertes lazos entre los miembros de un mismo grupo pero con tendencia a aislarse de los demás, puede inhibir la movilización social si ésta se inicia fuera del grupo o trasciende el grupo.

La teoría de la decisión (o elección) racional predice que se logra reunir más rápidamente un número crítico de participantes cuando se puede descansar sobre los esfuerzos de unos pocos individuos altamente interesados e ingeniosos. En cambio, Michael M. Macy postula que si bien esta concentración de intereses y recursos puede explicar por qué la mayoría de las contribuciones vienen de un pequeño nú-

cleo de activistas dedicados, la acción colectiva que se basa en ellos no tiene necesariamente más probabilidad de ser exitosa que aquella con una base participativa más amplia (Macy, 1991, pp. 730-747).

La densidad de organizaciones influye sobre sus ciclos de vida. Así, cuando existen y surgen pocas, la legitimación para organizarse es débil y cuesta atraer recursos y miembros, lo que desemboca en altos índices de disolución. A medida que el número de organizaciones crece, su legitimación crece también. Una mayor legitimación facilita la obtención de recursos y, por lo tanto, ayuda a una mayor sobrevivencia. Este proceso sigue hasta que las organizaciones llegan a un número crítico, después de lo cual empiezan a competir entre sí para conseguir adherentes y recursos, y aumenta nuevamente la tasa de disolución (Petersen y Koput, 1991, p. 399).

La acción colectiva democrática es mucho más difícil en un entorno rural que en un entorno urbano. Varios elementos hacen que el costo inherente a la decisión de participar sea mayor para los habitantes rurales. De un lado, es más difícil reunir una masa crítica de participantes por la dispersión geográfica, por la diversidad de ocupaciones económicas, por la precariedad de la sobrevivencia familiar diaria. De otro, las fuerzas de coerción tanto públicas como privadas son mayores y la ausencia de los medios de comunicación masiva dificulta el acceso de la población rural a la información política y hace que ciertos actos de violencia queden impunes. Durante los períodos de transición hacia regímenes democráticos, las fuerzas políticas nacionales antidemocráticas a menudo se juntan con los autócratas rurales y el resultado puede ser un aumento de la violencia en las zonas rurales mientras se observan aperturas políticas a nivel nacional (Fox, 1990, pp. 1-4).

La falta de una masa crítica y la dispersión podrían explicar, por ejemplo, por qué en Argentina, en el decenio de 1980, menos del 4% de los asalariados agrícolas estaba sindicalizado. En ese país la población agrícola activa es poco numerosa (10% de la población económicamente activa en 1990), la modernización y el uso más intenso del factor capital han dado lugar a una proletarianización muy pronunciada de la mano de obra que vive en localidades de menos de 2 000 habitantes o directamente en el campo, lo que contribuye a su aislamiento, mientras que el campesinado tradicional ha desaparecido, salvo en algunas regiones marginales (Chonchol, 1990, p. 152).

También en Perú se nota falta de respuesta a un tema que se suponía tenía que despertar una reacción

fuerte. Si bien es cierto que la liquidación del régimen de la hacienda y la redistribución de tierras ha disminuido o hecho desaparecer el sistema de relaciones patrimoniales y de clientelismo, abriendo posibilidades de organización autónoma al campesinado, la liberalización del mercado de las tierras decretada por el Presidente Fujimori en 1991 —estableciendo, entre otras cosas, que las tierras campesinas pueden ser objeto de hipotecas, lo que elimina los vestigios de la reforma agraria de los años setenta— causó pocos debates o movilizaciones. Esta indiferencia, indecisión o indefinición de los posibles afectados demuestra que, si bien la reforma agraria modificó las relaciones entre las clases sociales de manera irreversible, no se ha logrado en estos 20 años sustituir el viejo orden oligárquico por estructuras que sirvan de apoyo a una nueva organización de la sociedad rural y de la producción agrícola. La cuasiusencia de la administración pública y de los partidos políticos en el área rural ha fomentado una serie de organizaciones heterogéneas que escapan al control del poder local (notables, comerciantes) y del Estado; sus acciones son a menudo esporádicas y su afiliación a organizaciones nacionales es generalmente laxa. El sufragio universal y la libertad de organización, así como la multiplicación de escrutinios municipales, regionales, parlamentarios y presidenciales, han significado para la mayoría una verdadera iniciación política. La existencia de asociaciones de padres, comités de riego, comités de producción o de comercialización, etc., con sus respectivos directorios elegidos, amplía la participación individual en el campo civil y público. Sin embargo, el carácter pluriétnico de la sociedad favorece la constitución de identidades locales y colectivas muy diferenciadas. Casi no existen canales institucionales con los poderes estatales y las perspectivas de acción de estas organizaciones de base son generalmente muy circunscritas. Aun para la defensa de los intereses económicos de la agricultura, las distancias entre las centrales sindicales que pretenden representar el área rural son enormes. Hasta el momento, el interés del Estado por la descentralización no ha sido acompañado por mecanismos eficientes que permitan tomar en cuenta y fortalecer una participación orgánica de estas organizaciones culturales, productivas, sindicales y políticas que constituyen el tejido social del área rural (Revesz, 1991, pp. 13 y 17-18).

En cambio, en Colombia, el Presidente Barco (1986-1990) hizo un esfuerzo por consolidar los ca-

nales institucionales entre el Estado y el campesinado, estableciendo, entre otros, un fondo estatal para financiar el funcionamiento regular de las organizaciones campesinas, su participación en el debate del Congreso sobre la reforma agraria y una mayor representación de sus delegados en los directorios de las agencias gubernamentales para el sector agrícola. En las áreas de desarrollo rural integrado (DRI) se procuró fortalecer los comités de beneficiarios, a los cuales se dio un papel directo en la toma de decisiones y en la evaluación del programa (Zamosc, 1990, p. 65).

Ejemplos positivos de formación de una masa crítica para actuar y de acciones que legitiman y fomentan más acciones ofrecen los movimientos huelguistas de los *boias frias* (jornaleros) y de los trabajadores rurales en Brasil, el movimiento de levantamiento indígena en Ecuador y el peso creciente de los sindicatos del Chapare en Bolivia.

En Brasil, el número de *boias frias* asciende hoy a por lo menos cuatro millones de personas. El aumento del cultivo de la caña a expensas de otros cultivos en el estado de São Paulo elevó el trabajo temporal asalariado, que se duplicó en diez años, así como el desempleo entre las dos cosechas anuales. En 1984 se inició una huelga de los *boias frias* de la fábrica de São Marinho en protesta por sus condiciones de trabajo. En un lapso de 15 días estallaron conflictos similares que involucraron un total de 48 000 *boias frias*. Las negociaciones dieron lugar a 27 acuerdos distintos. En 1985 se reanudaron varios movimientos huelguistas con la participación de 30 000 *boias frias*. El gobierno estadual decidió tomar medidas para evitar la repetición de los conflictos, entre otras cosas, porque temía que éstos pudieran poner en peligro el recién iniciado proceso de democratización. En este contexto nació el programa de *boias frias*. A pesar de que dicho programa tuvo un impacto limitado, mostró que los *boias frias* de la actual generación se identifican como poblaciones rurales y aspiran a una parcela de tierra para producir parte de su subsistencia, que integran fácilmente la producción directa de alimentos en su estrategia de supervivencia y consiguen buenos resultados, y que sus estrategias familiares se ajustan a sus múltiples actividades, entre las cuales figura el cultivo de la tierra para cubrir sus necesidades alimentarias (Chonchol, 1990, pp.154-156). Otro movimiento importante es el de los trabajadores rurales sin tierra (MST). A pesar de que no tiene nexos orgánicos fuertes con otros movimientos sindicales ni con partidos políticos, el MST ha mostrado gran cohesión

y agilidad: por ejemplo, entre enero y junio de 1989 logró movilizar más de 10 000 familias sin tierra en 15 estados. Está organizado en núcleos locales y comisiones municipales y estatales, con un ejecutivo nacional que representa a 16 estados. Sin embargo, su base social es bastante restringida y trabaja en relativo aislamiento político. Los movimientos de los trabajadores rurales asalariados —que representan una clase social aparte en el Brasil— tienen características propias. Millones de trabajadores rurales viven de la venta diaria de su trabajo, y habitan generalmente en villorrios rurales o en la periferia de las ciudades. Son movimientos con organizaciones y bases geográficas muy diversas, están motivados por la defensa de los derechos del trabajador, definidos por la ley pero no respetados, y son especialmente fuertes en las plantaciones de azúcar del Nordeste (Pernambuco) y en São Paulo. Muchos de ellos están afiliados a la CUT (Grzybowski, 1990, pp. 33-36)

En junio de 1990 hubo en Ecuador un “levantamiento indígena” que se organizó al margen de los partidos políticos. Esta movilización se diferencia de otras que hubo en el país a lo largo de la historia porque la participación fue masiva y coordinada y porque casi no hubo violencia. El bloqueo de caminos y otras acciones no afectaron mucho a Quito, Guayaquil o Cuenca y muchos ecuatorianos se enteraron de lo sucedido sólo a través de los medios de comunicación. Sin embargo, el levantamiento llevó al gobierno a la mesa de negociaciones y tuvo más impacto del que esperaban los dirigentes indígenas, quizá porque tocó una fibra de “mala conciencia” colectiva entre los blancos y mestizos respecto de la población indígena. El resultado más importante e inmediato de ese levantamiento fue el de haber dado visibilidad y cierta legitimidad al movimiento indígena y despertado una suerte de simpatía para con este grupo cuya existencia y problemas afloraron de pronto. Las acciones de solidaridad por parte de organizaciones populares, estudiantiles y sindicales, así como de los partidos políticos, fueron numerosas, siendo que antes, con pocas excepciones, estos grupos nunca habían mostrado interés. Los artículos sobre los indígenas hasta hace poco habían estado relegados a la sección cultural de los periódicos, mientras que ahora los avances de las negociaciones se analizaban en detalle en las primeras páginas (Fassin, 1991, pp. 92-93 y 105).

Los sindicatos del Chapare, aunque fueron creados en los años sesenta, empezaron a adquirir gravitación nacional en los ochenta debido a su oposición

a las políticas para controlar la producción de coca y su movilización en contra de ellas. Hoy en día, los campesinos del Chapare (unas 40 000 familias) pertenecen a 160 sindicatos basados en las comunidades, bajo el alero de 30 centrales, que a su vez están organizadas en cinco federaciones. De éstas, la Federación Especial de Trabajadores Campesinos del Trópico de Cochabamba (FETCTC) y la Federación de Carrasco reúnen el 85% de los sindicatos y a su vez son miembros de la Confederación Sindical Unica de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTSB). Por sus acciones, han logrado movilizar también a campesinos de regiones no productoras de coca y sus protestas colectivas han conducido a acuerdos negociados con las autoridades en temas relacionados con la coca, y también en temas relacionados con la reforma a los impuestos sobre la tierra, que eran una reivindicación más bien de los campesinos de las regiones no productoras de coca. También han emprendido actividades de defensa de los valores culturales asociados al uso de la coca, a la propuesta de legislaciones y a programas alternativos de desarrollo rural. Asimismo, al principio de los años ochenta organizaron invasiones de propiedades pertenecientes a profesionales, empleados de gobierno, militares y grupos comerciales. El poder de convocatoria de los sindicatos del Chapare se ha vuelto tal, que quizá en este momento sea el más fuerte de Bolivia, y la Central Obrera Boliviana (COB) se ha mostrado ansiosa de asociarse a las protestas de los productores de coca, lo que nunca hubiera sucedido hace unos 10 años (Healy, 1991, pp. 88-121).

En varios casos los procesos de democratización han creado un espacio y han dado legitimidad a la organización y la acción de grupos gremiales y otros de reivindicación más puntual. Así, en Bolivia, si bien los primeros sindicatos campesinos fueron organizados en 1953 a raíz del programa nacional de reforma agraria, fue sólo en 1977, gracias a la apertura democrática del país, que fue fundada la CSUTCB, la confederación sindical más importante, que representa cerca de un millón de campesinos a lo largo del país. La CSUTCB se extiende a los más pequeños pueblos para incorporar a los hogares campesinos en su estructura organizacional, conectando comunidades, provincias y regiones con un liderazgo a nivel nacional en La Paz.

En Chile, las cooperativas fueron objeto de fuertes persecuciones durante el régimen militar que se extendió de 1973 a 1989. Según la Confederación Nacional de Cooperativas Campesinas (CAMPOCOOP),

hoy en día existen 87 cooperativas campesinas federadas y 29 cooperativas no federadas en el país. En junio de 1992 se realizó la primera reunión de la Comisión Asesora Consultiva para el desarrollo del cooperativismo campesino, con el fin de ayudar a construir un futuro mejor para el campesinado, dinamizando los sistemas de producción, ordenando la relación con los mercados y dando apoyo institucional para la articulación del movimiento cooperativo.¹

En México, la crisis agrícola de los años setenta, la pérdida de legitimidad de los organismos oficiales y las políticas y el discurso populista del Presidente Echeverría (1970-1976), fueron la base del incremento de la movilización campesina y el populismo abrió un espacio político para nuevos esfuerzos de organización, educación popular y defensa de identidades culturales y multiétnicas. Las tomas y ocupaciones de tierras se multiplicaron a lo largo del país y la prensa informó de unas 600 invasiones en tres estados en 1973. Los pequeños propietarios también se movilizaron por asuntos relacionados con la producción, como en el caso de los productores de azúcar, tratando de redefinir sus relaciones con la industria y el Estado; pero lo que marcó este período fueron las reivindicaciones por la tierra. Uno de los hechos más importantes fue el surgimiento de frentes regionales que unieron a estudiantes, trabajadores y campesinos en los estados de Oaxaca, Durango, Zacatecas, Puebla y Chihuahua. El Presidente López Portillo (1976-1982), tratando de restaurar la confianza de la burguesía rural, revirtió muchas de las políticas de Echeverría y actuó en contra del movimiento campesino independiente. Este se defendió, organizándose a nivel nacional, siendo que antes había operado primordialmente a nivel local y regional. A principio de los años ochenta la Coordinadora Nacional del Plan Ayala (CNPA) agrupaba 21 organizaciones de distintos estados; sus miembros eran básicamente campesinos pobres, campesinos sin tierra y jornaleros. Catorce de estas organizaciones tenían una base indígena. Las peticiones de los indígenas suelen diferir de las de los demás campesinos, porque piden derechos de tierras comunales basados en títulos coloniales y porque sus comunidades tienden a ser más unificadas. Hoy, en general, no reclaman derechos sobre un territorio específico, sino el derecho de tener suficientes tierras

para su sobrevivencia como individuos y grupos. Su lucha por la tierra no debe separarse de su lucha por la preservación de su idioma y cultura. La CNPA se ha distanciado de la tradición corporativista y clientelista a través de la combinación de movilización y negociación (lo último con una participación amplia de las bases), la autonomía política de las organizaciones miembros de la CNPA (pueden pertenecer o no a cualquier partido político) y el liderazgo elegido y rotatorio. Otras organizaciones, como las de los profesores y de los pobres urbanos, han emulado las modalidades organizativas de la CNPA. Desde principios de los años ochenta, son las organizaciones de productores las que han mostrado la mayor capacidad de movilización y negociación. Las organizaciones aisladas se han unido en redes regionales y nacionales, de las cuales la más importante es la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA), creada en 1985. Los dos objetivos primordiales de la UNORCA han sido: mayores precios de sustentación para sus productos (aumentando por lo menos a la par con la inflación) y participación campesina en la elaboración de las políticas agrícolas. La UNORCA ha evitado enfrentamientos directos con las autoridades y, por lo tanto, no ha participado en las actividades de organizaciones como la CNPA (Paré, 1990, pp. 83-87).

También en Brasil existe un fuerte movimiento de sindicalización que se desarrolla simultáneamente con la transición política y que tiene su expresión rural, por ejemplo, en Santarém, donde los campesinos conquistaron el control del sindicato local, y en Acre, representado por los recolectores de caucho. En Xapurí, los recolectores de caucho se aliaron con los indígenas de la Amazonia y organizaron "empates" (un tipo de resistencia organizada en contra de la destrucción de los bosques naturales) gracias a los cuales se preservaron 1.2 millones de hectáreas de bosques. Si bien todos estos movimientos se basaron sobre todo en el dinamismo de la población rural, hay que reconocer también el papel muy importante desempeñado por aliados externos como la Iglesia, los medios de comunicación y los sectores políticos de izquierda. Estos aliados pueden ofrecer a menudo ayuda valiosa en materia de conocimiento político y difusión de información por sus redes, lo que puede inhibir reacciones violentas y fomentar la solidaridad, incluso a nivel internacional. De los movimientos de resistencia en contra de los desarraigos masivos, son las protestas en contra de los proyectos de represas los que han tenido el mayor

¹ Discurso inaugural de la Comisión Asesora Consultiva por su presidente, Francisco León Tovar, el 12 de junio de 1992, en Santiago de Chile.

impacto político y la mayor base participativa, abarcando a miles de familias y trabajadores rurales. En general, cada movimiento involucra a regiones rurales enteras, lo que complica la movilización y la organización. Además, como las represas afectan a grupos muy diversos, los movimientos tienen que forjar nuevas alianzas y encontrar intereses comunes. Generalmente, los grupos se organizan localmente por comunidad, aldea o pueblo, y eligen sus representantes para formar comisiones regionales (Grzybowski, 1990, pp. 29-32)

La heterogeneidad de los actores en el área rural y la dificultad que tienen las organizaciones e instituciones para responder a sus requerimientos se ilustra con el ejemplo de Nicaragua, así como con varios otros ejemplos a lo largo de este artículo. La Asociación de Trabajadores del Campo (ATC), creada en 1978, rápidamente se volvió la organización más importante de los campesinos y trabajadores agrícolas de Nicaragua. Sin embargo, la ATC tendía a representar mejor a los trabajadores asalariados que al resto, con sus pedidos de aumentos de salario y mejora de las condiciones de trabajo, de modo que los campesinos, que querían acceso a tierras y recursos productivos, se distanciaron paulatinamente de ella. La comarca se desarrolló como el nuevo centro de poder, organizando la vida rural, distribuyendo recursos, retomando las funciones jurídicas y coordinando tomas de tierras. Es sólo con la amenaza a la existencia de la vida civil rural provocada por el avance de la guerra de los contras, que los campesinos y trabajadores

rurales vieron como posible y deseable una alianza de intereses con los campesinos más ricos y los pequeños capitalistas agrícolas. En 1980, el mismo Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) juntó a los campesinos, pequeños y medianos agricultores y ganaderos para discutir el problema de la organización política en el área rural y la solución de las exigencias socioeconómicas de la población rural. El resultado fue la formación, en 1981, de la Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos (UNAG), sindicato de productores rurales ligado orgánicamente con el FSLN y cuyo objetivo era el fortalecimiento de la democratización de la sociedad civil rural. A pesar de la UNAG, el Estado y el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria continuaron haciendo hincapié en las empresas estatales, las estrategias de colectivización, el control de la comercialización y la obligación de pertenecer a cooperativas para tener acceso a la tierra y a los medios de producción. Fueron los militares (muchos de los cuales eran de origen campesino o conocían el campo bien gracias a los años como guerrilleros) y los jóvenes militares desmovilizados que regresaban a sus comarcas, los que se dieron cuenta de que los pobres rurales no habían progresado mucho y de que los contras estaban reclutando grupos importantes de campesinos disconformes con la Revolución. Fueron ellos, entonces, los que presionaron por una política agraria más en línea con los requerimientos de los campesinos y por el restablecimiento de los Comités de Comarcas y de los Consejos Comunales (Ortega, 1990, pp. 128-133).

III

El concepto de identidad

Cuando una persona tiene una cierta percepción de su identidad y los demás le dan señales de que no concuerdan con esta percepción, tratará de ajustar su comportamiento para que los demás reaccionen como ella lo espera, en concordancia con su autoimagen. Si después de varios ajustes sigue sin recibir las señales esperadas, la situación le produce gran tensión. Así, por ejemplo, personas que se identifican como dominantes se comportan de manera aún más dominante cuando reciben señales de que son vistos por los demás como sumisos y, por el contrario, personas que tienen de sí mismas la imagen de ser sumisas reaccionan de manera aún más sumi-

sa cuando reciben señales de que los demás las ven como dominantes.

La tensión que genera la discrepancia entre la autoimagen y la imagen que perciben los demás surge incluso cuando las señales que se reciben de los demás indican una imagen más positiva que la propia autoimagen, y los esfuerzos de compatibilizar una y otra irán más en la dirección de asemejarse a la autoimagen. De allí que personas que esperan fracasar muestran desconcierto cuando son exitosas y hasta pueden sufrir problemas de salud por la gran tensión que eso les causa. Obviamente, mientras más importancia la persona dé a una característica específica de

su identidad, más fuerte será su reacción si ésta no es reflejada "correctamente" en la percepción de los demás.

Los cambios en el entorno provocan ajustes —a veces muy importantes— en el papel que desempeña una persona y en la manera como lo hace, lo que implica también un ajuste de la autoimagen. Las respuestas y señales de un entorno diferente pueden ser muy distintas de las esperadas y, por lo tanto, causar todo un proceso de ajuste de la identidad, y de desconciertos y tensiones (Burke, 1991, pp. 836-849).

Las investigaciones sobre las estrategias de sobrevivencia de las familias de los sectores populares —ante la crisis económica de los ochenta— muestran que hubo continuidad y recuperación de comportamientos "tradicionales" supuestamente superados en el tránsito a la modernidad (estructuras de hogares distintas del modelo nuclear, composición cambiante de los hogares por la necesidad de responder a los problemas temporarios o permanentes de otros familiares o no familiares y el mantenimiento de actividades productivas dirigidas al autoconsumo), combinadas con la generación de ingresos mediante la participación en el mercado de trabajo. Simultáneamente con estas transformaciones económico-sociales hubo cambios no cuantificables en la dinámica interna de la vida familiar, en la asignación de roles a los diferentes miembros de la familia —bien porque algunos no pueden desempeñar adecuadamente los prescritos, bien porque en el marco de un modelo de cambio social sin dirección cierta fueron otros, y otras, quienes se hicieron cargo de las funciones que abandonaron las instituciones y los mecanismos sociales encargados de su cumplimiento. Esto se complementó con la aparición de nuevos actores sociales —organismos no gubernamentales (ONG), activistas profesionalizados, agentes estatales— que han tenido como tarea generar "desde abajo", mediante acciones colectivas y en el marco de la restricción presupuestaria del Estado, las condiciones que hagan posible la sobrevivencia.

En todos los ejemplos que siguen, con independencia de la situación descrita y la respuesta de los habitantes rurales, subyacen cambios muy profundos. Conviene sopesar tales cambios y las tensiones que los han acompañado. Las migraciones, los cambios de trabajo y las razones que llevan a ellos configuran algunas de estas situaciones altamente perturbadoras.

En Chile, el resultado de las políticas aplicadas después de 1973 fue la expulsión masiva de campesinos

de sus antiguos lugares de residencia. Varios miles de familias campesinas fueron expulsadas de tierras anteriormente redistribuidas por la reforma agraria; muchos campesinos que recibieron parcelas no estuvieron en condiciones de mantenerlas por falta de una política de apoyo y se vieron obligados a venderlas o abandonarlas; la mayor parte de los trabajadores permanentes que antes residían en el interior de las haciendas se vieron excluidos a causa de la nueva agricultura capitalista; la política económica de concentración del crédito y apertura del mercado chileno (hasta 1985) a las importaciones de alimentos del exterior produjo la ruina de numerosos productores de alimentos y, por último, la compra de tierras por grupos financieros hizo salir a los campesinos que vivían en ellas. Todos estos cambios dieron lugar a una considerable disminución del empleo permanente en el campo, particularmente en las regiones de producción frutícola y forestal, y a la aparición de un empleo temporal muy importante, con fuerte demanda de mano de obra durante algunos meses y poca durante el resto del año. Los campesinos expulsados de sus antiguos lugares de residencia se instalaron en pequeñas aglomeraciones, la mayor parte de las cuales no existían antes, llamadas poblaciones, poblados, aldeas o villorrios. Estas aglomeraciones se encontraban en tierras públicas nacionales, a veces incluso en antiguas estaciones de ferrocarril abandonadas, en torno a antiguas aldeas o en los alrededores de las ciudades. Se calcula que hacia 1980 vivían en esos poblados rurales entre 200 mil y 250 mil familias (es decir, cerca de un millón de personas, cifra equivalente al 10% de la población rural total). De encuestas realizadas en diferentes regiones a principio de los años ochenta se desprende que en esa época el 55% de los pobladores rurales trabajaba en la agricultura, el 25% en la ciudad y el 20% en programas de empleo mínimo. Sólo el 10% tenía empleos permanentes, los hombres de mediana edad en la agricultura, y los demás hombres y las mujeres en la ciudad como obreros o empleadas domésticas, respectivamente. La crisis del empleo urbano hizo también que numerosos trabajadores urbanos se dedicasen a actividades agrícolas temporales (Chonchol, 1990, p. 153).

En Colombia, en las zonas cafetaleras, existe una creciente especialización en los distintos tipos de trabajo. Por ejemplo, la aplicación de fertilizantes, el arreglo de las bolsas con plántulas, la preparación de la tierra y el trasplante de árboles jóvenes son efectuados por trabajadores especialmente contratados para estas tareas. Al mismo tiempo, se observa

una migración del campo a la ciudad. Una encuesta de hogares efectuada en 1988 en los barrios marginales de las ciudades de Manizales y Chinchiná (ambos del departamento de Caldas), muestra que un alto porcentaje de los trabajadores (41.5%) se desempeñaba en el sector agrícola. En las entrevistas conducidas posteriormente resaltó que ninguno de los entrevistados deseaba realmente trabajar en este sector, pero que debido a la falta de calificaciones, la falta de documentos para su inserción en el mercado de trabajo formal y a la falta de otras oportunidades de trabajo, o como trabajo complementario, el sector cafetalero les daba una alternativa fácil. Todos los entrevistados opinaron que su nivel de vida había mejorado desde su migración a la ciudad (Hataya, 1992, pp. 63-83).

En México, la mayoría de las familias campesinas e indígenas contaba con tierras, ya fuesen ejidales, comunales o en pequeña propiedad. La familia se organizaba alrededor del hombre viejo, el jerarca, que representaba una autoridad moral frente a su mujer, sus hijos solteros y casados, sus nueras y sus nietos. Todos ellos formaban un grupo doméstico de producción y consumo. Cuando moría el patriarca, se creaban nuevos núcleos familiares autónomos y la viuda y los hijos menores quedaban bajo la responsabilidad de algunos de los hijos mayores. Sin embargo, últimamente la carencia de tierras o de recursos está generando nuevos mecanismos de sobrevivencia que transforman el grupo familiar y la comunidad, obligando a la fuerza de trabajo rural a abandonar el lugar de origen. No se rompen necesariamente los lazos económicos y sociales vigentes entre las unidades familiares, pero éstos se dificultan y surgen problemas de toda índole. En el caso de los trabajadores temporales, los salarios bajos obligan generalmente a la participación de toda la familia para poder subsistir, lo que causa inasistencia de los niños a la escuela, participación de la mujer en la fuerza de trabajo mientras sigue siendo responsable de todas las tareas caseras, inestabilidad emocional, aumento del alcoholismo y otros problemas. Debido a su constante movilidad y aislamiento, estos trabajadores tienen pocas posibilidades de organizarse. Se estima que el número de trabajadores temporales en México asciende a 4.5 millones.

Las otras formas de migración tienen impactos distintos según el caso. En algunos, la mujer asume la jefatura del hogar durante la ausencia del hombre, y los demás miembros de la familia se distribuyen las tareas del que se va; éste regresa para las fiestas

del pueblo, las ceremonias rituales y las crisis familiares. Tal esquema es viable en el caso de familias extensas, pero no funciona para familias nucleares sin relaciones con parientes o sin lazos de compadrazgo. En el caso de la migración permanente, esta se hace generalmente a nivel de la familia nuclear. Las condiciones de vida de los mexicanos que emigran a Estados Unidos, aunque están lejos de ser buenas y exponen a los inmigrantes ilegales a la continua amenaza de deportación, son mejores que las de los trabajadores temporales en México. Sin embargo, les causan inestabilidad emocional por la discriminación de la cual son objeto, por su continuo deseo de regresar a su familia y comunidad y por aferrarse a sus valores culturales, aun si viven una acelerada aculturación que modifica su lenguaje, forma de vestir, comportamiento y vida familiar tradicional (Muriedas, 1988, pp. 72-74).

Otra forma de desestabilización fuerte fue la causada por la dramática evolución de la pobreza en Venezuela en los años ochenta. Si consideramos como hogares en extrema pobreza aquellos que no pueden acceder a una canasta alimentaria básica, y como hogares pobres a aquellos que no pueden acceder a la canasta de consumo nacional, que además de alimentos incluye otros productos básicos, entre 1983 y 1989 el número de hogares rurales en situación de extrema pobreza aumentó de 44 000 a 257 000 y el de hogares pobres de 408 000 a 435 000 (Venezuela, Ministerio de la Familia, 1992, pp. 17 y 20). El paso del estado de no pobreza al estado de pobreza o de extrema pobreza provoca en los integrantes de los hogares afectados, además de las preocupaciones relativas a su sobrevivencia física, una enorme crisis de su autoimagen, con las tensiones y reacciones consiguientes.

En cuanto a los cambios en el seno de la familia, ya nos referimos antes a lo sucedido en México. A continuación mostraremos dos situaciones muy distintas, con efectos opuestos en la cohesión de la familia.

En Cuba, tanto en el área urbana como en el área rural, la madre aparece como quien ejerce la autoridad real y la formadora de hábitos en los niños, mientras que los padres mantienen una actitud pasiva ante los problemas del hogar. La jefatura femenina en los hogares ha aumentado de 9.6% registrado en el censo de 1953 a 19.7% en el censo de 1981. Este aumento debe ser mayor si se tiene en cuenta que, por las limitaciones de vivienda, la mujer divorciada o separada permanece en el hogar de los progenitores, donde la jefatura formal en general es masculina.

Entre las mujeres casadas de las zonas rurales, aunque en menor medida que en las zonas urbanas, ha habido una mayor inserción en la vida activa. Medida en años brutos de vida activa, ésta se elevó de 3.6 a 10.5 años. Los cambios en la participación laboral de la mujer le permiten aportar ingresos a la organización familiar, lo que tiende a repercutir, de alguna manera, en los roles que cada uno de los miembros de la familia debe asumir. Una mayor independencia de los hijos ha llevado a cambios en las funciones de la familia. Entre los factores que han ido posibilitando esta independencia están las becas y las campañas protagonizadas por la juventud, como las de alfabetización, maestros voluntarios, recogida de café e Isla de la Juventud. Otro factor es la participación de los jóvenes en sus organizaciones políticas y de masas, en las cuales toman decisiones con independencia de sus relaciones con la familia. Sin embargo, la familia no está plenamente preparada para actuar en correspondencia con esa independencia y, si bien cumple un papel importante en la transmisión de nuevos valores, también es cierto que transmite y reproduce viejos valores que la ideología y las leyes (por ejemplo, respecto a la igualdad de la mujer) han tratado de cambiar (Pérez Rojas y Díaz González, 1988, pp. 162-163).

En El Salvador, en medio del agudo conflicto social y de la experiencia traumática de la guerra, la estructura familiar estaría sufriendo transformaciones. Uno de los aspectos más relevantes es el desplazamiento del concepto individualista de familia, en donde el peso recae en la reproducción de la familia nuclear, hacia una concepción más amplia y social de la familia. Así, las familias procedentes de zonas conflictivas tienden a ampliar su concepción familiar, acogiendo en su seno a parientes cercanos ó lejanos. La cohesión interna de estos grupos familiares permite un alto grado de funcionalidad y solidaridad. Los que han quedado vivos valoran altamente la relación de familiaridad, al identificarse y compartir sus penurias y sus dificultades. Entre las familias procedentes de zonas conflictivas y residentes en El Salvador, en la mayoría de los casos la búsqueda de satisfacciones se concentra en el seno familiar. El sistema familiar tiende a extender sus vínculos para protegerse del medio y los miembros tienden a salir todos juntos, o al menos en grupos, para mayor seguridad (Rodríguez, 1988, p. 141-142).

Los cambios en la sociedad no sólo han afectado a la familia sino también a las comunidades. Así, las reformas económicas y políticas impuestas en nom-

bre de la modernización y de la democracia sobre las comunidades indígenas de Bolivia (*ayllus*) han promovido un concepto de ciudadanía que de hecho ha desplazado y socavado la organización social y la práctica política indígenas. La expansión de los latifundios en el siglo XIX y las transformaciones de los comuneros de los *ayllus* en colonos fue un primer elemento de crisis para muchas comunidades indígenas. La revolución nacional de 1952 y la reforma agraria que la siguió generó también una crisis organizativa, ideológica y de identidad de las comunidades indígenas. Asimismo, en los años ochenta, los partidos progresistas y las organizaciones no gubernamentales continuaron con el desmantelamiento y la marginalización de las formas de organización particulares del *ayllu* (Rivera Cusi-canqui, 1990, pp. 97-99).

Como ya se vio y veremos todavía a continuación –y contrariamente al concepto que se tiene a menudo del área rural tradicional– hay en ella gran flexibilidad y capacidad de adaptación y de respuesta positiva. Así, según León Zamosc, si bien los campesinos en Colombia pueden haber mostrado tendencias retrógradas después del impacto inicial del capitalismo en el campo, es necesario ahora revisar esta noción, ya que, a medida que el capitalismo se arraiga y se expande, las aspiraciones de los campesinos parecen evolucionar en dos direcciones complementarias: la primera hacia la defensa y la promoción de una libre economía campesina y la segunda hacia el logro de las libertades políticas prometidas por ser ciudadano de una nueva sociedad (Zamosc, 1990, p. 46).

La mayoría de los beneficiarios de la reforma agraria en la costa del Perú habían sido obreros agrícolas con tareas definidas y nunca habían tenido que tomar decisiones en cuanto a tipo de cultivos y control del ciclo agrícola, ni mantenido una contabilidad ni siquiera simple de la explotación. Además, estaban acostumbrados a la maquinaria y prácticas agrícolas para grandes extensiones. Hoy, estos nuevos productores, combinando agricultura con ganadería y utilizando animales de tracción y excretas animales como fertilizante, redescubrieron espontáneamente una agricultura campesina que marcó a Europa en el pasado, pero que es una novedad si se compara con los usos en la gran empresa agrícola y también con las prácticas de la agricultura andina (Bourliand, Dollfus y Mesclier, 1991, pp.30-31). En general, los estudios económicos, sociológicos y antropológicos indican que hay gran dinamismo y movilidad en el mundo rural

peruano: la familia ampliada es pluriactiva, hay intercambios migratorios importantes, la economía monetaria está presente en todo el territorio, la importancia dada a la educación es muy grande y la incorporación

de nuevas tecnologías –aunque a una escala pequeña, con pocos medios y en condiciones socioeconómicas desfavorables– es más la norma que la excepción (Revesz, 1991, pp.17-18).

IV

Las normas sociales y los costos de la no conformidad

El control que ejercen las normas institucionales sobre la conducta individual basada en motivos morales siempre es imperfecto, puesto que tiene mayor influencia sobre algunos individuos que sobre otros y siempre existen tendencias más o menos fuertes a la divergencia de actitudes valóricas respecto al sistema común. Por lo tanto, siempre hay espacio para un tipo secundario de control que se apoya en los intereses (positivos o negativos) del individuo o del grupo que, por motivos sólo morales, desviaría su conducta de las normas institucionales establecidas.

Las ventajas personales de apartarse de las normas establecidas pueden ser superadas por costos que no son inherentes al acto de disconformidad, pero que surgen de la respuesta de la comunidad y se traducen en diversos tipos de sanciones que van desde la desaprobación hasta el castigo abierto y que, en consecuencia, restringen los actos de no conformidad.

A medida que se debilitan los motivos morales para acatar las normas establecidas, se tiende a reforzar los controles secundarios. Obviamente, existe un límite hasta el cual este proceso puede seguir antes de que todo el sistema se desmorone, ya que la fuerza de las sanciones y la voluntad de aplicarlas es en gran medida –aunque no exclusivamente– una expresión de actitudes morales. Además, la aplicación de las sanciones requiere de un cuerpo social y es cuestionable que el proceso pueda basarse sólo en sanciones. Esclarecer la importancia relativa de estos motivos primarios y secundarios hacia la conformidad es esencial para determinar el grado de estabilidad de los sistemas institucionales y sus normas sociales.

Desde el punto de vista institucional, una sociedad perfectamente integrada es la que responde al doble criterio de tener un sistema completamente armonioso de normas, y de tener autoridad y motivos morales para cumplirlas (Parsons, 1990, pp. 319-345).

La utilización por parte de un grupo de su capacidad interna de control para reforzar u oponer un control externo al grupo dependerá de los costos de acatar la imposición externa, de los costos del control dentro del grupo, de la fuerza de las sanciones externas y de la capacidad de seguimiento del agente externo (Heckathorn, 1990, p. 382).

A fines del siglo XX sigue siendo claro que las relaciones sociales basadas en la familia, el idioma, la religión, la raza y las costumbres constituyen una fuerza poderosa en las conformaciones políticas y económicas en todas las regiones del mundo. En vez de desaparecer frente a la industrialización, la educación, las mejores comunicaciones y las burocracias, o de perder vigencia frente a la formación de clases, estas ataduras primordiales se hacen presentes día a día. Sin embargo, para ser activadas y utilizadas ellas exigen mantenimiento e inversiones, a través de transacciones sociales, ceremonias y rituales periódicos. Así, se puede observar que ante problemas de recesión, deterioro de la relación de intercambio, sequía, guerra u otros, los productores agrícolas diversifican sus opciones económicas y reducen los riesgos a través de un incremento de todo tipo de inversiones en estas relaciones sociales que les podrían dar acceso a recursos. En mejores circunstancias, relaciones institucionales “tradicionales” modificadas han facilitado ahorros, formación de capital, inversiones, gerencia y una variedad de actividades empresariales, al proporcionar un marco de comunicación y confianza en países donde esto no está asegurado a través de la cultura común o de las instituciones nacionales (Hoben y Hefner, 1991).²

Hay algunos ejemplos que muestran que activi-

² Los autores se refieren al África en su artículo, pero el argumento también es válido para América Latina y el Caribe.

dades nuevas utilizan formas tradicionales de organización deliberadamente como en Bolivia, por obligación como en Nicaragua, o espontáneamente como en Perú. En los años setenta surgieron varios movimientos campesinos de oposición de los cuales el sindicato katarista del altiplano aymara era el más importante. La combinación de las identidades de clase y de etnia unió a vastos sectores del campesinado indígena boliviano y desafió las bases ideológicas del Estado post-1952. Este proceso culminó con la creación en 1977 de la Confederación Sindical Unica de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB). Los kataristas creían que las estructuras de las uniones sindicales podían articularse con las tradiciones organizacionales de los *ayllus*. De hecho, los sindicatos aymaras del altiplano lograron combinar la democracia directa de los *ayllus* con la democracia representativa del sindicato, formando así una poderosa federación capaz de actuar en unidad, respetando al mismo tiempo una diversidad organizacional y cultural (Rivera Cusicanqui, 1990, pp. 107-108).

Contrariamente a lo que pasó en las áreas urbanas de Nicaragua, donde el nuevo aparato del Estado pudo establecer un control institucional en la sociedad civil con relativa facilidad, en las áreas rurales de ese país fue casi imposible para el Estado establecerse sin encauzar con las instituciones rurales tradicionales. En consecuencia, los nuevos órganos de poder rural empezaron a ser formados por campesinos y trabajadores rurales, basados en las estructuras de poder tradicionales de la sociedad civil rural. La fuerza comunal de la sociedad civil rural y de los estilos de vida campesina se ha reflejado en la manera como la vida de la comarca se ha adaptado al conflicto militar. Los campesinos han tendido a reaccionar frente al conflicto como comunidad, aliándose como grupo con la contra, o con la revolución y el régimen sandinista. Esta cohesión social también se pudo observar en la manera cómo comunidades que han sido reubicadas debido al conflicto, han logrado restablecer sus espacios sociales y tradiciones en su comarca original o en un nuevo lugar, sin involucramiento externo. Las concepciones urbanas de organización social son incapaces de explicar la fuerza de estos lazos familiares y comunales, ni tampoco la forma en que estas experiencias crean un marco para la consolidación de la sociedad civil rural. La legislación electoral de 1989 y las mediaciones diarias entre la población y el gobierno dan prioridad a formas indirectas de representación. En respuesta, las organizaciones campesinas han empezado a crear la-

zos entre varias comarcas, tratando de moldear un modelo democrático en el cual los campesinos mantienen el control de la estructura de poder en sus territorios. El tipo de organización que está emergiendo de este proceso todavía no se ha consolidado (Ortega, 1990, pp. 122-123, 128 y 137).

En Perú, a raíz de la reforma agraria, sólo aproximadamente un 10% de la población campesina de la región serrana sigue vinculada hoy en día a las haciendas, mediante relaciones precapitalistas. La gran mayoría vive con una economía reducida y cada vez más integrada al mercado. Sin embargo, las familias siguen intercambiando el trabajo sobre la base de viejas tradiciones andinas.

En los casos de Bolivia y Paraguay se nota el socavamiento de las estructuras tradicionales y el empuje de los jóvenes para buscar un entorno económico mejor y también una vía de escape a la presión social. En los años de crisis del decenio de 1980, la ayuda alimentaria y las donaciones de recursos productivos fueron utilizadas deliberadamente por varias organizaciones progresistas como una manera de promover la formación de sindicatos en los *ayllus*, explícitamente marginando su sistema comunal para la distribución de recursos y sus normas de control social. La desesperación y la hambruna en las comunidades permitieron que este tipo de chantaje funcionara y la retórica revolucionaria servía para legitimarlo. Se argumentó que el sindicato era más moderno, democrático y revolucionario que el sistema de autoridades étnicas remanente de tiempos precapitalistas. El ligar la ayuda alimentaria a la formación de sindicatos ha acrecentado la mentalidad de dependencia, lo que a su vez ha disminuido la capacidad de autogobernarse. Los *ayllus* ven a las ONGs como fuentes de recursos paralelas al Estado y a las cuales tienen que hacer concesiones, como, por ejemplo, aceptar votar por un candidato específico en el sindicato o en las elecciones municipales o nacionales. También han crecido las tensiones entre las generaciones, y los jóvenes ven a las ONGs como una vía para escapar del control social colectivo y buscar alternativas de subsistencia individual, como la migración, lo cual tiene un efecto adverso en el potencial productivo de las comunidades. La crisis organizacional e ideológica ha sacudido la estructura mental colectiva de tal modo que se observa una pérdida de confianza y autoestima, sobre todo en las generaciones más jóvenes, incluso hasta internalizar una visión denigrante de su propia cultura y costumbres ancestrales. Los indígenas se ven presionados a abandonar su cuadro de referencia moral y

sicosocial a fin de lograr un mínimo respeto y tratamiento como "igual". Todos estos factores han debilitado el sistema comunal de tenencia de tierras, rotación de cultivos y formas de autoridad y representación, sin fomentar formas alternativas de organización. Sin embargo, los *ayllus* han desarrollado varias formas de resistencia, desde la aceptación selectiva y condicional de los sindicatos hasta actitudes abiertamente hostiles y desafiantes (Rivera Cusicanqui, 1990, pp. 111-113).

La migración del campo a la ciudad y al exterior constituye siempre una vía de escape de las

familias campesinas, cuando su estabilidad económica se deteriora. En Paraguay este fenómeno es una constante³ y se profundiza en períodos de crisis, como en 1992 a causa de la baja rentabilidad del algodón. Informes provenientes de los departamentos de Misiones y Ñeembucú dan cuenta de miles de campesinos que emigran hacia Buenos Aires, dando como causa la falta de tierras, las malas cosechas, los bajos precios pagados por la producción y la desocupación. Más del 80% de los emigrantes serían jóvenes menores de 25 años (*Informativo Campesino*, 1992).

V

Las relaciones de poder

El poder es una resultante de la cantidad y distribución de los intercambios de comportamientos a lo largo de una interacción extendida. El intercambio puede ser provechoso o punitivo, puede tener una alta o baja frecuencia y puede ser distribuido de manera simétrica o asimétrica entre los participantes en la relación. Al igual que las estrategias de poder, las resultantes del poder son medidas de comportamiento. Son estas resultantes las que los actores sociales tratan de modificar a su favor.

Las consecuencias del comportamiento de una persona o grupo sobre otro puede dar como resultado cosas tangibles como dinero, retribuciones sociales como *status* o aprobación, o estados psicológicos como felicidad y autoestima. Los actores sociales son mutuamente dependientes ya que se proporcionan beneficios. La dependencia de un actor respecto de otro varía directamente con el valor del beneficio que le puede dar el otro, e inversamente con la posibilidad de obtener beneficios de otras fuentes, que a su vez tienen relaciones de poder en su intercambio.

El castigo tiene una alta probabilidad de provocar la respuesta del otro, sea por una acción recíproca de castigo, sea por la retención de la recompensa que es valorada por el otro.

Independientemente de la conciencia de las relaciones de poder que tiene un actor social o de sus intentos de influir en ellas, una relación desigual de poder llevará al actor más poderoso a disminuir el intercambio, porque tiene opciones más valiosas. Tales opciones dan un incentivo estructural para retener

las recompensas destinadas al actor más débil (Molm, 1990, pp. 427-447).

La economía moral se concentra en el sistema de derechos y obligaciones que rodean las relaciones interpersonales e intraclase en sociedades rurales, y examina los patrones de la normatividad compartida de lo que constituye un comportamiento apropiado. La totalidad de los derechos y obligaciones de los grupos dominantes y de los subordinados crea una compleja tradición de reciprocidad desigual, una estructura de un universo moral compartido y una noción común de lo que es justo. En tiempos de cambio estructural, la percepción de la reciprocidad que era considerada como justa es alterada, y puede desencadenar una reacción colectiva violenta que lleve, por ejemplo, a tomas de tierras (Flórez Malagón, 1990, pp. 133-150).

Las investigaciones sobre sindicatos y cooperativas muestran que aun dirigentes que no son muy democráticos pueden encontrarse bajo presiones que los conducen a entregar beneficios a los miembros de su organización. Los valores y reglas de la democracia, por lo tanto, no son la única motivación para ejercer un liderazgo responsable. Cabe considerar que el Estado y las organizaciones formales y sociales en conjunto configuran oportunidades, riesgos y beneficios para que los dirigentes puedan desentenderse de los intereses de los miembros, de un lado, y para que

³ De hecho, ya en 1915 Eligio Ayala hablaba de estas migraciones en su libro *Las migraciones paraguayas*.

los miembros responsabilicen a sus dirigentes, del otro. A menudo los movimientos de base pasan por cambios que los acercan o alejan de las estructuras democráticas, atribuyéndose distintos grados de responsabilidad a sus dirigentes a lo largo de su historia.

Dentro de las comunidades, los medios informales de consulta, de sanción y de toma de decisiones pueden ayudar a compensar las debilidades de los canales formales de participación, como la poca asistencia a reuniones, los sesgos étnicos y de género, la intervención gubernamental basada en clientelismos y las intervenciones en los resultados de las elecciones. Asimismo, rara vez las organizaciones campesinas toman grandes decisiones en reuniones masivas o a través de la votación. Generalmente estos procedimientos formales solamente ratifican decisiones tomadas con anterioridad a través de sutiles debates informales y de presiones. Sin embargo, los grupos que unen muchas comunidades son demasiado grandes para ser conducidos por democracia directa, y los mecanismos informales de responsabilización de los dirigentes son demasiado débiles. Por esto, los canales horizontales entre comunidades son especialmente importantes para impedir la dominación del liderazgo central. En comunidades alejadas estos eslabones horizontales rara vez se desarrollan en forma espontánea, de modo que es necesario hacer esfuerzos deliberados de organización para mantenerlos. En la memoria política popular probablemente se ponga el acento tanto en la importancia de las alianzas tácticas como en la acción colectiva horizontal en defensa de los intereses de clase.

Las organizaciones regionales son esenciales para la democratización del proceso de desarrollo rural. En gran parte de América Latina, el principal obstáculo al desarrollo rural es el poder atrincherado de la elite regional tanto pública como privada, generalmente aliadas entre sí. A menudo esa elite monopoliza los mercados más importantes, impidiendo que los campesinos retengan e inviertan el fruto de su trabajo. Las organizaciones regionales son con frecuencia los únicos actores capaces de abrir estos mercados y de imponer políticas de desarrollo más equitativas y responsables. Y también son cruciales para defender la libertad de asamblea y para crear un entorno favorable para una mayor organización comunitaria (Fox, 1992, pp. 3, 7-8, 10 y 27).

La exclusión política de movimientos rurales de oposición a través de sistemas electorales desvirtuados, ha conducido a que los movimientos campesinos privilegien acciones directas de las masas y acciones

armadas como la ruta principal hacia el cambio. Donde la compra de votos, los fraudes y los rituales electorales fueron la norma durante décadas, y a medida que las alternativas parecen más viables, se observan poco a poco participaciones más activas y autónomas. Los pobres rurales pueden no estar en condición de ofrecer una opción política propia, pero su número es suficiente como para incentivar a los partidos políticos urbanos a favorecer medidas como la reforma agraria. Los terratenientes perciben correctamente que una competencia política verdadera, a nivel rural, podría hacer peligrar sistemas de tenencia de tierras altamente desiguales. De hecho, los sistemas pluralistas electorales combinados con estructuras sociales altamente polarizadas, como en Brasil y Colombia, han resultado en mucha violencia, mientras que la reforma agraria que conoció Bolivia le dio al sistema competitivo electoral una fundación social mucho menos polarizada (Fox, 1990, pp. 7-8).

La desarticulación de una economía disminuye de varias maneras el efecto esperado del crecimiento sobre el bienestar. Primero, la presencia de un gran número de trabajadores con bajos niveles salariales en sectores poco productivos hace que los sectores más productivos necesiten pagar sólo una pequeña diferencia adicional para atraer a los trabajadores más experimentados y de mayor productividad. Por lo tanto, se debilita la relación entre aumento de la productividad y aumento del salario real, y también entre crecimiento y bienestar. Segundo, se supone que gracias al crecimiento el sector público obtiene mayores recursos, que pueden ser utilizados para elevar el bienestar de la población. Sin embargo, hay varias razones por las cuales en una economía desarticulada es menos probable que los fondos públicos sean utilizados para este efecto: una de ellas es que la desarticulación disminuye el incentivo económico para que los políticos transfieran ingresos o legislen en este sentido. Tercero, una economía desarticulada mira hacia afuera tanto para los insumos como para los productos de sus sectores más desarrollados y, por lo tanto, los salarios se tornan en un costo neto, puesto que sus trabajadores no son una fuente significativa de demanda. Además, el sector moderno en una sociedad subdesarrollada atrae la mayor parte del capital disponible, tanto nacional como extranjero, y la solícita atención de los agentes gubernamentales. Por esto, el sector agrícola que no está ligado a las actividades exportadoras se queda estancado e improductivo (Strokes y Anderson, 1990, pp.66-67).

El poder de la elite rural se refleja en los ejemplos de Brasil y de México, así como también, hasta cierto punto, en los de Colombia y de Ecuador. Los 10 estados más rurales de Brasil (con más de 50% de población rural) representan 20% del electorado nacional, pero eligen 25% de la Cámara Baja y 42% de la Cámara Alta en el Congreso Nacional. Sin embargo, debido a las reglas electorales vigentes, a la falta de libertad de asamblea y al peso acumulado de las relaciones de poder tradicionales, son los conservadores rurales los que monopolizan la representación política formal en las zonas rurales. Por esto, aun los políticos urbanos moderados a menudo se alían a ellos para perseguir sus propios objetivos. La elite rural utiliza esta influencia en el sistema político nacional para bloquear, no solamente la reforma agraria, sino también un amplio rango de cambios políticos y sociales. Existen instancias en que jueces, procuradores y policías están subordinados a los grandes terratenientes y el deseo político de combatir la violencia rural no siempre existe (Grzybowski, 1990, pp. 22-25 y 36).

El sistema de caciques sigue siendo un obstáculo mayor en la democratización rural de México porque, al depender ellos del partido gobernante —el Partido Revolucionario Institucional (PRI)— tienen un papel primordial en el juego electoral, monopolizando los recursos, los créditos, los servicios y la comunicación y entorpeciendo así la competencia. Esta relación de clientelismo está todavía reforzada por relaciones de compadrazgo y familiares, y la distribución de bienes y servicios públicos se ve así condicionada por lealtades personales y políticas (Paré, 1990, p. 82).

La diversidad de los movimientos y de sus reivindicaciones demuestra que el campesinado colombiano (al igual que el brasileño, el nicaragüense y el de tantos otros países) no es un grupo homogéneo: los aparceros y trabajadores sin tierra quieren tener sus propias tierras; los pequeños propietarios quieren defender su posición en el mercado y los colonos quieren mejorar sus condiciones de producción. También los métodos son distintos, aunque comparten varias características que vale la pena mencionar. Primero, las movilizaciones han sido masivas, indicando que tienen el apoyo de las bases y capacidad de organización; segundo, los campesinos han actuado fuera de los canales oficiales y han recurrido a medidas no institucionales, sobre todo a actos de fuerza; y tercero, ellos han actuado con el propósito de forzar a las autoridades a establecer negociaciones

directas de alto nivel. Las dos últimas características apuntan a la falta de canales políticos apropiados entre la población rural y las instancias de gobierno. De hecho, existen dos sistemas distintos de interacción de la población con el gobierno y los partidos políticos: uno, moderno y orgánico, para los empresarios agrícolas, sea a través de sus gremios, sea a través de rotaciones de sus miembros en puestos de gobierno o del poder legislativo; otro, basado en el clientelismo, en el cual el acceso a los escasos servicios públicos y los otros favores personales se pagan con el voto. El clientelismo ha sido efectivo en desvirtuar las iniciativas de reforma desde arriba y las presiones hacia el cambio desde abajo (Zamosc, 1990, pp. 48 y 50-51). Como vimos en un acápite anterior, el gobierno de Barco tomó medidas para establecer canales más directos entre las esferas gubernamentales y los campesinos.

Aunque no existen estadísticas, es sabido que durante los años setenta los militares fueron de los pocos en Ecuador que adquirieron grandes extensiones de tierras (en las zonas más fértiles y productivas además). El movimiento indígena es, por lo tanto, una amenaza directa para ellos y desde julio de 1990 se observa una militarización de las zonas rurales de la Sierra, con controles continuos de identidad. En cada provincia se establece una lista de los ecuatorianos que han de ser arrestados y de los extranjeros que han de ser expulsados en caso de amenaza de un nuevo levantamiento. Estas van acompañadas por una campaña de (des)información sobre la infiltración del movimiento indígena por el comunismo internacional, grupos extremistas, dirigentes adiestrados política y militarmente en Cuba, sacerdotes y religiosos extranjeros adeptos de la teología de la liberación, etc., que ha sido acogida por parte de la prensa y de la opinión pública. Paralelamente, algunos terratenientes se sienten amenazados por la presión del movimiento indígena y venden sus tierras a precios bajos. Aunque limitadas, estas acciones impresionan a los demás terratenientes e inducen a los productores agropecuarios —acusando a las autoridades de ser incapaces de proteger sus bienes— a una paramilitarización del área rural y una intensificación de las prácticas de autodefensa ya en vigor desde hace mucho tiempo y que han causado un buen número de víctimas (Fassin, 1991, pp. 100-101).

También existen casos de gremios que han logrado utilizar un lenguaje adecuado y así vincularse con más fuerza que otros con su clientela, como en Brasil, y con las autoridades, como en México. La

Unión Democrática Rural (UDR) logró ir más allá de los grandes propietarios de Brasil y aglutina en contra de la reforma agraria a muchos pequeños productores, con mensajes sobre la defensa de la propiedad privada y también de la producción, el crédito, el mercado, los precios, etc.; su lenguaje moderno y técnico está en sintonía con las preocupaciones de un gran número de pequeños y medianos productores agrícolas en crisis. Este éxito de la UDR es una muestra de la debilidad del movimiento social —la Confederación de Trabajadores Agrícolas (CONTAG) y la Central Unica de Trabajadores (CUT)— que tiene dificultades para definir una estrategia unificadora para incorporar la modernización en su discurso y para acercarse a las preocupaciones de un gran número de pequeños propietarios (Gros, 1991, pp. 63-65).

En la mayoría de las organizaciones campesinas de América Latina se deja fuera a las mujeres, formal o informalmente, en especial cuando las leyes agrarias excluyen a las mujeres de los derechos de acceso a la tierra. En México, los ejidos específicamente excluyen a las mujeres de los derechos a la tierra, excepto para viudas y algunos casos de madres solteras. En la Unión de Ejidos Lázaro Cárdenas (UELCL), sin embargo, la mujeres de los ejidos lograron ser

representadas a nivel regional, por primera vez en México, a través de las Unidades Agroindustriales de Mujeres (UAIM). La UELCL empezó con su proyecto de viviendas rurales a través de préstamos gubernamentales. Para ser sujeto de crédito subsidiado, el gobierno obligó a la UELCL a llevar a cabo un estudio detallado de la situación económica de sus miembros. De allí resaltó la importancia del sector informal de la economía local, cuyos actores principales eran las mujeres. Conjuntamente con dos consultoras de la UELCL, las mujeres formularon proyectos, integrándose al esfuerzo de desarrollo económico regional. A pesar de la falta de cooperación recibida de la mayoría de los miembros de la UELCL, ellas lograron unir sus 15 grupos comunitarios en la red llamada UAIM. Cuando los dirigentes de la UELCL se dieron cuenta de que podían acceder a recursos económicos y reconocimiento político a través de la UAIM, le concedieron representación oficial en su asamblea. Y a medida que fue quedando más claro que para llevar adelante una política agraria procampesina era indispensable una mayor participación y democratización, los movimientos campesinos empezaron a focalizar su atención en las elecciones a nivel municipal (Fox, 1992, pp. 19-29).

VI

Conclusión

Las movilizaciones sociales necesitan legitimación y una masa crítica de participantes para tornarse masivas. Debido a la distancia entre los asentamientos rurales, a la dispersión de la población, así como a veces al aislamiento social de las comunidades y a las posibilidades de mayor represión impune, la movilización rural es más difícil de lograr y de organizar que la movilización urbana.

La apertura democrática en la mayoría de los países de la región ha dado un espacio y un mayor ímpetu a la formación de agrupaciones estructuradas en pro de alguna causa y, al mismo tiempo, a manifestaciones espontáneas y a veces violentas, como las tomas de tierras. Las acciones ilegales y la violencia se explican por la poca trascendencia dada en el pasado a los movimientos campesinos, lo que los lleva a utilizarlas para obligar a las autoridades a conceder lo que se les pide, en vez de entablar negociaciones a través de vías más formales.

Los cambios a los cuales ha sido sometida la población rural de la región en estas últimas décadas han sido particularmente marcados y rápidos. Entre otros, se pueden mencionar los procesos de reforma y contrarreforma agraria, las migraciones del campo a la ciudad, la penetración de los medios de comunicación, el aumento del trabajo remunerado y temporal, y la mayor participación de la mujer en actividades laborales remuneradas y fuera del hogar. Todo esto ha tenido sus efectos sobre la autoimagen de las personas involucradas, causando tensiones y tácticas de adaptación y de acomodamiento, haciéndolas a veces agarrarse con más fuerza a las tradiciones, y a veces soltarlas rápidamente. Así, aunque las relaciones primordiales siguen fuertes, no hay ninguna duda que están cambiando: los roles dentro de la familia (de la mujer, de los hijos y por lo tanto del hombre); las tradiciones; las relaciones con el mercado y los hábitos de consumo; las relaciones entre miembros y gru-

pos de la sociedad (compadrazgo, mingas, *ayllus*); las cohesiones de los grupos dentro de la sociedad y otros aspectos.

Debido a los grandes cambios que ha habido en el área rural, la conformidad voluntaria con las normas sociales ha tendido a bajar y los costos de la no conformidad también. Son sobre todo los jóvenes los que tratan de sustraerse a las normas, ya sea participando en actividades con normas distintas o, más drásticamente, a través de la migración.

Las tradicionales relaciones de poder entre los diversos grupos de la sociedad también se han modificado apreciablemente en las últimas décadas, en parte debido al impacto de las reformas agrarias y en parte por la evolución de la sociedad hacia modelos y valores distintos y una concepción más individualista e igualitaria. Algunos poderes, como el del terrateniente —que combinaba a menudo también una cierta autoridad jurídica y moral—, han desaparecido sin ser reemplazados por otra fuente de poder, o se han man-

tenido, pero con menor aprobación tácita del resto de la sociedad. El cambio y el incumplimiento de las exigencias y expectativas mutuas han desatado acciones a veces violentas, como las tomas de tierras.

En general, se puede concluir que en la segunda mitad de este siglo se han producido cambios profundos en la sociedad rural, que han conducido a una mayor integración social en algunos ámbitos. Se observa una mayor fuerza de los movimientos organizados (gremios, sindicatos, movimientos políticos), los que trascienden la comunidad, se rigen por estructuras jerárquicas formalizadas y eligen sus miembros por la vía de la democracia indirecta. En otros ámbitos, los cambios han llevado a una desintegración social y a una aculturación. Sin embargo, los artículos de revistas publicadas entre 1990 y 1992 que se consultaron para este trabajo ponen más énfasis en lo primero, lo que ha redundado en darle a este artículo un tono más positivo de lo que es nuestra percepción de la realidad.

Bibliografía

- Benado, Edith (1992): La participación como condición para el desarrollo social en el proceso de descentralización del Estado, Santiago de Chile, febrero, *mimeo*.
- Bourliaud, Jean, Olivier Dollfus y Evelyne Mesclier (1991): Pérou: stratégies paysannes en situation d'instabilité (1990-1991), *Problèmes d'Amérique Latine -Fin des réformes agraires et nouvelles stratégies paysannes*, Trimestriel N° 3, nouvelle série, París, La documentation française, octubre-diciembre.
- Burke, Peter J. (1991): Identity processes and social stress, *American Sociological Review*, vol. 56, N° 6, Washington, D.C., American Sociological Association, diciembre.
- Chonchol, Jacques (1990): Modernización agrícola y estrategias campesinas en América Latina, *Revista internacional de ciencias sociales*, París, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), junio.
- Fassin, Didier (1991): Equateur: les nouveaux enjeux de la question indienne, *Problèmes d'Amérique Latine -Fin des réformes agraires et nouvelles stratégies paysannes*, Trimestriel N° 3, nouvelle série, París, La documentation française, octubre-diciembre.
- Flórez Malagón, Alberto G. (1990): La escuela de la economía moral. Algunas de sus limitaciones para el análisis de lo político en lo campesino, *Cuadernos de agroindustria y economía rural*, N° 26, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, agosto.
- Fox, Jonathan (1990): Editor's introduction. The challenge of rural democratisation: perspectives from Latin America and the Philippines, *The Journal of Development Studies*, vol. 26, N° 4, Londres, Frank Cass & Co. Ltd., julio.
- _____ (1992): Democratic rural development: leadership accountability in regional peasant organizations, *Development and Change*, vol. 23, N° 2, La Haya, Instituto de Estudios Sociales, Sage Publications, abril.
- Gros, Christian (1991): Réforme agraire, démocratie et modernisation: réflexions à partir de la Colombie et du Brésil, *Problèmes d'Amérique Latine -Fin des réformes agraires et nouvelles stratégies paysannes*, Trimestriel N° 3, nouvelle série, París, La documentation française, octubre-diciembre.
- Grzybowski, Cândido (1990): Rural workers movements and democratisation in Brasil, The challenge of rural democratisation: perspectives from Latin America and the Philippines, *The Journal of Development Studies*, vol. 26, N° 4, Londres, Frank Cass & Co. Ltd., julio.
- Hataya, Noriko (1992): Urban-rural linkage of the labor market in the coffee growing zone in Colombia, *The Developing Economies*, vol. XXX, N° 1, Tokio, Institute of Developing Economies, marzo.
- Healy, Kevin (1991): Political ascent of Bolivia's peasant coca leaf producers, *The Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 33, N° 1, Miami, Estados Unidos, Universidad de Miami, Institute of Interamerican Studies, primavera.
- Heckathorn, Douglas D. (1990): Collective sanctions and compliance norms: a formal theory, *American Sociological Review*, vol. 55, N° 3, Washington, D.C., American Sociological Association, junio.
- Hoben, Allan y Robert Hefner (1991): The integrative revolution revisited, *World Development*, vol. 19, N° 1, Oxford, Pergamon Press.

- Informativo Campesino*, El fenómeno migratorio afecta con fuerza a familias campesinas, Asunción, marzo de 1992.
- Macy, Michael W. (1991): Chains of cooperation: threshold effects in collective action, *American Sociological Review*, vol. 56, N° 6, Washington, D.C., American Sociological Association, diciembre.
- Molm, Linda D. (1990): The dynamics of power in social exchange, *American Sociological Review*, vol. 55, N° 3, Washington, D.C., American Sociological Association, junio.
- Muriedas, María del Pilar (1988): *Familia y crisis económica en México*, Serie estudios y documentos Unidad Regional de Ciencias Humanas y Sociales para América Latina y el Caribe, N° 6, Caracas, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), septiembre.
- Ortega, Marvin (1990): The State, the peasantry and the Sandinista revolution, The challenge of rural democratisation: perspectives from Latin America and the Philippines, *The Journal of Development Studies*, vol. 26, N° 4, Londres, Frank Cass & Co. Ltd., julio.
- Paré, Luisa (1990): The challenges of rural democratisation in México, The challenge of rural democratisation: perspectives from Latin America and the Philippines, *The Journal of Development Studies*, vol. 26, N° 4, Londres, Frank Cass & Co. Ltd., julio.
- Parsons, Talcott (1990): Prolegomena to a theory of social institutions, *American Sociological Review*, vol. 55, N° 3, Washington, D.C., American Sociological Association, junio.
- Pérez Rojas, Niurka y Elena Díaz González (1988): *La familia cubana*, Serie estudios y documentos Unidad Regional de Ciencias Humanas y Sociales para América Latina y el Caribe, N° 6, Caracas, UNESCO, septiembre.
- Petersen, Trond y Kenneth W. Koput (1991): Density dependence in organizational mortality: legitimacy or unobserved heterogeneity? *American Sociological Review*, vol. 56, N° 3, Washington, D.C., American Sociological Association, junio.
- Revesz, Bruno (1991): Pérou: vingt ans après la réforme de la périphérie agraire, les impuissances de l'Etat, *Problèmes d'Amérique Latine - Fin des réformes agraires et nouvelles stratégies paysannes*, Trimestriel N° 3, nouvelle série, Paris, La documentation française, octobre-diciembre.
- Rivera Cusicanqui, Silvia (1990): Liberal democracy and ayllu democracy in Bolivia: the case of Northern Potosí, The challenge of rural democratisation: perspectives from Latin America and the Philippines, *The Journal of Development Studies*, vol. 26, N° 4, Londres, Frank Cass & Co. Ltd., julio.
- Rodríguez, América (1988): *Familia y crisis en El Salvador de hoy*, Serie estudios y documentos Unidad Regional de Ciencias Humanas y Sociales para América Latina y el Caribe, N° 6, Caracas, UNESCO, septiembre.
- Strokes, Randall y Andy B. Anderson (1990): Disarticulation and human welfare in less developed countries, *American Sociological Review*, vol. 55, N° 1, Washington, D.C., American Sociological Association, febrero.
- Venezuela, Ministerio de la Familia (1992): *La familia en una época de crisis y transformaciones de la sociedad venezolana* (LC/R. 1074), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo.
- Zamosc, León (1990): The political crisis and the prospects for rural democracy in Colombia, The challenge of rural democratisation: perspectives from Latin America and the Philippines, *The Journal of Development Studies*, vol. 26, N° 4, Londres, Frank Cass & Co. Ltd., Julio.

Los pueblos indígenas y la modernidad

Ser absolutamente moderno es ser aliado de tu propio sepulturero.
Milan Kundera, *La inmortalidad*.

No hay una sola forma de modernidad, sino varias, desiguales y a veces contradictorias... El desarrollo moderno no suprime las culturas populares tradicionales.
Néstor García Canclini.

John Durston

*Oficial de Desarrollo Social,
División de Desarrollo Social
de la CEPAL.*

Numerosos dirigentes e intelectuales indígenas de la región se preguntan actualmente qué efectos tendrá en su cultura la rápida expansión actual de los principios de libre mercado y la integración de una sola economía mundial. La respuesta depende de qué entendemos por cultura y por modernidad. Las culturas no son conjuntos rígidos de normas y valores tradicionales, sino que tienen una lógica profunda, y una constelación de procesos alternativos que, como un programa computacional en constante cambio, da a cada una de ellos flexibilidad y una gran capacidad de adaptación a las modificaciones en el entorno. La modernidad implica tolerancia y valoración de la diversidad. Las propuestas cepalinas acerca de la competitividad, de los usos actuales del conocimiento y de la imprescindible equidad, dan pautas para que los pueblos indígenas, constituidos en actores sociales, puedan aprovechar las ventajas y evitar las trampas del panorama finisecular.

I

Introducción

Este artículo ofrece una reflexión sobre los contenidos de tres conceptos, los de cultura, conocimiento y modernidad,¹ y un análisis de lo que estos conceptos significan para el fortalecimiento de los pueblos indígenas de América Latina como actores sociales, económicos y políticos capaces de llevar adelante su propia forma de vencer la pobreza y aumentar su bienestar en sentido amplio.

El análisis se hace sobre la base de la antropología comparativa y del debate actual en la CEPAL acerca de las exigencias de una transformación productiva con

equidad en el actual contexto latinoamericano (CEPAL 1990, 1992a y 1992b).

Se parte de una comprobación y de una pregunta angustiada: la comprobación, en las palabras de José Bengoa, de que la expansión inexorable de la economía de mercado es un hecho, un dato de la realidad latinoamericana en los años noventa. Y la pregunta, formulada por diversos dirigentes e intelectuales indígenas, de qué pasará con nuestros valores, con nuestra cultura, en este estilo de desarrollo.

II

La crisis de los actores sociales

Para muchos analistas, los actores colectivos están en crisis en todo el mundo. Caen sostenidamente las proporciones de la población que integran sindicatos o partidos de masas basados en la identidad de clase. Los reemplazan causas que aglutinan temporalmente a individuos de diversas identidades sociales en torno a demandas limitadas a un solo tema (por ejemplo, la causa de la protección del medio ambiente). Asimismo, la planificación y administración global de grandes políticas monolíticas y su implementación por una burocracia nacional están siendo sustituidas con rapidez por la búsqueda de mecanismos más ágiles y flexibles a través de la descentralización y una creciente autonomía regional y local.

En este panorama de cambios en la forma de hacer política en el mundo, el movimiento indígena

es casi único, al combinar una causa que recluta individuos de diversas identidades sociales, con el incipiente fortalecimiento de un actor social en el sentido clásico: los pueblos indígenas mismos, organizados y movilizadas, que deliberan y actúan colectivamente.

Para participar con éxito como actor social no basta la simple voluntad. Los pueblos indígenas necesitan también de cuatro factores: recursos, alianzas (como ha dicho Víctor Hugo Painemal), un entorno favorable y una estrategia. Para propósitos de análisis, se desarrolla a continuación la tesis siguiente: que los recursos fundamentales para el éxito indígena son su propia cultura y la apropiación del conocimiento universal, y que tanto el entorno favorable como las alianzas necesarias para ese éxito pueden surgir de la expansión de la modernidad en el mundo.

□ Este artículo es una versión revisada de la ponencia presentada al seminario "Pueblo mapuche y desarrollo: desafíos y propuestas", auspiciado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el Gobierno de Chile, y realizado en Angol, Chile, del 14 al 16 de enero de 1993.

¹ La mayor parte de los postulados de este trabajo caben perfectamente en lo que se denomina, en la jerga de moda, la **posmodernidad**: el rechazo a las certezas fáciles, sean ellas científicas-

tas, tecnologistas, positivistas o ideológicas; la celebración de la multiculturalidad y la interculturalidad, y la humildad frente a la complejidad y la aleatoriedad. Sin embargo, parece lingüísticamente absurdo relegar el término "modernidad" a ideas del pasado. Preferimos (como Berman, 1982) mantener vigente esta palabra útil, para referirnos a lo actualmente vigoroso que se proyecta hacia el futuro. En otras palabras, intentamos comprender "la modernidad después de la posmodernidad" (García Canclini, 1990).

III

La cultura: definiciones y connotaciones

¿Cómo es posible aseverar que existen condiciones favorables para los pueblos indígenas de la región, dada la progresiva desaparición de las prácticas e instituciones tradicionales en muchas comunidades indígenas, y la disminución del uso del idioma nativo entre los jóvenes, muchos de los cuales han optado por emigrar a la ciudad? La respuesta reside en gran parte en la visión que tenemos de lo que es una cultura.

Es importante, para que nos entendamos, no usar el término cultura para expresar conceptos diferentes o –peor– ideas borrosas. Muchas personas tienen una percepción folclórica de la cultura indígena, y diversos escritores han usado la palabra cultura para significar cosas diferentes. De hecho, hay un debate teórico no resuelto sobre el concepto y una variedad de definiciones de él. Sin embargo, es preciso hacer explícita no sólo la definición sino también los matices y connotaciones del uso que damos al concepto de cultura o a cualquier concepto con el cual pretendamos avanzar en un diálogo.

Hay cierto consenso entre los antropólogos en que toda cultura tiene dos grandes componentes: una visión del mundo, es decir, un conjunto coherente de creencias sobre la realidad, y una visión ética, es decir, una escala de valores que determina actitudes sobre el bien y el mal y un conjunto de normas o reglas sobre el comportamiento correcto de la gente.

Para constituirse en una cultura, esta doble visión –de la realidad y de lo que es correcto– debe ser compartida y transmitida en grupos específicos y concretos de personas, a través de un idioma común. En la antropología de hoy se tiende a separar analíticamente, por un lado, el concepto de cultura (que es un sistema abstracto de ideas no observables en la realidad concreta), y por otro el concepto de estructura social, es decir, el conjunto de las prácticas, costumbres, interacciones regulares e instituciones que existen en la realidad concreta y que son observables como comportamientos de las personas. Puede ser útil –por razones que serán evidentes– distinguir también entre el tema del conocimiento y el aspecto valórico de la cultura. Una cultura –en este último sentido de sistema coherente de valores– es la base ética compartida por las personas que hace posible el fun-

cionamiento de todas las instituciones de una sociedad y la interacción de sus miembros. La cultura no es, sin embargo, un conjunto simple e inmutable de reglas que se pueden resumir en pocas palabras. Muchos antropólogos creen que las culturas, aparte de expresarse a través de un idioma, *funcionan como idiomas o como programas* comparables con los de computación por ser mutables y tener sentencias y rutinas que quedan latentes para manifestarse sólo en circunstancias apropiadas.

Cada cultura es, en esta visión, una construcción mental que tiene una estructura lógica profunda (Levi-Strauss, 1962), una gramática no inmediatamente discernible, que gobierna y refuerza los valores expresados y que ofrece reglas diversas para circunstancias distintas. Su enorme variedad de principios o prácticas puede incluso contener elementos incompatibles entre sí, y que sólo entran en acción cuando distintas circunstancias requieren respuestas diferentes. Esta flexibilidad hace posible cierta capacidad de respuesta de las personas y las sociedades ante la gran diversidad de situaciones –algunas totalmente nuevas– que surgen a diario.

En última instancia, es la estructura profunda de una cultura la que determina las conductas e instituciones sociales que toda sociedad necesita. Esta estructura profunda se manifiesta simbólicamente y se aprende en gran medida de manera inconsciente de la madre durante la infancia, a través de leyendas, cuentos, ceremonias, rituales, refranes y dichos; y se refuerza cada vez que los miembros del grupo social realizan una ceremonia o recurren a las prácticas de ayuda mutua, o cuando alguien repite un refrán tradicional.

Por otra parte, todas las culturas cambian y adaptan constantemente sus creencias y normas en respuesta a los cambios que ocurren diariamente en el entorno social, económico e intelectual. En este sentido, no hay culturas tradicionales: ninguna cultura en el mundo de hoy es idéntica a lo que era hace una generación, y ni siquiera a lo que era el año pasado. La cultura, como un “idioma silencioso”, evoluciona permanentemente con los cambios en el uso que hacen de ella las personas. El español de Cervantes y el inglés de Shakespeare tienen muchas

diferencias con las formas actuales de esos idiomas –incluso algunas en sus estructuras profundas–, pero ellas se observan principalmente en el contenido del vocabulario. Sin embargo, el idioma sigue siendo español o inglés, aunque nuestro uso del vocabulario haya cambiado.

Para expresar la mutabilidad de las culturas a través del símil computacional, podemos decir que las culturas, como los programas de computación, pueden incorporar nuevas ideas, principios y procedimientos, con los ajustes del caso en el programa original, siempre que esos cambios no pongan en peligro de desequilibrio total irremediable la lógica interna de la estructura profunda del sistema cultural. Las culturas se recrean y se modifican a diario, en los esfuerzos de sus integrantes por confrontar viejos y nuevos problemas y desafíos. En especial, los individuos de mayor creatividad inventan nuevas formas de expresión y nuevos arreglos sociales, inspirados en sus lecturas de nuevos elementos con la óptica de su propia cultura. Estas innovaciones experimentales son evaluadas por los demás miembros de una comunidad o pueblo, y eventualmente son rechazadas o integradas en la cultura y las prácticas compartidas.

Desde esta perspectiva, está claro por qué no se puede hablar de una cultura superior en relación a

otra inferior: las escalas de valores, las religiones, etc., no son intrínsecamente más o menos eficientes o “correctas” en términos universales: cada cultura es la más adecuada para sostener ese sistema social, por haberse desarrollado ambos juntos. Es también la más adecuada para ese grupo humano, porque sus integrantes han incorporado –consciente e inconscientemente– las estructuras profundas de la cultura en la cual fueron criados, en sus propias escalas de valores y en sus propias personalidades, lo cual no significa que cultura alguna haya alcanzado la perfección en su manifestación del momento actual o en alguna de sus expresiones pasadas.

Las culturas no son de por sí superiores o inferiores unas a otras, pero sí están en clara situación de desventaja los grupos humanos que han sufrido la desculturación, es decir, la destrucción o la pérdida total o parcial de la visión del mundo y las normas que guiaban a los integrantes de su medio social de origen. En principio, es posible cambiarse de una cultura a otra, pero es un proceso largo, a veces doloroso, y siempre incompleto. Y cuando la cultura de origen coincide con una identidad étnica que tiene elementos fisiológicos propios, el esfuerzo por asimilar una cultura ajena y de integrarse totalmente en una sociedad dominante marcada por estereotipos racistas está condenado al fracaso.

IV

¿Qué entendemos por conocimiento?

1. Información, herramientas y creencias

Dos elementos importantes del conocimiento son la información, por un lado, y el manejo de métodos y herramientas de comunicación y análisis, por el otro. Entre estas herramientas se destacan la lectoescritura y las matemáticas; dominándolas bien se puede acceder con más facilidad a otras herramientas más específicas, como el método científico de análisis, los idiomas extranjeros y la computación, y se puede incorporar cada vez más información.

Pero conocimiento es también creencia. Solemos caer en el etnocentrismo y pensar que *nuestro* conocimiento es “saber la verdad”, mientras que los conocimientos de otras culturas son simplemente creencias, o peor, supersticiones. Sin embargo, lo que creemos verdad este año con toda seguridad se verá modifica-

do el año próximo, y tal vez se descarte totalmente en una década o un siglo más. La esencia del método científico moderno es tener presente que no hay un *saber cierto* y absoluto sino un *conocimiento de hipótesis*, las que pueden ser muy ampliamente compartidas por muchas personas muy inteligentes e informadas, pero que están todas siempre sujetas a una posible revisión y mejoramiento.

Como contrapartida del conocimiento que es peculiar a una cultura específica –el “conocimiento local” (Geertz, 1982)–, existe hoy en día un conocimiento universal, acumulado y construido cumulativamente, con los aportes de todos los pueblos, que está disponible para todos y ya ha sido integrado en un gran número de culturas específicas en todas partes del mundo.

Así, el conocimiento particular mapuche incluye un conocimiento específico, por ejemplo, de la ges-

tión sustentable de ecosistemas del sur chileno, de medicina natural y de formas de cooperación en el trabajo. Estos conocimientos específicos pueden y deben ser compartidos con otros pueblos, escribiéndolos y publicándolos para que así lleguen a formar parte del conocimiento universal.

Por otro lado, esta realidad significa que una cultura dada tampoco puede ser considerada superior a otra por el cuerpo de *conocimientos* que poseen sus integrantes. Si el conocimiento es un bien universal, entonces es un patrimonio común de la humanidad toda, y es apropiable por cualquier pueblo para ser integrada en su propia cultura. Evidentemente, un pueblo estará en ventaja o desventaja en la correlación de fuerzas, en un momento dado, frente a otros actores sociales con los cuales interactúa, dependiendo de la combinación que haya logrado de la cultura propia y de la cultura universal apropiada e integrada hasta ese momento.

2. Conocimiento y poder económico en los años noventa

La nueva importancia económica del conocimiento en este fin de siglo surge especialmente de los cambios en la relación entre conocimiento y producción (Toffler, 1991; CEPAL, 1992a). Hoy, para producir los bienes y servicios se requiere proporcionalmente menos energía y material que en el pasado, y cada vez más conocimiento. Esto significa también que se requiere cada vez menos capital por unidad de producto a medida que aumenta la proporción de información que se usa en

su producción y comercialización. El conocimiento está reduciendo la necesidad de materias primas, trabajo manual, tiempo, espacio y capital y se está convirtiendo en el recurso central de la economía avanzada. Como siempre hay progresos en el conocimiento, la competencia por conquistar mercados significa que el conocimiento es cada vez más el factor productivo escaso, papel que en el pasado correspondía al capital.

Si bien esta descripción de lo que está empezando a suceder en la economía avanzada suena muy lejana de la realidad indígena, hay dos aspectos de ella que sí son pertinentes: uno, que la empresa o el pueblo que tiene los conocimientos requeridos siempre puede atraer capital financiero, y dos, que el conocimiento, a diferencia del capital, no puede ser mantenido como propiedad exclusiva sino que puede ser compartido y cualquiera puede apropiarse de él.

Hoy en día, el conocimiento específico y exclusivo de cualquier cultura ya no basta, por la interpenetración económica y la interconexión comunicacional existentes, para bregar con la complejidad del mundo mayor. Se necesitan los antecedentes y herramientas técnicas del acervo de conocimiento universal, accesible a todos y generalmente sin costo monetario, para que los integrantes de una comunidad o un pueblo puedan tomar decisiones y actuar oportunamente frente a otros actores sociales, reaccionando a cambios acelerados en las condiciones de esa interacción. Para tener la capacidad de actuar en la sociedad mayor, el autoconocimiento cultural profundo tiene que combinarse con un amplio conocimiento del resto del mundo y de las ciencias universales.

V

La modernidad y los pueblos indígenas

Contrariamente a lo que se suele decir, la modernidad es mucho más que la adopción de la última tecnología para aumentar la productividad; tiene también aspectos sociales y culturales que son de su esencia. La modernidad implica que el hombre común puede empezar a controlar su propio destino colectivo, a ser el sujeto de su propia modernización (Berman, 1982). En las palabras de García Canclini, la modernidad abarca cuatro movimientos básicos: "un proyecto emancipador, un proyecto expansivo, un proyecto renovador y un proyecto democratizador" (García Canclini, 1990, p. 31). La democracia y la igualdad de oportunidades son

entonces aspectos centrales de la modernidad: ni la extrema pobreza de parte importante de la población ni la inequidad son modernas. El modelo económico neoliberal tampoco es moderno, ya que es incompatible con muchos de los postulados éticos básicos de la modernidad que cobran creciente fuerza en el mundo. Lo moderno en el campo de los sistemas económicos no es el capitalismo salvaje y descontrolado que propaga el modelo neoliberal, sino una economía de mercado domada por una sociedad civil activa, con actores sociales que participan en el gobernar de un Estado activo e intervencionista, aunque no agigantado.

La modernidad también se define por la asunción del conflicto como un aspecto normal de la vida democrática, y por la tolerancia recíproca que permite resolver conflictos sociales sin recurrir a la violencia y la muerte: poco a poco las ideas de tolerancia ante la diversidad, de democracia, de negociación de los conflictos, ganan terreno. La modernidad cultural implica sobre todo el fin de los dogmas, una visión más humilde de lo que realmente sabemos de la compleja realidad humana intercultural, y una gran cautela en proponer o imponer acciones a partir de nuestras propias creencias de lo que es verdadero y lo que es bueno.

Los pueblos indígenas han vivido una larga historia de conflicto y dominación en que sectores de la sociedad y muchos de los gobiernos nacionales los han agredido frontalmente. Ahora, muchos gobiernos y parte de las sociedades nacionales parecen dispuestos a apoyar a esos pueblos en la defensa de su derecho a existir, a tener una cultura propia y a elevar su nivel de vida material. Esta es una situación nueva, favorable a la causa indígena. Es un aspecto de la entrada de América Latina en la modernidad.

En este nuevo contexto, es preciso elaborar formas también nuevas de luchar contra la injusticia y por los derechos legítimos. La confrontación todavía tiene su lugar, pero con un sentido muy diferente: como punto de partida de un proceso de competencia y negociación, como una forma eficaz y dramática de presentar demandas transables.

En cierto sentido, se puede hablar de la modernidad vista como un aspecto de la reciente emergencia de una cultura universal. Además del conocimiento universal, el otro componente de toda cultura —un sistema de valores— también está empezando a encontrar su propia expresión universal y moderna, por ejemplo, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Aquí es esencial subrayar un punto sobre el cual todavía hay poca conciencia. No es efectivo que adquirir tecnología y educación formal signifique, para un pueblo indígena latinoamericano, homogeneizarse inevitablemente en la cultura nacional, europea o norteamericana. Por el contrario, la modernidad que cobra creciente presencia en todo el mundo, más que simplemente tolerar la diversidad, la valora y la fortalece. Modernidad es lo que se ha estado haciendo en el movimiento ecológico mundial, y en la difusión y comprensión cada vez mayor de los derechos de los pueblos indígenas.

En los países económicamente más avanzados,

hoy se ve, no la uniformidad cultural pronosticada en décadas pasadas, sino la más heterogénea gama imaginable de culturas y subculturas, en constante efervescencia e intercambio, aunque no siempre en recíproca armonía.

Esta diversidad y este florecimiento de la multiplicidad de culturas que caracteriza a las sociedades centrales es el resultado, en gran parte, de los cambios recientes en el frío mundo de lo económico. Allí la diversidad —tanto genética en los animales y las plantas como cultural entre los pueblos humanos— se valora porque se la percibe como un banco de posibilidades, de recursos potencialmente valiosos como fuente de utilidades para el capitalismo moderno.

Aunque es más que dudoso que los empresarios valoren la diversidad cultural como han aprendido a valorar las potencialidades de la biodiversidad, de todas maneras el empresariado se beneficia de la diversidad cultural de tres maneras: por la riqueza creativa que se traduce en la invención de nuevos productos y gustos; por la producción de bienes culturales y materiales que ya forman parte de las culturas existentes, y por la demanda de sus productos especiales por parte de los integrantes de las diversas culturas. La gran agilidad de la comunicación y de la respuesta tecnológica en el mercado de hoy hace posible satisfacer gustos y demandas muy especializados en pequeños nichos del mercado mundial. Aunque aún prevalece la producción de bienes en serie y la formación de gustos masivos a través de la publicidad, lo que este mercado busca, más que productos en serie, uniformes o para gustos homogéneos, son producciones infinitamente diversificadas para gustos infinitamente diversos. Si hay demanda de música andina, por ejemplo, habrá capital para que alguna empresa satisfaga esa demanda y obtenga utilidades.

De hecho, el mercado de productos de todo tipo, creado por las culturas afroamericana y latinoamericana, ya es de gran envergadura y brinda ganancias multimillonarias a un sinnúmero de empresas de todos los tamaños. Lo que manda, en este contexto, es el poder de compra, la demanda efectiva; si hay una demanda efectiva, monetaria, para las expresiones creativas de alguna cultura o subcultura por parte de sus integrantes y por los aficionados a ella, esa cultura prosperará.

Parte importante de la demanda efectiva de expresiones culturales indígenas hoy proviene de un sector de la población vasto y amorfo: es esencialmente en los estratos más educados donde la valoración de las culturas indígenas sobrepasa el contexto

del mercado. Se basa en una conciencia científica y ética moderna, que ha incorporado nociones (claras o borrosas) de la antropología, la ecología y otras vertientes. También su impacto va más allá de la demanda económica efectiva que ejerce, ya que son personas acostumbradas a actuar y a opinar en el debate público, y a influir en las políticas gubernamentales.

Las culturas y las sociedades indígenas actuales no han sido erradicadas en siglos de asedio. Las características esbozadas arriba, de la verdadera modernidad, a medida que ésta se instale (todos dicen querer

“modernizarse”), conformarán un marco que en términos netos parece más propicio para la supervivencia cultural y física de los pueblos indígenas. Si el Estado no asedia al pueblo indígena sino que combate el asedio, y si este pueblo se constituye en actor social eficaz partiendo de la fuerza que le da su propia cultura y el conocimiento universal que ha hecho suyo, y si aprovecha las alianzas ofrecidas por los movimientos ecologista e indigenista, podemos pensar con optimismo que florecerá, aunque persista el asedio de la discriminación racial y del lado salvaje, todavía no domado, de la economía de mercado.

VI

El etnodesarrollo y la modernidad

1. El desarrollo social y la reducción de la extrema pobreza

¿Cómo influyen estas concepciones de la cultura, el conocimiento y la modernidad en el desarrollo de los pueblos indígenas? Por un lado, el desarrollo social significa el mejoramiento del bienestar de toda la población en diversas esferas: material, de autovaloración y de realización de potencialidades individuales. El etnodesarrollo, en consecuencia, puede ser definido sucintamente como la formulación y realización por una etnia de sus propios objetivos de bienestar y de la estrategia para alcanzarlos.

Por otro lado, uno de los mayores obstáculos para que un pueblo indígena logre el bienestar y la supervivencia de su cultura es la extrema pobreza. Esto es doblemente cierto cuando existen oportunidades para escapar de la pobreza sustrayéndose al sistema económico local que sustenta a duras penas la población y, por ende, la reproducción de la cultura. Si la única perspectiva que ofrece una comunidad indígena a sus jóvenes es la lucha sin descanso por la mera supervivencia, las perspectivas de que esa sociedad y esa cultura sobrevivan son diametralmente distintas que si ofrece una satisfacción digna de las necesidades básicas, sin autoexplotación.

Escaparse de la extrema pobreza, hoy, significa más que reunir los recursos materiales exigidos; significa lograr niveles de productividad suficientes para participar en mercados cada vez más integrados y competitivos.

2. Una visión simplista de la cultura y del desarrollo económico

En general, la relación entre cultura y desarrollo es todavía muy mal entendida. El problema parte del error, señalado antes, de pensar que unas culturas son totalmente superiores a la gran mayoría de las otras. La valoración simplista y etnocéntrica de las culturas propias de las naciones ricas llevó a la persistencia de otro postulado simplista: que desarrollarse quiere decir adoptar los elementos básicos de la cultura noreuropea o, posteriormente, de la estadounidense y la japonesa.

Pero hay que tener en cuenta que los Estados Unidos y Japón —y recientemente los llamados “tigres” asiáticos— han desarrollado sus *propios* modelos productivos, sociales y políticos, partiendo de sus propias culturas e integrando en ellas conocimientos universales de la ciencia y la tecnología, y elementos específicos de organización observados y analizados en diferentes naciones.

Sin ir más a fondo, y a la luz de lo dicho sobre las características de la cultura, se puede deducir de estos ejemplos que la mantención de una cultura propia no sólo es compatible con un aumento de productividad basado en la apropiación de conocimientos universales, sino que es una condición necesaria para que el crecimiento del producto se traduzca en mayor bienestar real de la población. La opción se da entre la modernización “desde adentro”, con transformaciones en la cultura propia que no produzca un quiebre sistémico, y la modernización “hacia afuera”, en

un esfuerzo inútil y dañino de identificarse con otra cultura y otro pueblo.

Para poder competir internacionalmente, no sólo se necesitan una alta productividad y una fuerte motivación de las empresas y conglomerados, sino que se requiere un sistema social en el cual todos los grupos y sectores estén, y se sientan, involucrados en el desarrollo del conjunto (CEPAL, 1992a y Toffler, 1991). Es necesario, para ser sistémicamente competitivo, lograr un grado de equidad en la población que asegure tanto la estabilidad sociopolítica a largo plazo como una alta motivación en el trabajo y en el quehacer cívico. Por ende, evitar que sectores enteros de la sociedad queden excluidos de los beneficios del desarrollo y de la toma democrática de decisiones sobre el estilo de desarrollo que ha de seguirse es una condición necesaria de la transformación económica que requiere hoy América Latina (CEPAL, 1992a).

De este análisis de las nuevas exigencias de competitividad surgen tres conclusiones que son relevantes para los pueblos indígenas. Primero, estos nuevos requisitos implican corregir la marginación y el despojo de los pueblos autóctonos dentro de cada Estado nacional. Segundo, estos mismos principios sistémicos pueden ser adoptados como orientación por un pueblo y hasta por una comunidad; esta también tiene que competir, económica y políticamente, con otros actores sociales, aunque en este caso dentro de un mismo territorio y un mismo Estado nacional. En tercer lugar, se puede concluir que los pueblos indígenas tienen ciertas ventajas comparativas: poseen una cultura propia bastante intacta, y hay en ellos un renaciente sentido de identificación del individuo con el destino de su pueblo, y una relativa equidad en la distribución de la riqueza.

Finalmente, los pueblos indígenas pueden ser más competitivos que antes porque ya no son pueblos sin educación formal: por ejemplo, según un estudio reciente en el cual participó la CEPAL a través del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), sólo el 1% de los jóvenes mapuches del sur de Chile, entre 10 y 29 años, que viven en reducciones no ha aprobado ningún año de estudio. Y por primera vez, más mujeres mapuches jóvenes tienen educación que los hombres: sólo el 0.8% de ellas, contra el 1.5% de los varones jóvenes, carece de estudios formales (CELADE/INE/Universidad de la Frontera/Instituto Indígena/PAESMI, 1990). Estas tendencias positivas se repiten en Bolivia, Perú y muchos otros países de la región (CELADE, 1992). En muchas sociedades indígenas, las mujeres constituyen un recurso valioso hasta ahora

subaprovechado. Además de su nueva educación formal, la secular capacidad de la mujer indígena para administrar los recursos del hogar y su actitud de servicio sin ambiciones personales deberían ser útiles en los nuevos esfuerzos por crear instancias de autogestión comunitaria y de deliberación colectiva. Aprovechar este potencial significaría cambiar en algún grado las relaciones interpersonales, la institucionalidad del hogar y algunos elementos de la cultura indígena. Es un tema digno de ser analizado a fondo, especialmente por los varones indígenas.

No debe perderse de vista, sin embargo, que la cantidad de conocimiento universal que han adquirido ya por apropiación los pueblos indígenas va a la zaga del adquirido por otros sectores o actores sociales con los cuales tienen que competir. Esta disparidad, más que reflejar algún umbral "necesario" de conocimiento para el desarrollo, significa una desventaja que es preciso reducir de manera progresiva y permanente.

3. El conocimiento para la competencia política y la negociación

Por otra parte, los principios y las armas de la competitividad moderna se aplican no sólo en la economía; la competitividad es también parte de la esencia de los movimientos sociopolíticos exitosos. En la región, incluso allí donde la sociedad dominante persiste en pretender asimilar a la población indígena, la castellanización, la profesionalización y la penetración de los medios de comunicación tienen en gran parte un efecto de bumerán: funcionan como recursos y como vehículos de una mayor concientización, y están conduciendo a una revalorización de la cultura propia y "a una mayor audacia y globalidad de las ahora llamadas naciones indias en sus planteamientos" (Albó, 1991, pp. 330-331).

Uno de los usos competitivos no económicos del conocimiento es el que se da en los litigios judiciales —por tierras, por discriminación racial, etc.—, que son en cierta medida una forma de competencia: en ella la parte que cuenta con la mejor preparación de antecedentes y la mejor comprensión del funcionamiento del sistema judicial y legal tiene la mayor esperanza de ganar. Por otro lado, el manejo de aprendizajes que incorporan numerosos y variados elementos del conocimiento universal es especialmente valioso para enfrentar incursiones de entidades extrañas a la comunidad, que persiguen fines de lucro dentro de las normas legales vigentes y con las cuales hay que lle-

gar a algún acuerdo o a las cuales hay que saber frustrar, al amparo de la ley.

Para eso se requiere también perfeccionar una destreza que hasta hace poco no se estudiaba: la negociación, sea para encontrar una salida aceptable para ambos contrincantes, sea para lograr alianzas efectivas con otras fuerzas sociales. La técnica de la negociación ha sido estudiada en diferentes contextos en diversas partes del mundo. Aunque cada cultura tiene sus propias formas de negociación, los principios abstractos, presentados en forma didáctica, forman un conjunto de habilidades que se puede aprender. Puesto que cada pueblo y cada comunidad indígena compite —y tiene que convivir— con otros actores sociales, estas habilidades pueden ser muy valiosas para negociar mejor, por ejemplo, con la comunidad aledaña, para negociar derechos de agua con empresas o sectores sociales no indígenas, para negociar derechos compartidos sobre territorios, bosques y minerales del subsuelo, o para mejorar alianzas y plataformas políticas con otras fuerzas indígenas y no indígenas.

4. ¿Qué hacer?

Ha llegado el momento de replantear, a la luz de estos diversos antecedentes, la pregunta inicial. Pero en vez de preguntarse qué pasará, de manera pasiva, reactiva, lo que debe preguntarse es qué puede hacerse para aprovechar las aperturas y alianzas que el estilo de desarrollo emergente en la región ofrece a los pueblos indígenas y sus culturas, y al mismo tiempo prepararse para encarar los grandes riesgos que éste también trae consigo. Por cierto, no se trata de dar recetas sino de reflexionar sobre algunas de las connotaciones del análisis precedente.

De él se puede concluir, en primer lugar, que aumentar la educación formal es un paso fundamental. La educación universal, en este contexto, significa que todas las personas de una etnia aprendan bien su idioma, su propia historia, las técnicas tradicionales

de manejo del ecosistema local, su medicina natural, sus normas y valores, su religión y el funcionamiento de sus instituciones sociales y prácticas de reciprocidad. Más allá del discurso que valora la cultura indígena, se trata de transmitir la cultura misma. Puede ser preferible que el sistema educativo oficial ceda esa función a los sabios y sabias locales en vez de intentar la elaboración de un texto estándar que logre interpretar fielmente esta compleja y sutil construcción mental, parte de cuya riqueza pueden ser sus variaciones locales. Base imprescindible es el aprendizaje cabal del idioma nativo, que contiene la estructura lógica de la forma de pensar propia, además de una infinidad de expresiones idiomáticas que reflejan y transmiten la visión del mundo y los valores de la cultura propia.

Pero la educación universal también significa saber leer bien, y analizar críticamente lo que aparece en la televisión y en la radio sobre economía, política y cultura. Significa que muchos jóvenes indígenas vayan a la universidad, para alcanzar posiciones de importancia en la sociedad nacional o para servir después a sus comunidades y movimientos con análisis profesionales y conocimientos técnicos. Significa que estudien su propia historia como historiadores profesionales, no para repetir una sola verdad definitiva y aprendida, sino para desarrollar hipótesis cada vez más nuevas, fundadas en datos nuevos, y para entender cada vez más a fondo la historia y la cultura de su propia etnia. Significa que la nueva generación indígena, junto con una profunda valorización de su propia identidad y tradición, comprenda los cambios científico-tecnológicos, económicos y políticos del mundo en que su pueblo tiene que vivir. Y significa que los no jóvenes también sigan aprendiendo en forma permanente, usando la lectura y el estudio para seguir haciendo suyos los elementos del conocimiento universal. Lo esencial es que esa apropiación se haga *desde* la cultura propia, que sea ésta la que se modernice, seleccionando los elementos nuevos que se desee integrar.

VII

Algunas reflexiones finales

Lo que se ha postulado aquí, como se advirtió al principio, es un argumento intencionalmente optimista, para promover el debate. La última palabra está lejos de haberse dicho: hay datos empíricos que reve-

lan que el asedio multifacético a las culturas indígenas sigue debilitando instituciones, prácticas y autoimágenes en numerosos casos concretos. Es preciso, entonces, relativizar la visión optimista y acercarla a

la compleja, contradictoria y poco comprendida realidad: una tarea que habrá que proseguir en forma urgente y sostenida.

1. La cultura: imperfecta y abstracta

Hemos visto que ninguna cultura es superior o inferior a las demás, que cada cultura es "la mejor" sólo para ese pueblo. Pero este principio tiene un corolario: ninguna cultura es perfecta. Es necesario tener presente esta verdad para que el indianismo no se transforme en un etnocentrismo o racismo al revés. La idealización de la manifestación actual o pasada de una cultura es un grave error, primero, porque toda cultura entra en alguna contradicción con los principios de los derechos humanos según los cuales el valor superior, en esta nueva cultura universal, es el bienestar de todas las personas. En segundo lugar, en un mundo que siempre ha estado en cambio, y en el cual también las culturas están siempre en cambio, la sobrevaloración acrónica de una manifestación pasajera de una cultura niega precisamente la fuerza que nace de la recreación permanente y mutante de ella. En tercer lugar, las personas que recrean sus culturas reaccionando a estos cambios son falibles, y a veces dan respuestas ineficaces; ante esta posibilidad de error se requiere una retroalimentación de información y reflexión, y correcciones oportunas en un proceso de ensayo y error que es parte importante de la supervivencia de las culturas.

En el análisis del cambio cultural es fundamental no cosificar la cultura, que a fin de cuentas es una abstracción, no un ente pensante con capacidad propia de acción. No es correcto decir que la cultura tradicional es sabia; son las personas las que saben usar —o no— sus culturas. Se hace necesario entonces corregir la posible impresión de que es la cultura la que reacciona a los cambios en el medio. Quienes reaccionan a los cambios son las personas, usando, eso sí, los valores y conocimientos de su cultura para tomar decisiones y para actuar. Y las personas se pueden equivocar; pueden no actuar, o actuar de una manera que lleve al debilitamiento de las instituciones propias, de las prácticas que sostienen a la organización social, y de las formas de transmisión y reafirmación de la cultura.

2. Los obstáculos al resurgimiento indígena

Es esencial, entonces, no exagerar ni dejar la impresión de que el florecimiento cultural y el bienestar

material de los pueblos indígenas están garantizados. Existen por lo menos tres tipos de obstáculos potenciales para que eso suceda, los que tienen que ver con la incorporación de elementos de la cultura universal, la consolidación de un contexto y un *ethos* de modernidad, y los impactos culturales de nuevas relaciones económicas.

a) *La incorporación de elementos de la cultura universal*

Las normas y los valores de una cultura se apoyan en las creencias sobre la realidad y sobre las fuerzas que operan en el mundo, para bien o para mal de los seres humanos. Evidentemente, es posible que muchos elementos del conocimiento universal contradigan la cosmovisión de una cultura dada, sobre todo si ella tiene pocas raíces comunes con la europea. Existe el peligro real de que implantar nuevas creencias, en forma sistemática y total, debilite el sistema cultural valórico y, por ende, el sistema social del pueblo que incorpore muy rápidamente una gran cantidad de conocimientos nuevos.

Pero la sicología humana admite la coexistencia de dos formas de creencia: una basada en la evidencia y en la deducción, y la otra basada en la fe. Es perfectamente factible conciliar un gran conocimiento científico moderno con la fe religiosa. Las curaciones médicas basadas en la fe cristiana también abundan entre personas totalmente integradas a la cultura occidental y al conocimiento universal. Puede suponerse entonces que las religiones indígenas de las Américas también pueden coexistir y prosperar con la incorporación del conocimiento universal a sus propios marcos culturales.

b) *La consolidación limitada de la modernidad*

La modernidad sociocultural está aún lejos de consolidarse en el mundo. Por ejemplo, todavía no está muy difundida la tolerancia entre distintas etnias y culturas como base de la competencia pacífica y democrática. Esto encierra dos problemas, uno que es evidente y otro que quizás lo es menos. El problema evidente es que persisten amplios sectores retrógrados que promueven el orden basado en la represión de las opiniones diferentes y la mantención de desigualdades en el bienestar y en el poder de decisión. Esto dificulta la estrategia de preservación de la cultura propia y de reducción de la pobreza. En sus contactos con indígenas, los integrantes de la sociedad dominante transmiten sus estereotipos cul-

turales, que en contextos “premodernos” incluyen la imagen de la cultura indígena como expresión de barbarie. La potencia de esa cultura dominante —por el conocimiento universal que le ha sido incorporado más que por méritos propios— ha hecho que muchos individuos indígenas sientan desvalorizada su identidad y deduzcan que los estereotipos y prejuicios raciales de esa cultura son tan correctos como sus conocimientos prácticos. Y quizás sean aún más dañinos los actores de la sociedad dominante que quieren ayudar al indígena “civilizándolo”. La clave para combatir este efecto profundamente nocivo en el bienestar sicosocial y en el vigor de las culturas indígenas es, en gran parte, el fortalecimiento de la visión ético-científica moderna dentro de la sociedad no indígena y una mayor conciencia, entre los integrantes menos educados de la sociedad dominante, del valor y la dignidad de la cultura indígena. Además, para combatir los efectos de los prejuicios raciales de la sociedad dominante, el movimiento indígena puede multiplicar lazos con instituciones que refuercen el sentido de identidad y la autoestima indígenas como condición necesaria del progreso económico.

El otro problema, menos evidente, que origina los límites actuales de la modernidad y la persistencia de la intolerancia es el siguiente: si bien la autovalorización es esencial para el bienestar síquico, también colinda con el surgimiento de actitudes despectivas hacia otras culturas. Sobre todo para aquellas personas cuyas propias culturas han sido discriminadas y denigradas por grupos dominantes, el etnocentrismo reactivo y el racismo al revés son peligros reales. Las secuelas de estos racismos están a la vista todos los días en las noticias. Se manifiesta actualmente en el sufrimiento causado por el fanatismo de Sendero Luminoso en la población indígena del Perú, en la atroz guerra intercultural en la ex Yugoslavia, en los ataques de grupos neonazis en Europa y en las matanzas fratricidas entre grupos religiosos en la India.

c) *Los efectos culturales de nuevas relaciones económicas*

Toda innovación en las relaciones económicas de un pueblo claramente tiene un impacto en la cultura. Y es que las culturas también se expresan y se refuerzan a través de las relaciones económicas de producción y distribución. Al cambiar cultivos anuales por cultivos permanentes, por ejemplo, se elimina la razón de ser de muchas formas de trabajo recípro-

co y de rituales asociados con la renovación anual del ciclo vital de la siembra, la lluvia, la cosecha, el trillaje, etc. Un centro turístico puede generar empleo remunerado, pero tal vez lo haga en condiciones de servilismo o de “objeto fotogénico”, con daños que no son triviales.

En el fondo, cabe preguntarse qué tan frágiles son las culturas indígenas, o cuál es su capacidad de adaptación al cambio. Se ha argumentado aquí que las culturas en general son más flexibles de lo que generalmente se cree. Las actuales culturas indígenas americanas, en especial, han conservado su vigor a pesar de su historia: está claro que son especialmente “duras de matar”, en parte porque se han convertido en culturas de resistencia.

Pero no todas las culturas originarias de América han podido resistir, ni todas las que existen actualmente se pueden calificar de vigorosas, especialmente en la generación joven. Y no se puede generalizar en relación a situaciones muy específicas, cada una de las cuales debe ser analizada en su contexto, obviamente por la comunidad involucrada, para que ella decida al respecto. ¿Cuál será el impacto en la cultura de una nueva propuesta de producción? ¿Es aceptable ese impacto, o tiene un costo superior al beneficio material? ¿Cómo se puede renegociar la propuesta para que sea menos dañina en lo cultural? La verdad es que estas son preguntas difíciles de responder aun cuando se disponga de todos los antecedentes. Sobre todo en casos de pobreza absoluta, de sobrevivencia a duras penas, es posible que muchas personas tiendan a aprovechar cualquier oportunidad de mejorar sus ingresos, de aliviar su situación límite apenas soportable, sin dudar ni reflexionar.

Por supuesto, la decisión de aprovechar o no una potencial innovación económica corresponde a la comunidad misma a través de sus instituciones decisorias. La retroalimentación informativa y la corrección de las decisiones son guiadas por la cultura, pero obviamente son acciones de personas falibles, sea como individuos, como familia, o en forma colectiva como actor social. Las comunidades o movimientos indígenas deberían hacer un seguimiento permanente de lo que ocurre en el medio, y acopiar, analizar y discutir la información disponible. Asimismo, debería haber procesos periódicos de decisión colectiva, y un diálogo permanente con los principales interlocutores, sean éstos aliados o adversarios (ninguno de los cuales se puede calificar *a priori* de opositor incondicional).

3. Instancias de decisión y acción

Para la toma de decisiones y la acción a nivel local se requieren instancias institucionales donde los temas puedan ser debatidos; si no existen hay que inventarlas, pero sin importar modelos de otras culturas ni imponer alguno ideado por el liderazgo indígena nacional. Por lo general, las formas específicas que ellas asumen tienden a surgir espontáneamente en cada grupo local en respuesta a la necesidad de crear instancias que cumplan con estos propósitos y con algunas condiciones básicas comunes.

La respuesta a la pregunta angustiante de "qué hacer" surge de la comunidad y del medio local, pero el movimiento indígena a nivel nacional puede crear condiciones generales que favorezcan la activación comunitaria, y dar apoyo a procesos locales específicos para influir en esa respuesta. Un ejemplo es la constitución de comisiones para influir en el debate político nacional; otro es la selección por consenso mayoritario de un solo alfabeto para uso a nivel nacional.

En las comunidades indígenas o el movimiento nacional estructurado, como en cualquier instancia que toma decisiones de envergadura, puede ser muy útil contar con asesorías externas. Especialmente valiosa puede resultar la antropología social de apoyo (Colombres, 1982), en la que

antropólogos y otros profesionales, ojalá indígenas ellos mismos, provean de análisis y de elementos de juicio a los consejos de pueblos indígenas para que éstos puedan tomar las mejores decisiones frente a los cambios, oportunidades y peligros del medio económico y político. Las asesorías de especialistas, de hecho, son prácticas típicas de la modernidad, formas de aprovechar conocimientos universales especializados cuya internalización por líderes individuales o por las bases de un pueblo en su conjunto sería ineficiente o demorosa. Los organismos no indígenas que pretenden apoyar la causa indígena, por su parte, necesitan aún más de análisis sobre los efectos de su ayuda en la cultura y las instituciones sociales de la población indígena afectada, si no quieren correr el riesgo de causar más daño que beneficio en la calidad de vida —entendida en un sentido amplio— de esa población.

En resumen, parece inevitable que las culturas indígenas cambien, como han cambiado siempre para responder mejor a nuevas exigencias, sean éstas amenazas u oportunidades. Pero no es inevitable que desaparezcan, por lo menos si se aplica el conocimiento propio y universal en una perspectiva de desarrollo de la propia cultura, si se sigue de cerca la evolución del entorno y si se actúa frente a los cambios negativos y positivos en él.

Bibliografía

- Albó, Javier (1991): El retorno del indio, *Revista andina*, año 9, N° 2, Cuzco, Perú, diciembre.
- Berman, Marshall (1982): *All That is Solid Melts into Air: the Experience of Modernity*, Nueva York, Penguin Books.
- Colombres, Adolfo (1982): *La hora del "bárbaro": bases para una antropología social de apoyo*, Puebla, México, D.F., Editora Premia.
- CELADE (Centro Latinoamericano de Demografía) (1992): América Latina: información censal sobre pueblos indígenas, *Boletín demográfico*, año XXV, N° 50, LC/DEM/G.125, Santiago de Chile, julio.
- CELADE/Instituto Nacional de Estadísticas/Universidad de la Frontera/Fundación Instituto Indígena/Programa de Apoyo y Extensión en Salud Materno Infantil (1990): *Censo de reducciones indígenas seleccionadas: análisis sociodemográfico*, Santiago de Chile, CELADE.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (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.1071 (SES. 24/3), Santiago de Chile.
- _____(1992b): *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, LC/G.1702- Rev. 2, Santiago de Chile, N° de venta S.92.II.G.6.
- García Canclini, Néstor (1990): *Culturas híbridas: estrategias para entrar y salir de la modernidad*, México, D.F., Grijalbo.
- Geertz, Clifford (1982): *Local Knowledge: Further Essays in Interpretative Anthropology*, Nueva York, Basic Books.
- Levi-Strauss, Claude (1962): *La pensée sauvage*, París, Plon.
- Toffler, Alvin (1991): *Power Shift: Knowledge, Wealth and Violence at the Edge of the 21st Century*, Nueva York, Bantam Books.

Productividad y trabajo *de la mujer* en los Estados Unidos

Inés Bustillo
Nancy S. Barrett

Oficial de Asuntos Económicos, CEPAL.

Profesora, Western Michigan University.

En este artículo se pretende estimar el efecto que ha tenido sobre la productividad el desplazamiento de mujeres desde el hogar hacia el trabajo asalariado ocurrido en los Estados Unidos en 1960-1980. Se cuestiona en él la validez de una aseveración frecuentemente citada: que la creciente participación de mujeres en la fuerza de trabajo ha reducido la productividad. Se argumenta que el producto nacional bruto tradicional subestima, en relación con una medida más amplia de la producción económica, el crecimiento de la productividad durante períodos de incorporación creciente de mujeres a la fuerza de trabajo. Se demuestra que el desplazamiento de mujeres desde el hogar hacia el trabajo asalariado que ocurrió en esos años representó una reasignación eficiente de horas de trabajo. Las estimaciones cuantitativas de los cambios en la productividad para una economía que incluye tanto el sector doméstico como el de mercado, muestran que el desplazamiento de mujeres fuera del sector doméstico tuvo efectos positivos e importantes en la productividad. Aunque la mayor productividad debido al desplazamiento de mujeres fuera del sector doméstico no contrarrestó completamente la caída de la productividad del sector privado en el período, sí la moderó considerablemente.

I

Introducción

En las últimas décadas se ha registrado una mayor participación de mujeres en la fuerza de trabajo latinoamericana. Entre 1950 y 1980 la fuerza laboral femenina de la región se triplicó al aumentar de 10 a 32 millones. A pesar de este incremento y del crecimiento acelerado de la participación femenina en los años ochenta, sólo un tercio de las mujeres en edad de trabajar se incorporan al mercado de trabajo en América Latina. Como esta participación es aún relativamente baja, sería prematuro intentar determinar su impacto en la productividad de la mano de obra de los países de la región.

Sin embargo, en los Estados Unidos la desaceleración del incremento de la productividad de la mano de obra desde mediados de los años sesenta, y especialmente a partir de 1973, ha sido atribuida al número creciente de mujeres que trabajan fuera del hogar, y a otros factores como el menor crecimiento económico, los cambios demográficos, las regulaciones y los precios más elevados de la energía. En este sentido, la experiencia de los Estados Unidos, así como la metodología desarrollada en este estudio, podría ser utilizada para evaluar o

predecir qué impacto tendría sobre la productividad de la mano de obra en América Latina una incorporación sostenida y significativa de mujeres a la fuerza de trabajo.

El propósito de este artículo es analizar los efectos de la creciente participación de mujeres en la fuerza de trabajo sobre el crecimiento de la productividad en los Estados Unidos.¹ Ante todo se demuestra que el desplazamiento de mujeres del sector doméstico hacia el trabajo asalariado ocurrido en ese país durante el período estudiado representó una reasignación eficiente de horas de trabajo, no obstante haberse traducido en una caída aparente de la productividad, ya que las horas de trabajo y la producción domésticas no se incluyen en el producto nacional bruto (PNB). Luego se presenta una estimación cuantitativa de los cambios en la productividad de una economía "amplia", es decir, que incluya tanto al sector doméstico como al de mercado, y se muestra que, al utilizarse el PNB convencional en vez de una medida más amplia de la producción económica, se ha subestimado el crecimiento de la productividad de la mano de obra en los Estados Unidos.

II

Consideraciones teóricas

El PNB es sólo una medida parcial de la actividad económica.² Por ejemplo, como los factores de producción empleados en el sector doméstico no perciben remuneración alguna y como tampoco se comercia en el mercado la producción doméstica, este sector es omitido de la contabilidad nacional. De no existir un desplazamiento significativo de recursos entre el

sector doméstico y el de mercado, los cambios en el PNB reflejarían de forma apropiada las modificaciones en la eficiencia de los recursos, pues un cambio en el PNB real por trabajador correspondería a un cambio en la productividad.

La ausencia hasta los años sesenta de movimientos de mujeres entre los sectores doméstico y de mercado justificaba la posición de quienes consideraban la medición del trabajo doméstico como una mera curiosidad metodológica. Hasta entonces, la proporción de mujeres que trabajaba en el hogar se había mantenido relativamente estable, es decir, la participación del sector doméstico había sido relativamente constante.

Pero a partir de mediados de 1960 la proporción de mujeres que trabajan en el hogar ha cambiado. Por

¹ Este trabajo analiza el período 1960-1980, pues éstos son los años —en particular entre 1970 y 1980— de mayor desaceleración. La productividad de la mano de obra comenzó luego a crecer lentamente.

² En 1991, la Oficina de Análisis Económicos del Departamento de Comercio de los Estados Unidos comenzó a utilizar el producto interno bruto (PIB) en vez del PNB como medida básica de la actividad económica, ya que es más apropiada para el seguimiento de corto plazo.

ejemplo, en Estados Unidos la fuerza de trabajo femenina creció en 20 millones entre 1960 y 1980 (sólo en el decenio de 1970 creció en 12 millones). En total, la participación de mujeres en la fuerza de trabajo aumentó de 32% en 1947 a 39% en 1965 y a 51% en 1980. En 1947 sólo una de cada cinco mujeres trabajaba fuera del hogar; hacia 1980 lo hacía una de cada dos.

Aunque este fenómeno se debió a diversas causas complejas, seguramente muchas mujeres participaron en la fuerza de trabajo porque percibieron que las oportunidades en el sector asalariado excedían el valor del tiempo dedicado al trabajo doméstico. La obra sobre asignación del tiempo, de Gary Becker, ganador del premio Nobel en 1992, sugiere que los trabajadores del sector doméstico se desplazarían hacia el trabajo asalariado si el costo de oportunidad de este último fuese superior al valor que la producción doméstica tiene para la unidad familiar (Becker, 1965; Becker y Michel, 1973). Sin lugar a dudas, tal desplazamiento traería consigo una mayor eficiencia.

Sin embargo, debido a la exclusión de la producción doméstica en el PNB, esta mayor eficiencia no se ve reflejada en un incremento de la productividad. Aunque la producción doméstica no se incluye en el producto, el aumento de la participación de mujeres en la fuerza de trabajo remunerada sí se incluye. En consecuencia, el desplazamiento de mano de obra desde el sector doméstico al trabajo remunerado necesariamente se traduce en un crecimiento del producto, en el cual el producto por hora aumenta o disminuye, dependiendo de si el de los nuevos trabajadores asalariados es mayor o menor que el de los trabajadores previamente incorporados a la fuerza de trabajo.

En las cuentas nacionales convencionales, que excluyen al sector doméstico, la productividad total es un promedio ponderado de la productividad de hombres y mujeres en el trabajo remunerado. Las ponderaciones son la distribución relativa de ambos sexos en la fuerza de trabajo. Dado que en 1960-1980 las mujeres que se incorporaban a la fuerza de trabajo percibían en promedio una remuneración menor a la del promedio de los hombres, el aumento de la proporción de mujeres en la fuerza de trabajo hizo que la productividad fuera menor que si no hubiera habido cambios en la proporción de hombres y mujeres en la fuerza laboral. Baily (1981), Denison (1974) y Perry (1971) usan este enfoque para explicar por qué la desaceleración de la productividad puede ser atribuida

en parte a una mayor proporción de mujeres en la fuerza de trabajo.

Si el sector doméstico se incluye en la economía es posible medir la mayor eficiencia derivada del desplazamiento doméstico. En esa economía amplia, el desplazamiento de mujeres del trabajo no remunerado hacia el trabajo remunerado no representaría un cambio en la composición por género de la fuerza laboral (como sería el caso si un número grande de mujeres hubiese inmigrado desde otro país) sino un cambio en la composición sectorial del producto. Si el producto por hora es menor en el sector doméstico que en la economía remunerada, el desplazamiento del hogar hacia el trabajo remunerado aumenta la productividad total. En el contexto de un modelo de dos sectores de esta naturaleza, la productividad resulta del promedio ponderado de la productividad del sector doméstico y la productividad del resto de la economía, estando las ponderaciones determinadas por la proporción de horas trabajadas en cada uno de los sectores. A medida que los trabajadores se desplazan fuera del sector con menor productividad, la productividad total aumenta.

Para ilustrar lo anterior, consideremos una economía en la cual hay dos trabajadores asalariados cuyo producto medio es de 3 unidades (cuadro 1). Supongamos además que el producto marginal de un ama de casa es de dos unidades en el trabajo asalariado y de una unidad en el hogar. De acuerdo al análisis convencional del PNB, si el ama de casa se desplaza hacia el trabajo asalariado, el producto total aumenta en dos unidades mientras que el producto medio cae de tres a ocho tercios, como se muestra a continuación. Sin embargo, si la producción doméstica hubiese estado incluida en el PNB, el producto total hubiera aumentado, aunque sólo en una unidad, y el producto medio también hubiera subido, de siete tercios a ocho tercios. Vemos así que el enfoque tradicional sobreestima el aumento neto de la producción como consecuencia del desplazamiento de recursos fuera del sector doméstico y subestima el efecto de ese desplazamiento sobre la productividad.

El desplazamiento de mujeres desde el sector doméstico al trabajo asalariado se asemeja al desplazamiento de trabajadores fuera del sector agrícola que ocurrió en los Estados Unidos en los años cincuenta y principios de los sesenta. Como la agricultura, el trabajo dentro del hogar es un modo tradicional de producción. A medida que aumentan las oportunidades de trabajo en el sector moderno de la economía, los trabajadores abandonan el sector tradicional por un

CUADRO 1

Efecto en el PNB del desplazamiento de mujeres desde el sector doméstico al trabajo asalariado
(Unidades)

	PNB	PNB más producto doméstico
Producto total inicial	6	7
Producto total posterior al desplazamiento	8	8
Producto medio inicial	3	$\frac{7}{3}$
Producto medio posterior al desplazamiento	$\frac{8}{3}$	$\frac{8}{3}$

trabajo más productivo y económicamente rentable en el sector moderno. Como las amas de casa, muchos de los trabajadores que abandonaron las granjas eran trabajadores no asalariados. Tanto el sector agrícola como el doméstico fueron transformados por la combinación de diferencias de productividad (mejoras de la productividad como resultado de avances tecnológicos y una demanda relativamente fija de producción del sector tradicional) y debilitamiento de las barreras a la movilidad intersectorial.

Los estudios de Kutscher, Mark y Norsworthy (1977), McCarthy (1978), Nordhaus (1972), y Norswor-

thy y Fulco (1974) muestran cómo el desplazamiento agrícola fue una fuente importante de crecimiento de la productividad en el período de posguerra. El traslado de trabajadores desde labores de baja productividad en las granjas a labores de mayor productividad en otros sectores contribuyó, entre 1948 y 1965, casi cuatro décimos de un punto porcentual a la tasa anual de crecimiento de la productividad en el sector privado de la economía.

Los efectos del desplazamiento de mujeres fuera del hogar sobre la productividad agregada deberían ser los mismos que los del desplazamiento fuera de la agricultura. Sin embargo, como la producción agrícola se incluye en el PNB en tanto que la doméstica se excluye, los estudios convencionales sólo registran los efectos positivos del desplazamiento fuera de la agricultura. Las mujeres que pasan del trabajo doméstico al asalariado son tratadas como inmigrantes de menor productividad, y no como mano de obra previamente empleada. A pesar de esto, como el desplazamiento desde ese sector es mucho mayor que desde el sector agrícola —en el período estudiado sólo 3.3 millones de trabajadores se desplazaron fuera de las granjas, en tanto que fueron 20 millones de amas de casa las que pasaron al sector de mercado— la contribución potencial a la productividad que conlleva el desplazamiento de estas últimas es mucho mayor.

III

Consideraciones metodológicas respecto a la estimación de la producción doméstica

Para estimar correctamente la tasa de crecimiento de la productividad es preciso obtener una medida amplia del PNB que incluya al sector doméstico. Sobre esa base, las horas trabajadas por las mujeres en labores remuneradas pueden ser comparadas con las horas que antes trabajaban dentro del hogar.

Es justo señalar que no se ha encontrado una metodología universalmente aceptada para imputar valor a la producción doméstica, por lo cual las estimaciones existentes varían mucho. Hay dos problemas básicos. Primero, es necesario encontrar una definición de la producción doméstica que la distinga de las actividades recreativas. Algunos autores consideran que estas últimas son actividades económicas, dado que el tiempo que se les dedica tiene un

costo de oportunidad; otros limitan las actividades domésticas a aquellas que no tienen un carácter de consumo. La inclusión o exclusión de las actividades de recreación es la variable que más incide en las diferencias entre las diversas estimaciones de la actividad doméstica. Sin embargo, la inclusión o no de esas actividades depende finalmente de los objetivos específicos de las investigaciones. Así, ellas deberían ser incluidas en los estudios sobre el bienestar, pero su inclusión no es relevante para las estimaciones del trabajo doméstico que versan sobre productividad.

El otro problema metodológico reside en valuar la producción doméstica, dado que ella no conlleva precio. Intentar medirla a través de los bienes produ-

cidos en el hogar es muy engorroso, pues implica imputar valor a bienes de muy diverso tipo. Se prefiere, por lo general, considerar el costo de los factores, con lo cual se mide el valor de la producción doméstica a través de los insumos utilizados. En este enfoque, lo que presenta más dificultad es la imputación de valor a la mano de obra doméstica, pues los bienes de capital domésticos pueden comprarse en el mercado.

Como las amas de casa no perciben salario y muchas de ellas no han tenido participación reciente en el mercado laboral, se tropieza con ambigüedades al imputarle valor a la mano de obra. Uno de los dos métodos existentes para estimar el costo de los factores, el del *costo de mercado*, valúa la mano de obra en relación al costo de adquirir en el mercado servicios equivalentes a los del hogar: niñeras, limpiadoras, choferes, cocineras, etc. Hay dos versiones del costo de mercado: el costo de reemplazo, es decir, de la contratación de una persona para hacer todo el trabajo del ama de casa; y el costo de los servicios, es decir, de la contratación de sustitutos para cada una de las funciones del hogar.

El otro método para estimar el costo de los factores, el *costo de oportunidad*, valúa la mano de obra empleada en la producción doméstica en términos del salario que se deja de percibir en el mercado. Este enfoque supone que la unidad familiar racional asigna su tiempo de tal manera que iguala la utilidad marginal en todos sus usos. El tiempo es visto como una restricción básica que enfrenta la unidad familiar. En equilibrio, el rendimiento neto de una hora marginal de trabajo representa el valor marginal del tiempo.

Sin embargo, este enfoque plantea una dificultad, que es la falta de remuneración y de experiencia en el mercado laboral de las amas de casa. Una manera de encararla es suponer que el valor del trabajo doméstico es igual al salario que podría obtenerse en el mercado, y luego determinar un salario apropiado para cada ama de casa. El supuesto de racionalidad implica que el ama de casa trabajará sin percibir remuneración en el hogar siempre y cuando el valor de este trabajo para la unidad familiar sea mayor o igual al salario potencial de mercado. Si el valor del trabajo dentro del hogar fuese menor al salario potencial de mercado, las amas de casa se desplazarían hacia el trabajo remunerado, con su mayor producto marginal.

Sin embargo, este razonamiento pasa por alto la relación entre la movilidad de los factores, específicamente de la mano de obra, y la imputación de valor al trabajo doméstico. De hecho, supone la perfecta

movilidad de la mano de obra doméstica. En equilibrio, y de no existir barreras a la movilidad de la mano de obra, la productividad marginal del trabajo doméstico es igual al salario potencial de mercado del ama de casa. Aunque el ama de casa no perciba remuneración por los servicios desempeñados, el valor de la mano de obra del trabajo doméstico es igual al salario potencial, pues de no serlo ella se desplazaría hacia el sector de mayor productividad marginal. La decisión del ama de casa de permanecer fuera del trabajo remunerado indicaría que ella valúa su tiempo marginal en el hogar como, al menos, igual a la remuneración que deja de percibir.

Pero si existen barreras a la movilidad, no es válido suponer que el salario sea igual al producto marginal de la mano de obra. La decisión del ama de casa de permanecer fuera del mercado no significa que ella valúa el tiempo marginal en el hogar al menos igual al salario que deja de percibir. Es razonable suponer que ella se queda en el hogar aunque el valor del trabajo doméstico sea inferior a este salario. Por ejemplo, puede permanecer en el hogar por restricciones familiares o sociales, o por una socialización propia contraria a trabajar fuera del hogar. En este caso el salario es mayor que el valor del producto marginal de su trabajo. En consecuencia, si se utiliza el enfoque de costo de oportunidad para valorar el producto, el salario sobreestima el valor del trabajo doméstico.

A menos que se consideren la presencia y la magnitud de las barreras a la movilidad, los costos de oportunidad sesgan las estimaciones de la mano de obra y del valor de la producción doméstica. Al mismo tiempo, la existencia de barreras a la movilidad aumenta la contribución potencial a la productividad que resulta del desplazamiento. Al no existir movilidad perfecta puede suponerse que el valor del trabajo doméstico convergerá hacia el salario potencial, a medida que disminuyan las barreras a la movilidad. Es decir, ante la presencia de barreras el salario potencial sobreestima el valor de la mano de obra doméstica. La magnitud de la sobrevaluación depende de la magnitud de las barreras. Al disminuir éstas con el tiempo, también descenderán la sobreestimación y el sesgo en el valor del trabajo doméstico. A su vez, dado que el sesgo en el valor de la mano de obra disminuye con el debilitamiento de las barreras, se subestimarán la tasa de crecimiento de la producción doméstica medida a lo largo del tiempo.

En realidad, los hechos apuntan a una disminución de las barreras a la movilidad a través de los

años. Según algunas investigaciones sobre las actitudes prevalecientes respecto a los roles femenino y masculino en los Estados Unidos, las opiniones sobre el papel de los hombres y las mujeres en la sociedad han cambiado considerablemente, en especial desde 1960. En 1964, por ejemplo, sólo cerca del 50% de las mujeres encuestadas creía que la mujer que trabajaba fuera del hogar podía establecer una relación cercana con sus hijos. Apenas seis años más tarde, la cifra había aumentado a 75%. Y, sobre todo, más mujeres consideraban que el trabajo en el mercado no interfería con otras actividades (Smith, ed., 1979).³

Para los propósitos de este artículo se ha utiliza-

do el enfoque de costo de oportunidad para imputar valor al trabajo del hogar.⁴ Sin embargo, dado que el salario de mercado sobrevalúa el producto doméstico y sesga las estimaciones sobre crecimiento de la productividad cuando la mano de obra no puede desplazarse libremente entre sectores, dicho salario será ajustado.

Una vez que se imputa un valor al factor mano de obra, la producción doméstica puede estimarse utilizando una función de producción. Luego, es posible obtener una medición amplia de la economía que incluya al sector doméstico. La metodología utilizada para calcular la producción doméstica se describe en el anexo.

IV

El modelo de productividad

El efecto sobre la productividad causado por el desplazamiento de amas de casa fuera del hogar puede medirse utilizando la descomposición sectorial del crecimiento de la productividad que idearon Norsworthy y Fulco (1974) para examinar el efecto sobre la productividad del desplazamiento de trabajadores fuera de la agricultura. Su metodología des- agrega en tres efectos el cambio en el producto por hora-trabajador.

El "efecto productividad" es la parte del crecimiento de la productividad total que surge del crecimiento propio de cada sector. El "efecto desplazamiento" es la porción que surge del desplazamiento de trabajadores entre sectores con diferentes niveles de productividad, es decir, de cambios en las ponderaciones de los sectores. Y, finalmente, hay un "efecto de interacción", que es usualmente bastante pequeño.

Como el punto central de este artículo es el desplazamiento fuera del hogar, lo que interesa es la magnitud del "efecto desplazamiento"; es decir, la

contribución del desplazamiento de mujeres fuera del hogar a la tasa de crecimiento de la productividad en una economía amplia, que incluye la producción doméstica.

En una economía compuesta de un sector doméstico y un sector no doméstico, los cambios en la productividad media de la economía surgen de los cambios en las ponderaciones de los sectores doméstico y no doméstico o de los cambios en la productividad dentro de los sectores.

Es decir, que siendo $P(t)$ la productividad media de la economía en el año t ,

$$P(t) = P(t)^{nh} W(t)^{nh} + P(t)^h W(t)^h$$

donde:

$P(t)^{nh}$ = producto por hora de mano de obra en el sector privado en el año t ;

$P(t)^h$ = producto por hora de mano de obra en el sector doméstico en el año t ;

$W(t)^{nh}$ = proporción del total de horas trabajadas en el sector privado en el año t ; y

$W(t)^h$ = proporción del total de horas trabajadas en el sector doméstico en el año t .

Un cambio en la productividad puede descomponerse en tres efectos:

$$\begin{aligned} \Delta P(t) = & \Delta P(t)^{nh} \cdot W(t-1)^{nh} + \Delta P(t)^h \cdot W(t-1)^h \text{ (efecto productividad)} \\ & + \Delta W(t)^{nh} \cdot P(t-1)^{nh} + \Delta W(t)^h \cdot P(t-1)^h \text{ (efecto desplazamiento)} \\ & + \Delta W(t)^{nh} \cdot P(t)^{nh} + \Delta W(t)^h \cdot P(t)^h \text{ (efecto interacción)} \end{aligned}$$

³ Véase una descripción del debilitamiento de las barreras a la movilidad durante este período en Oppenheim, Czajka y Arber (1976).

⁴ Se utiliza este método pues su sesgo es más sencillo de corregir que el del enfoque de costo de mercado. De cualquier manera, dada la dualidad existente en producción y distribución, y suponiendo que las unidades familiares basan sus decisiones sobre oferta laboral en un comportamiento maximizador de tipo beckeriano, estos distintos enfoques deben ser básicamente consistentes. En realidad, las disparidades más grandes que existen en la literatura respecto al valor de la producción doméstica surgen debido a diferencias de supuestos respecto a la inclusión o exclusión de las actividades recreativas, las cuales no inciden en este estudio.

donde:

$t-1$ es el valor de una variable en el período anterior ;
 Δ es un operador en primera diferencia, $X = X(t) - X(t-1)$.

El cuadro 2 muestra las tasas de crecimiento de la productividad y su descomposición. La primera fila corresponde a la medición convencional del crecimiento de la productividad en el sector privado efectuada por la Oficina de Estadísticas Laborales del Departamento del Trabajo de los Estados Unidos para los períodos anterior y posterior a 1973, cuando ocurrió la desaceleración. Estas cifras muestran dicha desaceleración de la productividad a partir de 1960, con una disminución de su incremento medio desde cerca de 3% en 1960-1972 a poco más de 0.7% en 1973-1980.

CUADRO 2

Estados Unidos: Crecimiento de la productividad y contribución a él del "efecto productividad", el "efecto desplazamiento" y el "efecto interacción"
(Tasas medias anuales)

	1960-1980	1960-1972	1973-1980
Crecimiento de la productividad, excluido el sector doméstico (PNB convencional)	2.036	2.917	0.716
Crecimiento de la productividad, incluido el sector doméstico	2.246	2.865	1.319
Efecto productividad	2.059	2.774	0.986
Efecto desplazamiento	0.186	0.089	0.330
Efecto interacción	0.002	0.002	0.002

La segunda fila presenta la tasa de crecimiento de la productividad cuando se incluye el sector doméstico en la economía. Estas tasas también mues-

tran una desaceleración de ese crecimiento, pero no tan pronunciada. Por ejemplo, en el período 1973-1980, si se incluye el sector doméstico el crecimiento medio de la productividad equivale al 46% del registrado en el período anterior, y sólo al 24% si no se le incluye. Visto de otra manera, la desaceleración de la productividad en el sector privado fue de 2.2% de conformidad con la medida convencional, pero de sólo 1.5% si se incluye el sector doméstico.

Las filas tercera y cuarta muestran la descomposición del crecimiento de la productividad. El "efecto productividad" puede interpretarse como el crecimiento de la productividad total que se hubiese producido si no hubiese habido desplazamiento de mujeres del sector doméstico al de mercado. Nótese que esta tasa de crecimiento hipotética de la productividad es ligeramente inferior a la obtenida con la medida convencional para el período 1960-1972, reflejando así que la tasa de crecimiento de la productividad del sector privado se desaceleró a una tasa inferior a la del sector doméstico.

Contrariamente a la creencia convencional de que la entrada de mujeres a la fuerza de trabajo formal ha reducido la productividad, el "efecto desplazamiento" es positivo e importante. Durante el período 1960-1980 la contribución de este desplazamiento a la tasa de crecimiento de la productividad fue de cerca de un quinto de punto porcentual por año. Más importante aún, se acentuó a partir de 1972. Además, los datos anuales muestran que a medida que disminuyó la proporción de horas dedicadas a la producción doméstica, aumentó la contribución del "efecto desplazamiento" a la productividad. Al mismo tiempo, la tasa de crecimiento de la productividad en el sector privado cayó dramáticamente. De esta manera, vemos que en una medición amplia de la productividad, la desaceleración de su crecimiento se reduce a casi la mitad.

V

Conclusión

Si se interpreta el paso de mujeres del trabajo doméstico no remunerado al trabajo asalariado como un desplazamiento en la composición sectorial del producto, en vez de un cambio en la composición de la fuerza de trabajo, podemos decir que la creciente participación de mujeres en la fuerza de trabajo ha incrementado la eficiencia de la economía. La magnitud de este efecto

se ha acrecentado desde 1972, a medida que el tamaño relativo del sector doméstico ha disminuido.

Se ha demostrado aquí que un modelo de productividad que excluye a la economía doméstica no capta el efecto real sobre el producto por hora que tiene el desplazamiento entre el sector doméstico y el de mercado. Cuando se incluye el sector doméstico,

si bien aun se observa una caída en la tasa de crecimiento de la productividad entre el período 1960-1972 y el período 1973-1980, la desaceleración pro-

media anualmente sólo 1.5 puntos porcentuales, contra los 2.2 puntos porcentuales que muestra el PNB convencional.

ANEXO

Metodología utilizada para calcular la producción doméstica⁵

Para medir la producción total sólo se requiere considerar un sector doméstico y otro no doméstico —este último corresponde al sector privado de la economía, para el cual existen estimaciones convencionales—, dado que en la mayoría de los estudios sobre productividad se omite al sector gobierno. La producción y horas de trabajo de una economía amplia, que incluya al sector doméstico, son simplemente la suma de la producción y horas de trabajo de los sectores no doméstico y doméstico.

Para estimar la producción doméstica se utilizó una función de producción Cobb-Douglas en la que

$$Q = (wL)^{\alpha} (rK)^{1-\alpha}$$

donde:

Q = producción doméstica

w = salario

L = horas trabajadas

r = precio del capital

K = acervo de capital

α = participación de la mano de obra en la economía

$1-\alpha$ = participación del capital en la economía.

Las horas trabajadas en el sector doméstico fueron calculadas anualmente para el período 1960-1980. Dado que este artículo se centra en los cambios en el producto por hora de las amas de casa que se desplazaron hacia el trabajo remunerado, el análisis se restringe a las actividades de una semana de trabajo de 40 horas, que es la norma en la economía de mercado y constituye la "actividad económica" en el PNB convencional y en las estadísticas sobre productividad. Este enfoque subestima deliberadamente el nivel de la producción doméstica, pero permite examinar cambios en el *producto por hora* como resultado de una mayor participación de amas de casa en el trabajo remunerado.⁶

Se supone que las amas de casa de tiempo com-

pleto (mujeres adultas que no participan en la fuerza de trabajo) y las mujeres adultas "desempleadas" trabajan 40 horas por semana en el sector doméstico. Se supone, asimismo, que las mujeres adultas que trabajan en jornada parcial en el mercado dedican 20 horas semanales al trabajo doméstico. Se excluye del análisis a adolescentes, a hombres y a mujeres solteras (nunca casadas), dado que no fueron un factor importante del desplazamiento.⁷ De esta manera, en un año, el total de horas trabajadas en el sector doméstico es igual a la suma de 2 000 horas por el número de amas de casa de tiempo completo (de acuerdo a la definición anterior) y de 1 000 horas por el número de amas de casa de jornada parcial.

Usando el enfoque de costo de oportunidad, hubiese sido engorroso intentar estimar el salario potencial de mercado para cada ama de casa. En cambio, se desagregó la población de amas de casa en 12 categorías definidas de conformidad con los principales elementos determinantes de la participación femenina en la fuerza de trabajo: raza, estado civil y presencia y edad de los hijos. Se calcularon las horas trabajadas en el sector doméstico para cada una de estas categorías.

Se examinaron la edad y educación de las mujeres asalariadas, pues estas características definen en gran medida el nivel de los salarios, y se llegó a 30 combinaciones de edad-educación. Para cada una de estas 30 combinaciones los salarios medios por hora se obtuvieron del *Current Population Survey* que prepara el Departamento de Comercio de los Estados Unidos.

Se computó luego la distribución porcentual por cada una de las 30 combinaciones de edad y educación de las doce categorías de raza, estado civil y

que los trabajadores agrícolas que laboran en sus propias granjas lo hacen durante 40 horas (a menos que indiquen que trabajan menos de una jornada completa). Lo mismo sucede con los trabajadores asalariados, que trabajan más de 40 horas.

⁷ Se consideró incluir dentro de la población de amas de casa a las mujeres con hijos nunca casadas, pero los datos sobre este grupo son no confiables o inexistentes. Aparentemente, muchas de estas mujeres se declaran separadas; de cualquier modo, el número de mujeres en esta situación era relativamente pequeño en el período en estudio.

⁵ Véase una descripción completa de la metodología y los datos utilizados en Bustillo, 1985.

⁶ Una justificación para estandarizar la semana de trabajo en 40 horas es que en las estadísticas oficiales de empleo se considera

presencia y edad de los hijos, lo que permitió cotejar las características demográficas con las de determinación del salario, para calcular el costo de oportunidad. De esta manera se obtuvo un conjunto de salarios y ponderaciones con miras a estimar los salarios potenciales. Dichos salarios se multiplicaron por las horas trabajadas en el hogar por cada una de las doce categorías. Estas series de salarios ponderados representan una medida del valor de la mano de obra empleada en el sector doméstico.

En lo que se refiere a las barreras a la movilidad se experimentó con una serie de supuestos, generando cuatro estimaciones distintas del valor de la mano de obra. Como sustituto de las barreras a la movilidad se utilizó la relación mujer/hombre de participación en la fuerza laboral, ajustando anualmente el salario imputado a cada categoría por un factor de ajuste calculado sobre la base de esa relación. Esto tuvo el efecto de reducir el valor de la mano de obra empleada en el hogar en todos los años que abarcó la investigación, pero proporcionalmente más en los primeros de esos años. A medida que aumentó la participación femenina en la fuerza de trabajo durante los años sesenta, el factor de ajuste prácticamente desapareció. (Se supuso que la tasa de participación laboral femenina nunca igualaría la masculina, aunque existiese perfecta movilidad). De esta manera, el ajuste por barreras a la movilidad subestima el desplazamiento del valor del factor trabajo, en comparación con las series no ajustadas. En todos los

casos se utilizó el salario real mínimo como piso del salario imputado.

El análisis de sensibilidad de las cuatro distintas series que se obtuvieron utilizando los diferentes supuestos sobre las barreras a la movilidad mostró la solidez de los resultados, cualquiera fuese la medida utilizada. Esto se debe a que la remuneración media de las mujeres asalariadas no estaba muy por encima del salario mínimo, el que sirvió de piso en todos los casos. Sólo uno de los resultados se recoge en este trabajo.

El flujo de los servicios de capital doméstico es una combinación del costo del acervo de capital con el valor imputado de la depreciación. El acervo de capital doméstico se supuso constituido por el acervo neto de aparatos domésticos más una porción del acervo neto de automóviles. Los datos anuales sobre este acervo y las estimaciones de depreciación fueron obtenidos del Departamento de Comercio de los Estados Unidos.

Para calcular los coeficientes de la función de producción Cobb-Douglas se utilizó la participación respectiva del trabajo y del capital en el ingreso de la economía. La participación del trabajo equivale a 0.73, y la del capital a 0.27.

Finalmente, los datos sobre la producción anual y las horas trabajadas en el sector privado entre 1960 y 1980 fueron obtenidos de la Oficina de Estadísticas Laborales del Departamento del Trabajo de los Estados Unidos.

Bibliografía

- Baily, Martin Neil (1981): Productivity and the services of capital and labor, *Brookings Papers on Economic Activity*, N° 1, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Becker, Gary S. (1965): A theory of the allocation of time, *The Economic Journal*, vol. LXXV, Londres, Macmillan (Journals) Limited, septiembre.
- Becker, Gary S. y Robert T. Michel (1973): On the new theory of consumer behavior, *Swedish Journal of Economics*, 75.
- Bustillo, Inés (1985): *An Assessment of the Productivity Effect of the Shift of Women Workers out of Housework*, Tesis doctoral, Washington, D.C., The American University.
- Denison, Edward F. (1974): *Accounting for Slower Growth: The United States in the 1970s*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Kutscher, Ronald E., Jerome A. Mark, and John R. Norsworthy (1977): The productivity slowdown and the outlook to 1985, *Monthly Labor Review*, 100, mayo.
- McCarthy, Michael D., (1978) The U.S. productivity growth recession: history and prospects for the future, *Journal of Finance*, 33 N° 3, Junio.
- Murphy, Michael (1980): *The Measurement and Valuation of Household Non-Market Time*, Departamento de Comercio de los Estados Unidos, Oficina de Análisis Económicos, marzo.
- Nordhaus, William D. (1972): The recent productivity slowdown, *Brookings Papers on Economic Activity*, N° 3, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Norsworthy, John R. y L. J. Fulco (1974): Productivity and costs in the private economy, 1973, *Monthly Labor Review*, 97, junio.
- Oppenheim, Karen, John Czajka y Sara Arber (1976): Change in U.S. women's sex-role attitudes, 1964-1974, *American Sociological Review*, vol. 41, Nueva York, The American Sociological Association, agosto.
- Perry, George L. (1971): Labor force structure, potential output, and productivity, *Brookings Papers on Economic Activity*, N° 3, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Smith, Ralph E. (ed.) (1979): *The Subtle Revolution: Women at Work*, Washington, D.C., The Urban Institute.
- U.S. Council of Economic Advisers (1984): *Economic Report of the President*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office.

Efectos de las corrientes *de capital sobre la* base monetaria

Helmut Reisen

*Jefe de investigación
financiera en el Centro de
Desarrollo de la Organiza-
ción de Cooperación y
Desarrollo Económicos
(OCDE), en París.*

La gran afluencia de capital hacia algunos países de América Latina a partir de 1990 constituye una ventaja a medias: hace más difícil conciliar la desinflación en el país con la competitividad externa. En gran parte, las corrientes de capital involucradas parecen ser temporales más que permanentes. Las permanentes debieran ser enfrentadas con una flotación ascendente de la moneda nacional, y las temporales con una intervención esterilizada en el mercado de divisas. Según datos recientes, la intervención esterilizada es más eficaz y conlleva menores costos fiscales de lo que suele afirmarse a menudo. Las políticas aplicadas en Asia al respecto sugieren formas de realizar la intervención esterilizada aun con mercados de valores poco desarrollados.

I

El entorno de política

A partir de 1990, la afluencia de capital a gran parte de América Latina se ha reanudado de manera importante. La región, que a fines de los años ochenta recibía cerca de 8 000 millones de dólares al año como promedio, vio elevarse la cifra a 24 000 millones en 1990, 40 000 millones en 1991 y 57 000 millones en 1992. Por cierto que después de un decenio de escasez de capital extranjero, resulta grato que la región sea redescubierta como lugar viable para la inversión de fondos existentes en los mercados financieros mundiales, más grato aún si los inversionistas extranjeros están dispuestos a pagar precios más altos por los activos internos de países de la región, y todavía más grato si la afluencia implícita de capitales es sostenible.

Una interpretación optimista de los orígenes y la permanencia de las actuales corrientes de capital hacia América Latina excluiría otorgar un papel de importancia a intervenciones de política. Según esa interpretación, la reanudación de las corrientes de recursos se debería a acciones de los propios países receptores: los presupuestos equilibrados, la inflación más baja, la privatización y desregulación, la liberalización comercial y la reestructuración de la deuda externa han contribuido a la reincorporación de América Latina a

la lista de lugares viables para inversiones. Habría entonces pocos motivos para esperar que a corto plazo las corrientes de capital que hoy fluyen hacia América Latina se revirtieran.

Sin embargo, el episodio actual de afluencia cuantiosa de capital no es el primero de este siglo. El más reciente ocurrido antes de los años noventa tuvo lugar entre 1978 y 1982 y se tradujo en la crisis de la deuda externa latinoamericana (Calvo, Leiderman y Reinhart, 1993, pp. 108-151). Otro episodio importante se observó en los años veinte. Ambos períodos estuvieron dominados por la llegada de capitales desde los Estados Unidos, y en ambos casos los flujos se revirtieron, provocando crisis importantes. En la situación actual no se puede excluir la posibilidad de reversión, puesto que gran parte de las corrientes de capital parecen ir tras las elevadas diferencias que existen entre las tasas de interés de Estados Unidos, por un lado, y de América Latina, por el otro. Las corrientes temporales pueden dar origen, por una parte, a intervenciones de política, ya que una reversión repentina puede desencadenar una crisis financiera interna y los capitales temporales causan una apreciación real no deseada de la moneda nacional, y por otra parte, a una mala asignación de los recursos.

II

**La afluencia de capital en los años ochenta:
¿dinero “frío” o “caliente”?**

Según muchos observadores, hoy son menos probables que en el pasado un cambio de fortuna y una reversión de las corrientes de capital. Algunos sostienen que los capitales que ingresan a la región no son en absoluto dinero “caliente” (temporal, especulativo), sino “tibio a frío” (viene para quedarse, como la inversión extranjera directa), y que la proporción de dinero “frío” seguirá aumentando. Nunnenkamp

(1993), por ejemplo, arguye que la estructura de las corrientes de capital hacia América Latina se asemeja mucho a la de aquellas que se dirigen al Asia oriental y que la posibilidad de que ellas se reviertan está vinculada más bien a las políticas del país receptor. Desde ese punto de vista, no es probable que las corrientes de capital hacia América Latina se reviertan mientras se mantengan las reformas económicas. De hecho, por la precaria información disponible acerca de esas corrientes, es difícil poder juzgar la “temperatura” del dinero que la región recibe en la actualidad.

□ Parte de este artículo apareció originalmente en Reisen, 1993, pp. 21-23.

Turner (1991) ha examinado recientemente, con referencia a los países industrializados, la inestabilidad de diferentes rubros de las cuentas de capital, con el fin de establecer una distinción entre las corrientes permanentes y las temporales, y entre las corrientes autónomas y las que responden al estímulo del entorno económico (adaptables o acomodaticias). Para el período 1975-1989, las corrientes de capital que estaban más altamente correlacionadas con las necesidades de financiamiento fueron clasificadas como las más acomodaticias. Los tipos de corrientes de capital más acomodaticios correspondieron con bastante exactitud a las corrientes más transitorias, representando su variabilidad por el coeficiente de variación durante el período 1975-1988. Turner finalmente hizo una clasificación de cuatro rubros de las cuentas de capital, yendo desde las corrientes más autónomas y permanentes hasta las más acomodaticias y temporales (inestables): i) préstamos bancarios a largo plazo, ii) inversión extranjera directa, iii) inversión de cartera y iv) corrientes bancarias de corto plazo.

No debiera haber motivo de preocupación ni intervenciones de política cuando el ingreso neto de capital consiste principalmente en préstamos bancarios a largo plazo e inversión extranjera directa. Sin embargo, desde la crisis de la deuda, los préstamos bancarios a largo plazo han sido una fuente de financiamiento externo poco significativa para América Latina. La inversión extranjera directa, el segundo componente de la afluencia de capital "frío", ha disminuido de hecho como proporción de la afluencia neta de capital, de 40% en 1990 a 30% en 1991 y a 27% en 1992 (Jaspersen y Ginarte, 1993).

Las corrientes privadas de inversiones de cartera están en aumento y se convertirán en la fuente más importante de financiamiento externo en los países en desarrollo avanzados. Según estimaciones de *The AMEX Bank Review*, desde 1989 hasta junio de 1992 América Latina recibió el grueso de tales corrientes, con 31 600 millones de dólares, en tanto que Asia recibió solamente 13 300 millones en el mismo período. Los países de América Latina son más abiertos (con la excepción de Chile) que los mercados de Asia y por lo tanto predominan en las corrientes de inversiones de cartera: representan más de la mitad del índice de valores de inversión de la Corporación Financiera Internacional (CFI), en comparación con apenas una tercera parte del índice de cobertura amplia de la CFI.

El desglose de las corrientes de inversiones de cartera reportadas por la Organización de Coopera-

ción y Desarrollo Económicos (OCDE) no permite emitir un juicio sobre las posibilidades de que ellas se reviertan (cuadro 1). Se necesitarían más datos (coherentes en todas las fuentes), en especial acerca de los orígenes de las inversiones (Gooptu, 1993). Cabe suponer que los inversionistas institucionales (como los fondos de pensiones y las compañías de seguros de vida) tienen una mayor aversión al riesgo y buscan participar en inversiones de largo plazo y alto rendimiento. Las entidades que manejan eurobonos estarán interesadas en diversificar su cartera, para aprovechar rentabilidades medias más altas y la baja correlación de la rentabilidad entre los mercados financieros emergentes y los establecidos. Si bien este grupo de inversionistas adquirirá mayor importancia para América Latina en el futuro, no pareció ser, a comienzos del decenio de 1990, el principal origen de la inversión de cartera. La mayor parte de este último tipo de inversión ha provenido de fuentes más especulativas que esperan ganancias de corto plazo: principalmente residentes nacionales con tenencias en el extranjero, inversionistas extranjeros privados y fondos administrados (fondos de países y fondos mutuos).

CUADRO 1

OCDE: Corrientes de inversiones de cartera hacia América Latina
(Miles de millones de dólares)

	1990	1991	1992
Nuevas emisiones de bonos	1.0	4.6	8.2
Capitales sociales	-	4.4	4.5
Servicios de empréstitos ^a	-	4.7	6.4
	1.0	13.7	19.1

Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 1993.

^a Incluye mecanismos de emisión de pagarés, mecanismos de componentes múltiples y otros mecanismos garantizados por los bancos (sólo en el caso de México), así como programas de valores eurocomerciales y otros tipos de empréstitos no garantizados de consorcios.

Hay varias razones para considerar transitoria más que permanente la tasa actual de ingreso de capital. En primer lugar, una gran parte de esa afluencia se ha producido en respuesta a la privatización, que en países como Chile y México en general ya se ha completado (Oks y Van Wijnbergen, 1993). En segundo lugar, parte de la mayor afluencia de capital se ha debido al regreso de capital fugado, que sólo se puede repatriar una vez. En tercer lugar, la pronunciada baja de las tasas de interés de corto

portante estímulo al traslado de activos desde ese país hacia América Latina (Calvo, Leiderman y Reinhart, 1993, pp. 108-151). Esa baja redujo el servicio de la deuda externa contraída a un tipo de cambio flotante, mejorando así la solvencia de los deudores latinoamericanos, y acentuó el incentivo no sólo para la repatriación de fondos mantenidos en los Estados Unidos, sino también para la obtención por América Latina de empréstitos en los mercados de capitales estadounidenses. Del mismo modo, un cambio cíclico futuro en los Estados Unidos hacia mayores niveles de actividad y rentabilidad de los activos estará asociado con una disminución o una reversión de las corrientes de capital hacia América Latina. En cuarto lugar, algunos países —sobre todo México, Argentina y Perú— dependen fuertemente de entradas de capital de corto plazo que pueden revertirse con rapidez si cambian las percepciones de los inversionistas. Obsérvese que la estructura y los plazos de los capitales que entran dependerán del régimen cambiario (Schweickert, 1993). Mientras

sea creíble una vinculación, por ejemplo, al dólar de los Estados Unidos, los inversionistas podrán explotar las diferencias nominales entre las tasas de interés nacionales y extranjeras de corto plazo; es probable que la vinculación aumente la participación de las corrientes transitorias en la entrada de capital. El repunte reciente de la afluencia de capital hacia América Latina puede pues interpretarse como el resultado de fenómenos tanto cíclicos como de ajustes discretos en la composición de la cartera, con muy pocas probabilidades de mantenerse. Por último, pero no por ello menos importante, la posibilidad de que se mantengan las corrientes de capital hacia la región dependerá en gran medida del comportamiento futuro de las exportaciones. Desde la crisis de la deuda de América Latina, las exportaciones se han convertido en un importante indicador de solvencia; las relaciones entre el monto de la deuda y las exportaciones y entre el servicio de la deuda y las exportaciones se usan ahora en forma regular para cuantificar el riesgo del país.

III

Los argumentos en favor de la intervención esterilizada

El redescubrimiento de América Latina para las carteras mundiales de activos ha significado, después de muchos años de restricción del crédito, una efectiva apertura financiera de la región. La afluencia de capital resultante hace que la moneda nacional se valore en términos reales, a menos que haya una intervención esterilizada en el mercado de divisas. La moneda se valoriza en términos nominales cuando el tipo de cambio es flexible; el nivel de precios internos aumenta cuando el tipo nominal está fijo. La valorización real de la moneda, tanto en un régimen cambiario plenamente flotante como en uno administrado, se debe a que las autoridades monetarias no logran suministrar la combinación de activos que exigen ahora los inversionistas nacionales y extranjeros. Las autoridades no hacen nada en el caso del tipo de cambio flotante; emiten dinero a cambio de activos extranjeros en el caso del tipo de cambio fijo o administrado. En lugar de ello deberían emitir bonos, en una intervención esterilizada (Kenen, 1993, pp. 237-262). En la medida en que la reforma y la estabilización hagan

que los inversionistas aumenten su demanda tanto de dinero nacional como de bonos nacionales, la respuesta óptima será una mayor oferta monetaria y una esterilización parcial (Frankel, 1993). Sin embargo, muchos economistas desechan la intervención esterilizada, por varias razones.

En primer lugar, aunque hay acuerdo entre los economistas en el sentido de que la intervención no esterilizada (como cualquier otra política monetaria) puede afectar a los tipos de cambio nominales, la eficacia de la intervención esterilizada es mucho más controvertida. Se sostiene con frecuencia que cambiar la composición de los activos de los bancos centrales sin cambiar su magnitud global no puede ser una política eficaz para influir en el precio relativo de dos monedas.

Tal agnosticismo desestima dos vías a través de las cuales la intervención esterilizada puede influir en los tipos de cambio:

i) La vía de la información: se ha sugerido (Kenen, 1987, pp. 194-199) que las señales de interven-

ción pueden en verdad cambiar la confianza del mercado en sus propias proyecciones cuando las expectativas son heterogéneas y en especial cuando parece estar formándose una burbuja. En este caso, se supone que la autoridad monetaria tiene más información que el mercado acerca de los factores fundamentales pertinentes y que puede transmitir esa información. Sin embargo, si la información que se revela implica intenciones propias de políticas futuras, entonces la intervención esterilizada no debe considerarse un instrumento independiente para los bancos centrales.

ii) La vía del equilibrio de la cartera: en caso de afluencia de capital, el aumento correspondiente de los activos extranjeros netos del banco central será esterilizado por una oferta creciente de bonos en moneda nacional. Si los bonos nacionales o extranjeros son sustitutos imperfectos (debido al riesgo monetario o soberano), los inversionistas necesitarán una mayor rentabilidad esperada de los bonos nacionales para mantener sus acervos de ellos, y la moneda tenderá a depreciarse. Un vistazo a algunas publicaciones (Cumby y Obstfeld, 1983, pp. 245-249, sobre México; Edwards y Khan, 1985, pp. 377-403, sobre Colombia) sugiere que la vía del equilibrio de la cartera puede ser aprovechada por las autoridades monetarias de América Latina. La paridad sin cobertura de tasas de interés no se verifica, y existe una relación estable entre la deuda interna del gobierno y la diferencia entre la tasa de interés interna y la externa.

En los países de la OCDE, datos empíricos recientes demuestran que las operaciones de intervención esterilizada de hecho afectan a los tipos de cambio. Aunque Jurgensen (1983) solamente halló efectos transitorios y de poca monta en el período 1973-1981, los estudios de las políticas de intervención en los años ochenta indican que las operaciones más recientes han tenido mayor eficacia (Domínguez y Frankel, 1990). Un nuevo estudio, en el que se utilizó información diaria sobre las operaciones de 16 bancos centrales que participaron en el procedimiento, muestra que las intervenciones coordinadas efectuadas con posterioridad al Acuerdo del Plaza¹ demostraron en la práctica ser eficaces y reiteradamente vigorosas, lo suficiente como para revertir la orientación de mercado de los tipos de cambio (Catte, Galli y Rebecchini, 1992, pp. 17-21). El mayor apoyo empírico a la eficacia de la intervención esterilizada puede explicarse por el hecho de que en los años ochenta las autoridades estadounidenses, japonesas y alemanas evitaron inter-

venciones contrapuestas, a diferencia de lo sucedido en el decenio anterior. Por consideraciones de eficacia se requiere también cierta flexibilidad del tipo de cambio, para que el inversionista tenga clara conciencia de que el tipo de cambio es variable (Frankel, 1993).

Una segunda objeción a la intervención esterilizada, que se ha planteado especialmente en el ámbito de América Latina (Calvo, Leiderman y Reinhart, 1993, pp. 108-151), deriva de los supuestos costos fiscales, y se basa en dos argumentos. Primero, para atenuar la valorización, el banco central por lo general tiene que cambiar divisas de bajo rendimiento por bonos internos de alto rendimiento; la diferencia acumulada de los tipos de interés puede convertirse en una importante carga fiscal (o cuasifiscal). Segundo, la intervención esterilizada impide al gobierno reducir la carga que le significa el servicio de la deuda, al impedir la baja de la tasa de interés interna que normalmente acompaña a una entrada de capital.

Es improbable que ambos argumentos se sostengan en términos de valor actual si la afluencia de capital y la valorización del tipo de cambio se califican correctamente de transitorias.

Si las primas por riesgo en las tasas de interés internas son suficientemente pequeñas, las pérdidas fiscales a corto plazo derivadas de cambiar divisas de bajo rendimiento por bonos internos de alto rendimiento deberían quedar parcialmente compensadas por una subsiguiente ganancia de capital derivada de la valorización de las reservas en divisas. El banco central, al igual que el especulador estabilizador de Friedman (1953, pp. 157-203), debe ganar dinero comprando dólares cuando son baratos (en términos de moneda nacional) y vendiéndolos cuando son caros. Además, los hechos demuestran, en el caso de los países en desarrollo, que las diferencias entre la rentabilidad interna y la externa no alcanzan a compensar las pérdidas por concepto de depreciación (Frankel, 1989). Esto indicaría que las autoridades obtienen una utilidad fiscal neta por llevar a cabo una intervención esterilizada de entradas transitorias de capital. Téngase presente que la intervención esterilizada puede hacer subir las tasas de interés cuando la perturbación no es externa, como se supone aquí, sino debida a una demanda interna más alta de dinero o a un mejoramiento de la balanza comercial que requieren una expansión monetaria o fiscal (Frankel, 1993).

Si bien es cierto que la intervención esterilizada impide la baja de las tasas de interés que normalmente acompaña a la entrada de capital, esto no significa

¹ Suscrito en Nueva York en 1985 por el Grupo de los Siete.

que otros regímenes cambiarios hayan de ser más favorables a más largo plazo. La intervención esterilizada tiene como objetivo atenuar el ajuste excesivo del tipo de cambio real. Ello implica una menor apreciación real de la moneda, primero, y una menor depreciación real al volver a la tasa de equilibrio después. La paridad de tasas de interés exige un movimiento correspondiente de las tasas de interés reales: con la intervención esterilizada, una menor valorización real supone un nivel comparativamente más alto de tasas de interés reales, el que luego es compensado por tasas de interés comparativamente más bajas cuando la moneda se deprecia. Pero lo que verdaderamente importa para la dinámica de la deuda pública a la larga es el aumento del producto interno bruto (PIB) real en relación con las tasas de interés reales (Reisen, 1989). El ejemplo de Asia sugiere que la intervención esterilizada puede lograr que se mantengan los agregados monetarios dentro de lo previsto, consiguiendo así mantener bajas las expectativas inflacionarias; que a la vez atenúa la variabilidad del tipo de cambio real, controlando de esa manera el riesgo cambiario, y que la inflación baja y los tipos de cambio estables son buenos para el crecimiento a largo plazo.

Una tercera objeción a la intervención esterilizada aduce que los países en desarrollo pueden experimentar problemas prácticos con ella debido al insuficiente desarrollo de los mercados de valores

nacionales (Fischer y Reisen, 1992). La falta de títulos de deuda pública (frecuente en los países asiáticos) fuerza a los bancos centrales a emitir obligaciones propias, lo que abulta sus pasivos en relación con la base monetaria. Al ejercer presión sobre los programas de refinanciamiento de los pasivos de los bancos centrales, la intervención esterilizada puede poner en peligro el futuro control de esa base. Esto puede atenuarse en cierto grado desplazando la intervención en el mercado de divisas desde el mercado al contado hacia el mercado a plazo. Finalmente, con mercados de valores nacionales muy poco profundos, la intervención esterilizada en los países en desarrollo puede provocar una contracción de la oferta monetaria, que se haría sentir con mucho más rapidez que en un país típico de la OCDE: la distribución sectorial de la restricción del crédito interno se hace más pronunciada; los costos del capital de explotación para prestatarios no preferidos en los mercados de crédito informales aumentan con mayor rapidez, y la venta de bonos del Estado tiende a desplazar al mercado poco desarrollado de bonos de sociedades anónimas. No obstante, estas son objeciones de segundo orden a una respuesta de primer orden en materia de políticas. Algunos ejemplos asiáticos demostrarán que siempre hay formas de resolver problemas prácticos como los señalados.

IV

Formas generalizadas de intervención esterilizada: algunos ejemplos asiáticos

La práctica de la intervención esterilizada en Asia ofrece enseñanzas a las economías abiertas con mercados de valores de insuficiente desarrollo. De hecho, las autoridades monetarias de Singapur, Malasia, Indonesia y la provincia china de Taiwán han enfrentado corrientes masivas de capital sin perder la estabilidad de precios ni competitividad externa. Tampoco han contado con controles de capitales para ayudarles a establecer simultáneamente metas para la oferta monetaria y para los tipos de cambio. Sin embargo, ellas no rehuyen transacciones (a veces obligatorias) dirigidas a manipular el flujo de liquidez hacia el sistema bancario como respuesta al ingreso de corrientes de capital externo. A menudo intercambian el

excedente de ahorro del gobierno mantenido en los bancos (proveniente por ejemplo de los fondos de seguridad social o de las empresas públicas), por bonos del Estado (y viceversa). Esta práctica puede considerarse una forma generalizada de intervención esterilizada. Debe señalarse que el método depende de la existencia de ahorro del sector público, y por lo tanto, de la "complicidad fiscal". Por lo demás, Frankel (1993) plantea que Asia mantuvo la capacidad de intervención esterilizada con mercados de capital abiertos porque se ha retrasado la liberalización financiera interna.

Singapur y sus países vecinos, Malasia e Indonesia, han tenido éxito en general, si bien no en forma

continua, en cuanto a conciliar la estabilidad cambiaria a niveles competitivos y una razonable independencia monetaria, con una cuenta de capital abierta. En Singapur, hacia junio de 1978 ya se había abolido todo tipo de controles de capitales, medida motivada por la aspiración del país de fortalecer su papel como centro financiero internacional. Como tal, Singapur ha sido tradicionalmente para Indonesia y Malasia lo que es para tantos países en desarrollo el mercado extrabursátil informal. Por consiguiente, los controles de capitales no podrían haber sido eficaces. Las autoridades indonesias y malasias simplemente tuvieron que hacer frente a cuentas de capital abiertas. Los tres países, sin embargo, se las han arreglado para proteger su base monetaria de los aumentos de las reservas de divisas y para atenuar una incipiente valorización de sus monedas.

Singapur ha logrado un éxito rotundo en cuanto a conciliar la apertura financiera con un aumento equilibrado de la oferta monetaria, una inflación muy baja y tipos de cambio reales efectivos extraordinariamente estables. Las autoridades de Singapur no sólo tuvieron que encarar las limitaciones habituales impuestas a las políticas de estabilización por la apertura financiera. Al elegir el dólar de los Estados Unidos (además del dólar de Singapur) como vehículo para la creación de un centro financiero internacional, las autoridades también tuvieron que enfrentarse al riesgo de sustitución de la moneda por el dólar de los Estados Unidos (o a la "internacionalización" del dólar de Singapur).

La división del sistema bancario de Singapur en un sector bancario nacional que opera en dólares de Singapur y un sector extraterritorial que transa en dólares de los Estados Unidos ha proporcionado a las autoridades monetarias una valla para protegerse contra los movimientos especulativos de capital. Sin embargo, desde el establecimiento de la plena convertibilidad en 1978, se ha reducido la altura de esa valla, sobre todo con el acceso de los residentes a préstamos y depósitos en el mercado de dólares de los Estados Unidos. La principal explicación del éxito de Singapur en establecer metas para las tasas de interés y el tipo de cambio no parece por lo tanto radicar en el aislamiento de su sector financiero interno, sino más bien en su gestión del tipo de cambio y sus políticas de esterilización (Claassen, 1992, pp. 136-137).

Desde 1975, Singapur ha elegido la vinculación a una canasta de monedas para estabilizar el tipo de cambio efectivo (ponderado por el comercio exterior).

Las reservas oficiales de divisas eran cuatro veces mayores que la base monetaria en 1990, lo que indica una considerable actividad de esterilización en el pasado. Como resultado de intensas intervenciones esterilizadas, los fuertes ingresos netos de capital en 1984-1985 y 1989-1990 no elevaron ni la base monetaria ni el tipo de cambio efectivo real.

Para comprender las políticas de intervención esterilizada de Singapur es fundamental considerar los efectos combinados de un superávit presupuestario del sector público y de las asignaciones de cartera del Fondo Central de Previsión —poderoso fondo social de pensiones— en la gestión de la liquidez interna. Hasta hace poco el empleador y el empleado tenían que contribuir cada uno el 25% del salario al Fondo, proporción bastante elevada que explica en gran medida el alto nivel de ahorro interno de Singapur. Actualmente, la tasa combinada llega a 40% (17.5% el empleador, 22.5% el empleado). Por razones de prudencia, la cartera del Fondo Central de Previsión consiste más que nada en bonos del Estado. Puesto que el presupuesto del gobierno en su mayor parte tiene superávit y existe un alto nivel de ahorro privado forzoso, la liquidez del sector privado siempre es restringida. En consecuencia, si bien la intervención esterilizada habitualmente puede caracterizarse, por ejemplo, por la compra de divisas por el banco central a cambio de obligaciones del banco central (aumento de la base monetaria) y una contracción posterior del crédito del banco central al sector interno, en Singapur el orden es exactamente contrario. La intervención en los mercados monetario y de divisas regula la oferta monetaria en vez de reaccionar ante los cambios en dicha oferta (Moreno, 1989, pp. 21-42).

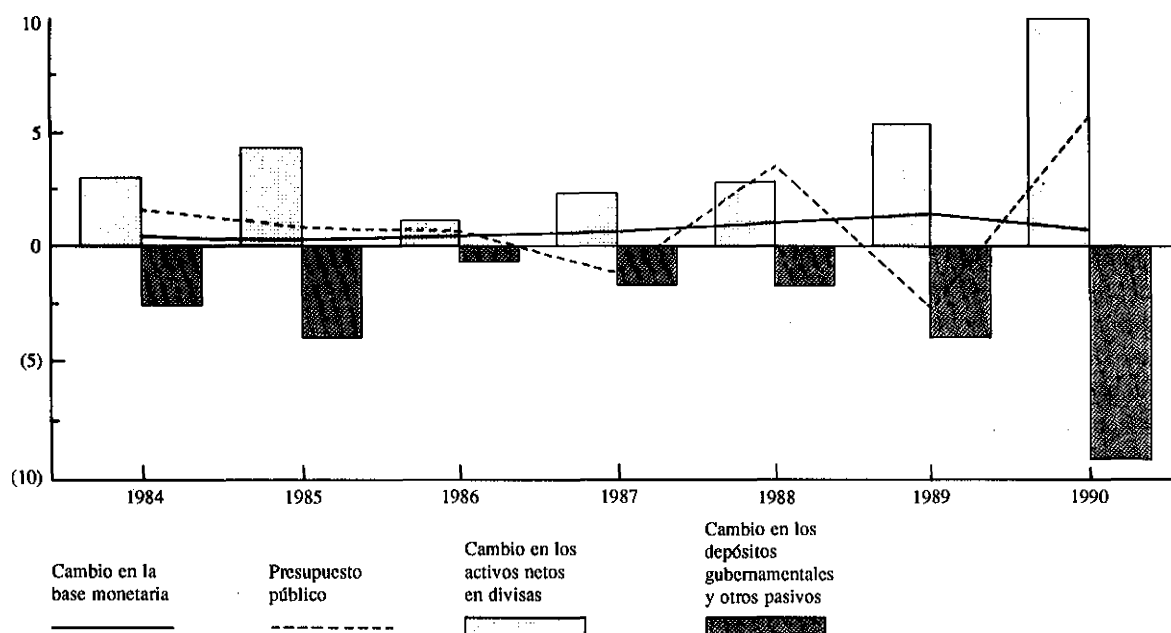
El gráfico 1 ilustra la combinación específica de políticas monetarias y fiscales en la que se ha basado la intervención esterilizada en Singapur: los superávits presupuestarios casi permanentes, así como los depósitos gubernamentales y otros pasivos del banco central (en su mayor parte en el Fondo Central de Previsión) han tendido en forma sistemática a contraer la oferta de dinero. La intervención no esterilizada en el mercado de divisas ha compensado la merma de liquidez. La bien afinada intervención en ese mercado sirvió para ajustar la oferta de dinero con el fin de satisfacer las metas cambiarias del gobierno.

Malasia comparte con Singapur una historia monetaria común (y un excelente historial de baja inflación y credibilidad de su banco central), gracias a su

GRAFICO 1

Singapur: Fuentes de la base monetaria, 1984-1990

(Miles de millones de dólares de Singapur)



Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), *Estadísticas financieras internacionales*, diversos años, Washington, D.C.

Junta Monetaria, establecida en 1897 y cesada en 1967. Los ingresos del gobierno aún dependen en gran medida del petróleo y otras materias primas, y por lo tanto tienden a aumentar y disminuir con los movimientos de las reservas de divisas. Puesto que Malasia ha experimentado déficit presupuestarios permanentes durante los últimos dos decenios (en contraste con Singapur), los mayores precios de las materias primas incrementan los ingresos del gobierno y reducen el crédito del banco central al gobierno, con lo que se produce una tendencia a estabilizar la base monetaria.

El *ringgit* de Malasia, que desde 1983 se encuentra vinculado a una canasta de monedas, está determinado cada vez más por los mercados de activos, pero el banco central interviene con dinamismo en el mercado de divisas y el monetario. En la gestión de las divisas, la compañía petrolera del Estado ha sido un importante instrumento (que ha aportado hasta una quinta parte de los ingresos de divisas del país). En la gestión de la liquidez interna, el Fondo de Previsión de los Empleados ha cumplido un importante papel, aunque no tanto como su equivalente en Singapur. El Fondo es el mayor ahorrante del país y posee el 20% del total de los activos financieros internos. La intervención se practica por lo general directamente en el

mercado de divisas, y a menudo la esterilización se hace sólo con posterioridad. El mercado de *swaps*, bastante desarrollado, se usó extensamente en el pasado. Entretanto, las operaciones de los mercados financieros han adquirido cada vez mayor importancia, gracias a una activa política encaminada a fomentar los mercados de valores directos (calificación de solvencia de títulos de la deuda privada, amplia oferta de títulos del Estado, regulación del precio de las emisiones de acciones para el mercado de valores).

Sin embargo, desde 1989 en adelante la política de establecer simultáneamente metas para las tasas de interés y para los tipos de cambio se tornó cada vez más insostenible. La fuerte demanda interna de crédito, el incremento de la inversión extranjera directa y la afluencia de capital de corto plazo cuya esterilización fue incompleta produjeron un aumento inflacionario de la base monetaria. Se pusieron en práctica medidas de rescate, sin mayor vacilación. El coeficiente de reserva obligatoria o encaje legal del sistema bancario se incrementó considerablemente para atenuar el aumento del volumen monetario fuera del sistema bancario. Con el fin de eliminar el exceso de liquidez antes del ingreso al sistema bancario, las autoridades monetarias recurrieron a medidas de orientación cuantitativa en 1990, en particular a la gestión central

de los depósitos gubernamentales que fueron retirados del sistema bancario y traspasados a una cuenta especial en el banco central.

Indonesia ha desafiado con mucho éxito toda la ortodoxia relativa a la secuencia de las reformas establecida en las publicaciones sobre el desarrollo. Primero se abrió la cuenta de capital, en 1971; luego se liberalizó gradualmente el comercio a comienzos del decenio de 1980; se liberaron las tasas de interés en 1983, y se desregularon aspectos institucionales del sistema financiero en 1988. Indonesia, país rico en recursos pero de ingresos bajos, sólo se topó muy recientemente con las dificultades habituales al establecer metas para las tasas de interés y los tipos de cambio. El gobierno controlaba una fuerte proporción de los ingresos de divisas provenientes de las exportaciones de petróleo y gas, que podía utilizarse para contrarrestar los movimientos de la cuenta de capitales privados del país. Por otra parte, el sector privado indonesio carecía de capacidad crediticia en los mercados extraterritoriales.

El tipo de cambio efectivo real de Indonesia ha permanecido notablemente estable desde fines de 1986. Según los principios económicos de texto, la vinculación de la rupia indonesia (aunque no se trate de una vinculación nominal a una sola moneda, sino a una canasta de monedas ponderada por el comercio exterior) privaría totalmente a las autoridades monetarias del poder de influir en las condiciones económicas internas con mercados de capital abiertos. A los mecanismos monetarios se les podría asignar sólo la función de preservar el equilibrio externo (por ejemplo, mantener estables las reservas de divisas), en tanto que las políticas fiscales estarían encargadas de mantener el equilibrio interno (con mercados laborales absolutamente flexibles, esto solamente puede significar inflación baja). No obstante, en la práctica el banco central ha mantenido considerable poder de control monetario, en conjunción con el gobierno.

La independencia monetaria a pesar de la existencia de una cuenta de capital abierta se debe más que nada a dos fuentes principales, a saber, i) la prima por riesgo (o racionamiento crediticio) de la deuda privada extraterritorial de Indonesia, y ii) el uso de depósitos de empresas públicas en los bancos comerciales para la gestión monetaria. La cuenta de capital de Indonesia aún está dominada por corrientes de capital concesionario de largo plazo, y las reservas de divisas por la balanza comercial. Esto refleja el hecho de que hasta hace poco tiempo el sector privado de

Indonesia casi no tenía acceso a los préstamos comerciales del exterior. En la actualidad, las cosas han comenzado a cambiar y las corrientes de capital de corto plazo han ido adquiriendo importancia en la cuenta de capital. Las compañías indonesias han tratado de escapar a la restricción monetaria en el país mediante el endeudamiento extraterritorial, para evitar el alza de las tasas de interés internas.

La internacionalización de las grandes compañías indonesias y las menores restricciones de liquidez tras la desregulación del sistema bancario han fortalecido la posibilidad de movimientos de capital transitorios (o especulativos). Las dos devaluaciones bruscas de la rupia en 1983 y 1986, cada una de alrededor de 30% con respecto al dólar de los Estados Unidos, ponen de relieve la posibilidad de que se retorne a la especulación cambiaria. Entretanto, el banco central sólo está reforzando su reputación como defensor de la estabilidad de la moneda. A diferencia de la mayoría de los bancos centrales de los países de la OCDE, sin embargo, no puede distribuir en el tiempo los costos de las conmociones externas y las crisis financieras. Una posición internacional frágil en materia de capacidad crediticia dificulta la atenuación de las fluctuaciones del consumo interno con créditos comerciales del exterior. Los mercados de valores internos son demasiado pequeños para absorber las crisis mediante variaciones de la liquidez interna. Por consiguiente, en lugar de usar mecanismos monetarios indirectos, recientemente las autoridades monetarias recurrieron dos veces al racionamiento directo del crédito por medio de transacciones obligatorias.

A comienzos de 1991, hubo rumores acerca de una inminente devaluación debido a la caída de los precios del petróleo después de la guerra del Golfo Pérsico. Las reservas oficiales de divisas comenzaron a disminuir ligeramente. A fines de febrero de 1991, se ordenó a las empresas estatales que convirtieran los depósitos bancarios en tenencias de certificados del Banco de Indonesia; las conversiones efectivas alcanzaron al 42% de la oferta monetaria (M_1), equivalente a cerca de 7.5% del producto nacional bruto (PNB). Al mismo tiempo, para aliviar el efecto inmediato de esa medida en lo que a liquidez se refiere, el banco central adquirió un monto equivalente en instrumentos del mercado monetario, lo que tuvo como resultado un retiro neto de liquidez. Estas transacciones obligatorias fueron semejantes a las efectuadas a mediados de 1987, cuando se ordenó a las empresas estatales retirar rupias de los bancos gubernamentales

para la compra de certificados del Banco de Indonesia, equivalentes a alrededor de 5% de la oferta monetaria (M_1) de 1987. En ambos casos, el traspaso de los depósitos estatales sirvió para defender la moneda y contener las presiones inflacionarias. Hubo que aceptar fuertes alzas de las tasas de interés, pero ellas fueron de corta duración y por lo tanto no alcanzaron a causar una recesión. El uso pragmático de medidas de racionamiento del crédito también ayudó a fortalecer los certificados del Banco de Indonesia y los instrumentos del mercado monetario como mecanismos de control monetario. Los bancos que perdieron sus depósitos fueron a su vez parcialmente compensados por la venta de instrumentos del mercado monetario al banco central. Puesto que estos últimos instrumentos tienen un vencimiento más corto que los 12 meses de los certificados del Banco de Indonesia, el banco central ha alcanzado un mejor control del componente interno de la base monetaria a través de la distribución en el tiempo de las recompras de instrumentos del mercado monetario.

Las reservas de divisas de la provincia china de Taiwán aumentaron de alrededor de 10 000 millones de dólares en 1981 a más de 80 000 millones diez años después. La mayor parte del aumento ocurrió durante 1985 y 1987. Para atenuar la inevitable valorización del nuevo dólar de Taiwán (que subió casi 40% en relación con el dólar de los Estados Unidos durante ese período), el banco central aplicó políticas de esterilización en forma frecuente. Un monto equivalente a 65% del incremento de los activos extranjeros netos del banco central se esterilizó mediante el recurso de obligar a los bancos comerciales a comprar pagarés del Tesoro a corto plazo y certificados de depósito emitidos por el banco central. El resto se esterilizó usando el sistema de ahorro postal taiwanés. Parte del ahorro postal se redepósito en el banco

central y parte en el sistema bancario del país. Para reducir los activos internos netos en la base monetaria, bastó con ordenar un aumento de la proporción de redepósito mantenida en el banco central. Ha sido un logro notable de las autoridades monetarias el haber podido esterilizar el excedente de ahorro de la economía taiwanesa (que alcanzaba hasta al 20% del PIB al año) y mantener bajo control los agregados monetarios, la inflación y la valorización del tipo de cambio.

Lo acontecido en Asia deja en claro que la intervención esterilizada es un mecanismo eficaz para establecer metas monetarias y cambiarias, aun cuando no haya control del movimiento de capitales. Muchos economistas tienden a explicar la eficacia de la intervención esterilizada sólo por el riesgo cambiario y las expectativas consiguientes. Esa explicación no solamente desestima la dualidad entre los sectores formal e informal y las imperfecciones de la información que dan margen a mercados extrabursátiles cuyos activos son poco transables en el mercado internacional. También la forma que toma la actividad de los bancos centrales en Asia sudoriental, donde se hace uso pragmático de instituciones públicas —como los fondos de seguridad social, los bancos estatales y las empresas públicas— en calidad de instrumentos monetarios. El uso del ahorro del sector público o del ahorro privado obligatorio tiene que compensar la falta de mercados monetarios internos bien desarrollados, como aquéllos en los cuales se efectúan las operaciones de mercado abierto en la mayoría de los países industriales. Sin embargo, esa política exige ahorro del sector público y, por ende, disciplina fiscal. En América Latina, los países que han elevado las tasas impositivas y han equilibrado los presupuestos gubernamentales han cumplido ya con el requisito fundamental para repetir la experiencia asiática de intervención esterilizada.

(Traducido del inglés)

Bibliografía

- Calvo, G., L. Leiderman y C. Reinhart (1993): Capital inflows and real exchange rate appreciation in Latin America: the role of external factors, *Staff Papers*, vol. 40, N° 1, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Catte, P., G. Galli y S. Rebecchini (1992): Exchange markets can be managed!, *International Economic Insights*, Washington, D.C., Institute for International Economics (IIE), septiembre-octubre.
- Claassen, E.M. (1992): Financial liberalization and its impact on domestic stabilization policies: Singapore and Malaysia, *Weltwirtschaftliches Archiv*, Band 128, Heft 1, Kiel, Institut für Weltwirtschaft.
- Cumby, R. y M. Obstfeld (1983): Capital mobility and the scope for sterilization: Mexico in the 1970s, P. Aspe, R. Dornbusch y M. Obstfeld (eds.), *Financial Policies and the World Capital Market: The Problem of Latin American Countries*, Chicago, Ill., Chicago University Press.
- Domínguez, K. y J. Frankel (1990): *Does Foreign Exchange Intervention Matter? Disentangling the Portfolio and Expectations Effects for the Mark*, NBER Working Paper, N°3299, Cambridge, Mass., National Bureau of Economic Research, Inc. (NBER).
- Edwards, S. y M. Khan (1985): Interest rate determination in developing countries: a conceptual framework, *Staff Papers*, vol. 32, N° 3, Washington, D.C., FMI.

- Fischer, B. y H. Reisen (1992): *Policies towards Capital Account Convertibility*, Policy Brief, N° 4, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Centro de Desarrollo.
- Frankel, J. (1989): *Quantifying International Capital Mobility in the 1980s*, NBER Working Papers, N° 2856, Cambridge, Mass., NBER.
- _____(1993): Sterilization of money inflows: difficult (Calvo) or easy (Reisen)?, Washinton, D.C., FMI, mimeo.
- Friedman, M. (1953): The case for flexible exchange rates, M. Friedman, *Essays in Positive Economics*, Chicago Ill., Chicago University Press.
- Gooptu, S. (1993): *Portfolio Investment Flows to Emerging Markets*, Working Papers, N° 1117 (WPS 1117), Washington, D.C., Banco Mundial, marzo.
- Jaspersen, F. and J. Ginarte (1993): External resource flows to Latin America: recent developments and prospects, C. Bradford (ed.), *Mobilising International Investment for Latin America*, París, OCDE, Centro de Desarrollo.
- Jurgensen, P. (1983): *Report of the Working Group on Exchange Market Intervention*, G7 Report.
- Kenen, P. (1987): Exchange rate management: what role for intervention?, *American Economic Review*, vol. 77, N° 2, Princeton, New Jersey, American Economic Association.
- _____(1993): Financial opening and the exchange rate regime, H. Reisen y B. Fischer, *Financial Opening: Policy Issues and Experiences in Developing Countries*, París, OCDE.
- Moreno, R. (1989): *Exchange Rates and Monetary Policy in Singapore and Hong Kong*, Hong Kong Economic Papers, N° 19, Hong Kong.
- Nunnenkamp, P. (1993): *The Return of Foreign Capital to Latin America*, Working Paper, N° 574, Kiel, Institut für Weltwirtschaft.
- OCDE (1993): *Financial Market Trends*, N° 55, París, junio.
- Oks, D. y S. Van Wijnbergen (1993): Mexico after the debt crisis: is growth sustainable?, C. Bradford (ed.), *Mobilising International Investment in Latin America*, París, OCDE, Centro de Desarrollo.
- Reisen, H. (1989): *Public Debt, External competitiveness, and Fiscal Discipline in Developing Countries*, Princeton Studies in International Finance, N° 66, Princeton, New Jersey, Princeton University, International Section, Department of Economics.
- _____(1993): South-East Asia and the impossible trinity, *International Economic Insights*, Washington, D.C., Institute for International Economics (IIE), mayo-junio.
- Schweickert, R. (1993): *Lessons from Exchange Rate Based Disinflation in Argentina*, Kiel Working Paper, N° 567, Kiel, Institut für Weltwirtschaft.
- Turner, P. (1991): *Capital Flows in the 1980s: a Survey of Major Trends*, BIS Economic Papers, N° 30, Basilea, Suiza, Banco de Pagos Internacionales (BPI).

Viejas y nuevas

políticas comerciales

Daniel Lederman

*Funcionario de la CEPAL
en Washington.*

Las estrategias de desarrollo de América Latina han estado históricamente vinculadas en forma inextricable con la teoría y la política de comercio. El autor sostiene aquí que el viejo argumento de la industria incipiente y el nuevo planteamiento del comercio estratégico son fundamentalmente similares. Entre sus semejanzas, ambos justifican la protección selectiva de ciertos sectores económicos. Entre sus diferencias, el argumento de la industria incipiente justifica la protección temporal, en tanto que la protección estratégica de ciertas industrias se justifica indefinidamente. Sin embargo, en lo que atañe a transformar economías orientadas hacia el interior en economías orientadas hacia el exterior, la diferencia entre política comercial y política industrial se torna nebulosa. Ello se debe a que con ambos argumentos en favor del proteccionismo, se llega a la conclusión teórica de que en materia de políticas la decisión óptima y que más incrementa el bienestar, incluso en el caso de los sectores estratégicos, es el uso de subvenciones. Después de examinar los fundamentos teóricos de ambos argumentos, el ensayo concluye con un conjunto de observaciones y prescripciones respecto de las repercusiones económicas, políticas e institucionales que deben tenerse en cuenta al elaborar un plan de desarrollo estratégico viable y de largo plazo.

I

El debate contemporáneo en torno al proteccionismo y el desarrollo en América Latina

Los debates sobre las estrategias de desarrollo están impregnados de análisis teóricos de las políticas comerciales. El argumento de la industria incipiente esgrimido en favor del proteccionismo fue fundamental para justificar la estrategia de sustitución de las importaciones, que fue aplicada con vigor por los países de América Latina en el decenio de 1950 y posteriormente. Los que abogaban tanto por un ajuste estructural heterodoxo como por uno ortodoxo en el decenio de 1980 sostenían que era necesaria la promoción de las exportaciones (por la vía de las devaluaciones internas y la liberalización de los mercados destinada a intensificar la competitividad) para aumentar los ingresos de divisas, financiar los pagos del servicio de la deuda externa y equilibrar la balanza interna y externa. Hacia la segunda mitad del decenio dichas políticas habían producido resultados variados. Debido a que las altas tasas reales de interés en el ámbito internacional llegaron a su punto máximo en 1985, a que una prolongada recesión en los países de la OCDE redujo el crecimiento del comercio internacional y a que empeoró la relación de precios del intercambio para los exportadores de productos primarios, el proceso de ajuste al comienzo atenuó la demanda de importaciones, en tanto que los ingresos de exportación permanecieron en un relativo estancamiento (Bianchi, Devlin y Ramos, 1987). A comienzos del decenio de 1990, los países que han realizado rápidos procesos de reforma, como Argentina y México, han dependido de la afluencia de capitales para financiar los crecientes déficit en cuenta corriente. Chile sigue siendo el único caso en que las exportaciones impulsan el crecimiento económico, mientras que la afluencia de capitales ha contribuido a crear presiones alcistas en su tipo de cambio.

El debate sobre las estrategias de desarrollo y las políticas comerciales en América Latina gira en la actualidad alrededor de la conversión de economías orientadas hacia adentro en otras orientadas hacia afuera. El ex Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Norberto González, ha llegado a la conclusión de que el

vuelco de las economías hacia el exterior puede entenderse de dos maneras diferentes. Por una parte, se puede traducir en estrategias centradas en la exportación de nuevos bienes y servicios, y en la conquista de nuevos mercados. Por otra, se puede interpretar como el dismantelamiento del proteccionismo, lo que permitiría la libre afluencia de productos extranjeros (González, 1988). La selección de políticas comerciales no se puede limitar sólo a medidas de protección o apertura con el fin de dar origen a un ajuste estructural beneficioso. En una economía en desarrollo, el paso desde una orientación hacia adentro a una hacia afuera, aumentando a la vez la productividad marginal de la mano de obra, no se logra en estos términos simplemente liberando en forma indiscriminada las fuerzas del mercado.

En este contexto, el proteccionismo como medio de promover las exportaciones es esencial para el debate sobre las estrategias de desarrollo. La nueva justificación del proteccionismo basada en el comercio estratégico es una teoría reciente pero tentadora. En el presente ensayo se compara este argumento con el antiguo argumento de la industria incipiente, con el fin de evaluar las semejanzas y diferencias. Al examinar las alternativas en materia de políticas comerciales, la lista de opciones se limitará a los aranceles y subvenciones en general. Por ende, las diferencias entre las "políticas industriales" y las "políticas comerciales" aparecen difusas. No se abordan las llamadas políticas neutrales, como los gastos fiscales en educación y capacitación, ni en investigación y desarrollo tecnológico. Este planteamiento se justifica por el hecho de que tanto el argumento de la industria incipiente como el del comercio estratégico presuponen que algunos sectores son superiores a otros desde el punto de vista de los beneficios que pueden obtenerse de su protección.

La noción de la ventaja comparativa, que se centra en las diferencias nacionales como fuerzas impulsoras del comercio internacional, es un elemento esencial de las teorías sobre el comercio, tanto la

neoclásica como aquella más nueva relativa a la estructura del mercado. Después de examinar ambas teorías, y las nociones correspondientes de ventaja comparativa, se compararán ambos argumentos proteccionistas, analizando sus respectivas explicaciones teóricas de las ventajas comparativas y sus recomendaciones en materia de políticas. Se resumirán las críticas hechas al argumento de la industria incipiente

y se aplicarán luego al argumento del comercio estratégico para evaluar si el argumento más nuevo resiste someterse a una vieja prueba. En la conclusión se comentará acerca de las repercusiones económicas, políticas e institucionales del argumento del comercio estratégico, y se pondrá en tela de juicio la necesidad de adoptar nuevas teorías sobre el comercio como pautas para las políticas comerciales.

II

La ventaja comparativa y el comercio internacional

Según el modelo ricardiano de un solo factor de producción, una economía competitiva produce bienes de acuerdo con dos principios. Los productores intentan elevar al máximo sus ingresos, y el método de producción está determinado por el nivel de progreso técnico del país. Por lo tanto, la cantidad de mano de obra requerida para la producción de un bien está determinada por la técnica de producción. La fuerza laboral de un país se asigna conforme al nivel salarial de los procesos productivos, que en este modelo está determinado por los costos de producción.

La ventaja comparativa se deriva de las diferencias nacionales. En el modelo clásico, la diferencia es la técnica de producción: un país está en condiciones de producir un bien a un costo de oportunidad más bajo en función de la estructura de sus precios relativos internos. Se dice que el país "A" tiene una ventaja comparativa para la producción del bien "a" si éste se produce a más bajo costo, en relación con el bien "b", que en el país "B". El intercambio comercial se da cuando los países se especializan en la producción del bien para el cual tienen una ventaja comparativa. En la teoría clásica, todos los países obtienen beneficios de la especialización internacional.

1. La explicación neoclásica

La teoría del comercio planteada por Heckscher, Ohlin y Samuelson amplía el modelo clásico y simplifica las economías en un modelo con dos factores de producción: mano de obra y capital. Sin embargo, ofrece una explicación diferente de la ventaja comparativa, motor que impulsa el comercio internacional.

En el modelo de dos factores, lo que determina

la ventaja comparativa o la estructura de precios relativos es la dotación de cada factor de producción. Un supuesto fundamental es que las técnicas de producción son las mismas para todas las economías. Por consiguiente, el supuesto implícito es que todos los países tienen la capacidad de producir cualquier bien al mismo nivel de productividad marginal de los factores de producción. En otras palabras, la tecnología de producción es de coeficientes fijos y la productividad marginal de la mano de obra y el capital es la misma a través de las fronteras. El comercio internacional es el resultado indirecto de las diferencias de dotación de factores en cada país, no de disparidades en el avance tecnológico. Si se supone un rendimiento a escala que disminuye o es constante, el país se especializará en la producción de bienes que exigen un uso intensivo de los factores que mejor se avengan con su dotación de factores.

Este último elemento de teoría neoclásica es el principal punto de partida de la nueva teoría de comercio estratégico, que hace hincapié en que los costos de producción, la adquisición de insumos intermedios y los conocimientos técnicos afectan a la estructura de determinados mercados estratégicos que ofrecen oportunidades para una mayor acumulación de capital.

2. La estructura del mercado, la historia y la suerte¹

La teoría del comercio estratégico explica por qué la

¹ Esta sección se basa en Krugman (1987a, 1987b, 1988, 1990a, 1990b y 1990c).

producción tiende a concentrarse en zonas geográficas determinadas. El planteamiento difiere sutilmente de la teoría neoclásica, que trata de explicar dónde se concentra la producción de tipos específicos de bienes.

Al reorientar lo que pretende explicar la teoría del comercio estratégico, Paul Krugman y otros han sostenido que la ventaja comparativa no lo explica todo, y que el aumento de los ingresos puede ser una causa independiente de la especialización y el comercio internacionales. Basándose en modelos de competencia imperfecta que se desarrollaron en el campo de la organización industrial en los años ochenta, los teóricos del comercio estratégico pudieron dar forma a la hipótesis de que las economías de escala pueden ser externas a las empresas, y de que el aumento de los ingresos puede traducirse en una competencia imperfecta. La estructura del mercado, configurada por la existencia o no existencia de economías de escala y de aumento de los ingresos, es uno de los factores determinantes de la dirección y composición del comercio internacional.

Conforme a ese esquema, la historia y la suerte cumplen un papel decisivo en cuanto a determinar la orientación del comercio. Ya que se da por supuesto que la acumulación de capital es indispensable para concebir ciertas industrias, el efecto de las economías de escala se ha manifestado en el rápido crecimiento del comercio intraindustrial internacional a través de todo el período de la posguerra. La ventaja comparativa aún es, según Krugman, el motor que impulsa el comercio interindustrial.

Pueden surgir industrias oligopolísticas con sistemas de captación de rentas bajo condiciones históricas que continúan indefinidamente en una zona geográfica específica. De acuerdo con Krugman, "Ya sea que se prefiera atribuir la mayor acumulación inicial de capital en una región al comercio de esclavos o a los principios éticos protestantes, éste es un modelo en el que un comienzo modesto puede tener grandes consecuencias".

Quizás la explicación del comercio internacional basada en la estructura del mercado describa los mercados nacionales e internacionales en forma más realista. Su énfasis en la competencia imperfecta tiene la virtud de incorporar factores que afectan a la base productiva de un país, pero además "no ofrece ninguna garantía de que los beneficios potenciales del comercio vayan necesariamente a hacerse realidad". En consecuencia, proporciona una justificación clara para la formulación de políticas comerciales activas, las que, de acuerdo con la lógica de la teoría, deben ser guiadas de modo de extraer rentas oligopolísticas a las empresas extranjeras. Para ser adecuados, los mecanismos de política tendrían por ello que estar bien enfocados, con el fin de no distorsionar el comercio impulsado por claras ventajas comparativas. Vale la pena señalar que la industria aeronáutica, la de semiconductores y otras de alta tecnología se hallan entre los candidatos favoritos para la protección estratégica.

No obstante, este planteamiento no es el primero que considera factores que afectan a la base productiva.

III

El argumento de la industria incipiente

El argumento de la industria incipiente que se esgrime tradicionalmente en favor del proteccionismo incorpora además como factor los costos de producción. Comprar tecnología y conocimientos técnicos es costoso. Al comienzo, los costos marginales pueden ser superiores a la productividad marginal de la mano de obra y el capital en ciertas actividades productivas, especialmente aquellas que requieren técnicas avanzadas tanto de fabricación como de gestión administrativa.

El supuesto básico es que algunas industrias al comienzo no son competitivas internacionalmente, pero que en el largo plazo, y después de una protección

temporal, tienen una ventaja comparativa (Milner, 1988). En el plano teórico, la pregunta más frecuente es por qué ciertas industrias no pueden florecer si no se las protege de la competencia extranjera. Una respuesta común es que las empresas nacientes pueden aprender por la práctica, y que a la larga adquieren competitividad internacional.

1. La tecnología, los conocimientos técnicos y el aprendizaje por la práctica

El argumento de la industria incipiente es un planteamiento explícitamente dinámico en favor de la

protección comercial temporal. En tanto que da por sentado que las empresas pueden superar el período incipiente si se las protege temporalmente, supone también que los costos iniciales de protección serán contrapesados por los beneficios a largo plazo. La justificación de la protección se desvanece con el tiempo.

El aprendizaje por la práctica puede dar cabida a que las empresas se desarrollen si se las ayuda a sufragar los costos iniciales de importación de tecnología, capacitación de la fuerza laboral y mejoramiento de la gestión administrativa. Por ello se sostiene a menudo que la protección de las industrias incipientes debe alcanzar una forma "óptima". El objetivo de la protección óptima es crear industrias con márgenes más elevados de utilidades y de ese modo ampliar la frontera de posibilidades de producción de la economía, con el objeto de incrementar a la larga el bienestar de la sociedad. (Johnson, 1966).

Los mecanismos de política comercial, como los aranceles y las cuotas, pueden no ser adecuados para lograr dichos objetivos.

2. Los mecanismos de política comercial y la superación de las distorsiones del mercado

El debate en torno a los mecanismos de política comercial lleva al problema de determinar por qué la industria no puede desarrollarse sin intervención. Al haber altos costos fijos iniciales, cuando el ingreso marginal es más bajo que el costo marginal, las opciones de política comercial pueden orientarse hacia el mejoramiento directo de esa carga inicial. Las subvenciones a la producción podrían cumplir la tarea sin rebajar el bienestar de los consumidores. Sin embargo, se ha sostenido también que los aranceles, o en lo que a eso respecta, las cuotas,² aun si se los mantiene indefinidamente, pueden a la larga transformar industrias incipientes en productores competitivos en el mercado nacional e internacional mediante el aprendizaje por la práctica (Johnson, 1966, p. 30).

No obstante, la política comercial en este caso tiene como fin superar lo que puede considerarse

una distorsión del mercado. Si no hubiera esa distorsión, y las industrias incipientes fueran percibidas por los mercados financieros como "niños capaces de crecer", los intermediarios financieros deberían proporcionar el crédito necesario para el desarrollo de las industrias. Las instituciones financieras podrían percibir una utilidad futura en términos de valor actualizado si se ofreciera crédito a largo plazo, o por lo menos con un plazo suficiente para que las empresas pudiesen hacer pagos por servicios después de haber realizado el aprendizaje por la práctica.

Por consiguiente, el problema se convierte en la búsqueda de una solución a las distorsiones en el mercado financiero, no en el mercado de bienes. Si, de acuerdo con lo expresado por Bhagwati, "la absurda suposición de que el aprendizaje sigue automáticamente a la práctica" fuese correcta, la distorsión que necesita corregirse es la de que los mercados financieros captan "plenamente los beneficios de ese proceso de aprendizaje para las empresas de las industrias incipientes protegidas o promovidas" (Bhagwati, 1988, pp. 97 y 96, respectivamente).

De hecho, en una jerarquía de opciones, el argumento de la industria incipiente colocaría las intervenciones comerciales directas en un lugar muy bajo (Milner, 1988, p. 67). Además, las subvenciones temporales serían preferibles a los aranceles o cuotas porque no habría necesidad de modificar las características del consumo. Cuando se recurre a subvenciones, el Estado se convierte en el árbitro; la responsabilidad de determinar quiénes son los ganadores y quiénes los perdedores recae en el presupuesto fiscal. Que se haya usado el argumento de la industria incipiente como justificación de una aplicación indefinida de aranceles, e incluso del aislamiento total de las economías en desarrollo, es un "hecho político, no es siempre una necesidad económica" (Johnson, 1966, p. 30).

Si bien estaba orientada a abordar el deterioro a largo plazo de la relación de precios del intercambio para los exportadores de bienes primarios y las fuentes estructurales de la inflación, la estrategia de industrialización mediante la sustitución de las importaciones incorporó el argumento de la industria incipiente en su defensa del proteccionismo. En consecuencia, muchas de las críticas a esta apología proteccionista están intrínsecas en las críticas a su aplicación a través de la estrategia sustitutiva.

² Jagdish Bhagwati ha explicado que en el caso de modelos que suponen i) una oferta extranjera competitiva, ii) una competencia perfecta en la producción interna y iii) una cuota que se asigna con el fin de asegurar la competencia perfecta entre los tenedores de la cuota, tanto los aranceles como las cuotas tienen el mismo efecto en la estructura de precios relativos de las importaciones y los de los bienes producidos en el país (Bhagwati, 1966, p. 54).

3. Críticas al argumento de la industria incipiente y a su aplicación por medio de la estrategia de sustitución de las importaciones

En 1972, Werner Baer observó que las críticas radicales a la industrialización por medio de la sustitución de las importaciones se podrían situar en dos categorías. Los críticos "de mercado" consideran ese método de industrialización "una forma ineficaz de usar los recursos para lograr el desarrollo" (Baer, 1972, p. 101). Los "críticos estructurales" señalan que esa forma de industrialización no logró crear suficientes oportunidades de empleo, "no sólo por los problemas sociales de empleo o subempleo urbano, sino también por sus repercusiones en la distribución de los ingresos" (Baer, 1972, p. 107).

Entre los críticos moderados hubo convergencia respecto a diversos puntos. En primer lugar, fue común la evaluación de que la protección arancelaria se puso en práctica en forma indiscriminada, sin tener en cuenta la promoción de actividades productivas que mostrasen una posible ventaja comparativa. En segundo lugar, se observó que el desarrollo autárquico había fomentado el establecimiento de industrias ineficientes de alto costo en economías que ofrecían mercados pequeños, limitados capitales para inversión y mano de obra no calificada. Ese era especialmente el caso de las industrias que soportaban altos costos fijos y exigían una producción en gran escala con el fin de rebajar los costos a niveles semejantes a los de los países desarrollados.³ En el intento de implantar la competencia interna donde las restricciones habían bloqueado la competencia internacional, los gobiernos terminaron por obstaculizar aún más la formación de

economías de escala, y de ese modo prevaleció la ineficiencia.

Otra crítica pone de relieve las tasas excesivamente altas de "protección efectiva". Los bienes de consumo estaban protegidos y se elevaron los precios. Entretanto, las importaciones de bienes intermedios y de capital resultaron de menor costo para las empresas que recibían un tratamiento ventajoso en la aplicación de los controles cambiarios. Esos beneficios eliminaron los incentivos para mejorar la eficiencia al aumentar vertiginosamente las utilidades de las industrias privilegiadas por el clima autárquico.

El común denominador de todas las críticas a la industrialización es la mención al clima autárquico que se creó en las economías de América Latina. La puesta en práctica indiscriminada del proteccionismo produjo empresas ineficientes, en tanto que en los sectores agrícolas, aquellos con las ventajas comparativas más obvias en los mercados internacionales, fueron gravados fuertemente.⁴ El argumento de la industria incipiente sólo puede justificar en términos económicos la subvención de los costos si los mercados financieros son irreparablemente imperfectos. Finalmente, este argumento se centra en las industrias que tienen el potencial de aprender por la práctica, y de superar la etapa incipiente. Sólo un proteccionismo muy selectivo puede ser justificado por el argumento de la industria incipiente.

El argumento del comercio estratégico es semejante en diversos aspectos. El parecido más obvio está en su nombre. La palabra "estratégico" implica selectividad. Un examen del fundamento de esa validación más reciente del proteccionismo aclarará otras semejanzas que tiene con su antiguo predecesor.

IV

El argumento del comercio estratégico

Krugman, al defender el proteccionismo selectivo para la economía de los Estados Unidos, sostiene que no se trata de una cuestión de competitividad global sino

más bien de competencia en aquellos sectores que son de especial valor para la economía (Krugman, 1987b, p.208); el comercio internacional no ocurre

³ Werner Baer da dos buenos ejemplos: la industria automovilística y la siderúrgica (Baer, 1972, p. 101).

⁴ Los impuestos al sector agrícola tradicional se aplicaron en tres formas. En primer lugar, la reasignación del crédito y de las inversiones al desarrollo industrial redujo los recursos disponibles para aumentar la eficiencia agrícola. En segundo lugar, la sobrevaloración de los tipos de cambio (para suministrar insumos de fabricación

importados de bajo costo) perjudicó la competitividad agrícola en los mercados internacionales. En tercer lugar, la combinación de precios altos de las manufacturas producidas en el país y controles de precios de los bienes causó una degradación interna de la relación de precios del intercambio de los sectores agrícolas (Baer, 1972, p. 104).

como sustituto de la migración de los factores de producción, sino que se debe al deseo de aumentar al máximo las utilidades en un mercado con un creciente rendimiento a escala. Krugman procedió entonces a identificar las llamadas industrias estratégicas.

Las industrias estratégicas se pueden definir de dos maneras. Primero, las que pueden lograr un rendimiento a escala cada vez mayor cuando la competencia es imperfecta, siendo las economías de escala internas a la empresa. Segundo, las que pueden alcanzar un alto rendimiento indirectamente, cuando se generan economías de escala externas en un mercado de productos diferenciados (Krugman, 1987b, p.230).

El nuevo argumento en favor del proteccionismo, por lo tanto, no se basa en la estructura del comercio de un país. Krugman no cree en el deterioro a largo plazo de la relación de precios del intercambio para los exportadores de bienes primarios (Krugman, 1988, p. 56). Más bien, la teoría del comercio estratégico se centra en las posibles ventajas de captar un mercado diferenciado específico. Una política comercial activa puede intensificar el desarrollo, según esta lógica, mediante el logro de economías de escala, independientemente de si el mercado es imperfecto o no.

En agudo contraste con el argumento de la industria incipiente, esta validación del proteccionismo

es estática.⁵ Justifica el proteccionismo por un período indefinido, o hasta que la participación en el mercado se pierda en manos de competidores extranjeros y desaparezcan las economías de escala.

No obstante, el argumento de la industria estratégica plantea que una política comercial activa es un medio para promover las exportaciones de productos estratégicos. En ese sentido, no propone un planteamiento nuevo; el argumento de la industria incipiente también describe la protección como un medio de aprovechar la posible ventaja comparativa. Las opciones óptimas de política son aquellas que permiten a las empresas alcanzar economías de escala sin distorsionar la estructura de los precios relativos. Las subvenciones directas a la producción, o las inversiones públicas o privadas en infraestructura, por ejemplo, pueden surtir efecto. Estas inversiones no suelen considerarse un mecanismo de política comercial, y ambas opciones insisten en la cuestión del gasto fiscal.

En resumen, quedamos reducidos a una diferencia importante: un modelo estático más nuevo se enfrenta a una justificación dinámica más antigua del proteccionismo. Someter el argumento del comercio estratégico a las críticas formuladas a su antigua contraparte es otra forma de probar borra vieja en odre nuevo.

V

¿Resiste las viejas críticas el argumento del comercio estratégico?

Las críticas moderadas al argumento de la industria incipiente giraban en torno al problema del desarrollo autárquico. Es sumamente discutible que los costos de gravar a los sectores tradicionales que son internacionalmente competitivos sean compensados a la larga por un proteccionismo indiscriminado.

La protección estratégica, como se mencionó anteriormente, implica en efecto una selectividad. Sin embargo, lo mismo sucedía en el caso de la industria incipiente. La protección estratégica supone una protección indefinida con el fin de extraer renta oligopo-

lística de los extranjeros. El argumento de la industria incipiente sugiere protección temporal, pero las críticas a la industrialización sustitutiva apuntan a la ineficiente industrialización promovida por un proteccionismo indefinido e indiscriminado. En ese sentido, la más nueva de las dos justificaciones obtiene el puntaje más bajo.

Sin embargo, es también obvio que el argumento de la industria incipiente no justificaba, desde el punto de vista económico, la puesta en práctica de la industrialización sustitutiva en la forma en que ello ocurrió. El peligro del argumento del comercio estratégico es que justifica, desde el punto de vista económico, un componente importante de la estrategia de sustitución de las importaciones: la protección indefinida de industrias específicas. La enseñanza

⁵ Es digno de destacar que Harry G. Johnson hizo en 1966 esta distinción al comparar el argumento de la industria incipiente con los argumentos del fracaso del mercado (Johnson, 1966, p. 27).

que se obtiene de esta comparación no tiene que ver con las virtudes de las teorías comerciales, nuevas o antiguas. Las decisiones con respecto a las estrategias adecuadas para el desarrollo que deben adoptar los países de América Latina no deberían centrarse

en la lógica de las justificaciones de las políticas comerciales proteccionistas. Más bien, deberían hacer mayor hincapié en las repercusiones económicas, políticas e institucionales del argumento del comercio estratégico.

VI

Repercusiones económicas, políticas e institucionales

Dadas las semejanzas entre los argumentos de la industria incipiente y del comercio estratégico, algunas de las repercusiones económicas del proteccionismo temporal y selectivo que ellos prescriben pueden parecer atribuibles a ambos.

Las fuerzas del mercado contribuyeron de manera importante a profundizar la industrialización en América Latina durante la era de la sustitución de las importaciones (Hirschman, 1992, p. 1230). El tamaño del mercado permitió que algunas de las economías de mayor envergadura, mediante vinculaciones regresivas, se desplazaran desde la sustitución de las importaciones de productos primarios hacia la de productos secundarios, y desde la producción de bienes de consumo hacia la de bienes de capital y otros bienes duraderos. Ese efecto probablemente no ocurriría si se estableciera adecuadamente una política de comercio estratégico, sobre todo porque el mercado interno no es el objetivo de una política estratégica.

Otro elemento de juicio es que la sustitución de las importaciones se inició en respuesta a las crisis internacionales y se hizo más profunda a medida que los mercados internos se liberaban de los vestigios de la depresión de los años treinta. El comercio estratégico, al menos en teoría, tiene objetivos a largo plazo. El hecho de que las políticas estratégicas dependan del mercado mundial les pone peligrosos obstáculos por delante. En tanto que la estrategia se concibe a largo plazo, los mercados mundiales reaccionan ante los ciclos económicos, especialmente aquellos de los mercados exportadores más importantes. Existe el riesgo de que se contraigan compromisos financieros excesivos en los períodos de recesión y se llegue a una situación de insuficiente financiamiento durante los períodos de crecimiento. Los encargados de formular las políticas deben tener presente que las políticas estratégicas deben contar con fondos estatales y

financiarse por medio de impuestos. Vale la pena recordar que a menudo se han usado en el pasado políticas comerciales no estratégicas (es decir, no selectivas) para resolver los desequilibrios de la balanza de pagos. El nexo indirecto entre la economía interna y el desempeño de la economía mundial o de los principales mercados de exportación se refuerza cuando se aplican estrategias comerciales de largo plazo. Debe resistirse la tentación a hacer un mal acoplamiento de los mecanismos de política comercial con las metas de balanza de pagos.

La conexión entre las políticas fiscales y el comercio estratégico origina algunas de las repercusiones políticas. Por una parte, si las políticas estratégicas tienen éxito, los aumentos del PIB pueden traducirse en políticas fiscales relajadas, en la misma forma en que la fase exuberante de la industrialización mediante la sustitución de las importaciones se tradujo en políticas públicas que fueron más allá de lo razonable. Si no se mantiene el sentido de selectividad, se exagera la tendencia de la economía nacional a ir más allá de lo razonable con respecto a la economía mundial. La institucionalización de prácticas de captación de ingresos no es ciertamente la única explicación de por qué las estrategias sustitutivas perdieron su sentido. No obstante, es posible que esas prácticas hayan contribuido mucho a prolongar su existencia.

Las repercusiones institucionales del comercio estratégico son quizás las más importantes. Después de todo, los objetivos son ambiciosos, el enfoque debe ser selectivo y el proceso debe ser flexible. La flexibilidad es especialmente importante durante las fases iniciales de la puesta en práctica de las políticas estratégicas. La teoría es vaga con respecto a qué constituye un sector estratégico, de modo que el proceso institucional debe estar en condiciones de retirar recursos fiscales según el método de tanteos.

El problema, entonces, es cómo abordar la inercia institucional.⁶ Aparte de las funciones directivas, debe definirse claramente dónde ha de estar el centro de la toma de decisiones en materia de política comercial. Al concentrar tales decisiones en una sola entidad institucional se limitan los canales de influencia burocrática, reduciéndose de esa manera la posibilidad de distraerse de los objetivos comerciales estratégicos. Los gobiernos de Costa Rica y Colombia adoptaron medidas en ese sentido cuando establecieron recientemente ministerios especializados en comercio exterior.

Otro requisito institucional es la apertura de canales de comunicación con sectores estratégicos potenciales. Es decir, se requiere una asociación especial entre el sector empresarial y el gobierno basada en un sistema de consultas. Los canales deben institucionalizarse, dando carácter público a las consultas y a la recopilación de información, con el fin de impedir que intereses específicos los dominen. Debe recordarse constantemente a quienes formulan las políticas que las decisiones del pasado pueden no haber sido ideales, especialmente en las fases iniciales de aplicación de las políticas estratégicas. El sistema de consultas públicas está muy avanzado en los Estados Unidos donde, dicho sea de paso, la Oficina del Representante Comercial ha establecido, por prerrogativa legislativa, un sistema permanente de consultas. Al igual que los ministerios de comercio exterior de Costa Rica y Colombia, esa Oficina es más que nada un organismo de negociación internacional.⁷ En los Estados Unidos las subvenciones y otras formas de protección son supervisadas y llevadas a la práctica por el Departamento de Comercio y el Departamento del Tesoro. Además, la Comisión de Comercio Internacional de ese país realiza investigaciones en materia de comercio para el Congreso y la rama ejecutiva, según se lo soliciten, y participa en el proceso de determinar si las industrias de los Estados Unidos han sido perjudi-

cadadas en forma apreciable por prácticas comerciales desleales de otros países.

En el presente artículo se recomienda, a los países grandes y más industrializados de América Latina, la creación de un organismo de política comercial más poderoso y de mayor alcance que la Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos. Se justifica además un grado más alto de concentración de las facultades ejecutivas con respecto a problemas comerciales en países cuya relación comercio-PIB sea alta.⁸

No obstante, se debe hacer mucho hincapié en el hecho de que ciertos sectores no son estratégicos. Por ejemplo, es difícil sostener que las pequeñas economías agrícolas ofrecen opciones estratégicas. A esos países les conviene más bien no arriesgar la estabilidad de sus políticas fiscales. Su economía debe especializarse de conformidad con conceptos más tradicionales de ventaja comparativa. No resulta sorprendente que países con mercados internos pequeños fueran los que tuvieron menos éxito en su período de industrialización sustitutiva. En el caso de los países en desarrollo más grandes e industrializados el centro que toma las decisiones comerciales estratégicas no debe incluir ciertos sectores. En otras palabras, los departamentos de agricultura y comercio interno no deben desaparecer absorbidos por una institución poderosa de comercio exterior. Tampoco se debe gravar a los sectores tradicionales mientras se subvenciona a los estratégicos. Al final, los sectores más claramente competitivos son los que producirán la acumulación de capital para financiar las políticas estratégicas. Los consumidores pagan las políticas comerciales estratégicas a través de la tributación.

Para concluir, las políticas de comercio estratégico requieren nuevas formas de organización del gobierno. En teoría, la justificación de esas políticas tiene semejanzas con la del proteccionismo en el pasado. Sin un pensamiento político e institucional nuevo, la teoría del comercio estratégico sigue siendo borra vieja en odre nuevo.

(Traducido del inglés)

⁶ A. O. Hirschman escribió que las instituciones especiales designadas para suministrar capital y orientación empresarial adquirieron importancia en la mayor parte de América Latina después de que ya estaba en marcha el proceso de industrialización mediante la sustitución de las importaciones (Hirschman, 1971, p. 95).

⁷ No concentrar en una institución la facultad de negociación comercial puede también originar problemas. Por ejemplo, en un proceso de liberalización comercial regional, puede que sea debatible la secuencia de las negociaciones. Es posible que surjan diferencias entre las opiniones de los ministros de hacienda, economía y relaciones exteriores. Esos conflictos pueden producir atascamientos de las políticas. Sin embargo, ese es un tema diferente que rebasa los límites de este artículo.

⁸ En los Estados Unidos esa relación es inferior al 15%.

Bibliografía

- Baer, Werner (1972): Import substitution and industrialization in Latin America: experiences and interpretations, *Latin American Research Review*, vol. VII, N° 1, Austin, Texas, The University of Texas Printing Division, primavera.
- Bhagwati, Jagdish (1966): On the equivalence of tariffs and quotas, *Trade, Growth, and the Balance of Payments. Essays in Honor of Gottfried Haberler*, Chicago, Illinois, Rand McNally & Co.
- _____(1988): *Protectionism*, Cambridge, Mass., MIT Press.
- Bianchi, Andrés, Robert Devlin y Joseph Ramos (1987): El proceso de ajuste en la América Latina, 1981-1986, *El trimestre económico*, vol. LIV (4), N° 216, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, S.A., de C.V., octubre-diciembre.
- De la Torre, Rodolfo (1990): En busca de una perspectiva económica general: conversación con Jagdish Bhagwati, *El trimestre económico*, vol. LVII (4), N° 228, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V., octubre-diciembre.
- González, Norberto (1988): Una política económica para el desarrollo, *Revista de la CEPAL*, N° 34 (LC/G. 1521-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Hirschman, A.O. (1971): The political economy of import-substitution industrialization in Latin America, *A Bias for Hope*, Londres, Yale University Press.
- _____(1992): Industrialization and its manifold discontents: West, East and South, *World Development*, vol. 20, N° 9, Oxford, Reino Unido, Pergamon Press Ltd., septiembre.
- Johnson, Harry G. (1966): Optimal trade intervention in the presence of domestic distortions, *Trade, Growth, and the Balance of Payments. Essays in Honor of Gottfried Haberler*, Chicago, Illinois, Rand McNally & Co.
- Krugman, Paul R. (1987a): Is free trade passé?, *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 1, N° 2, Nashville, Tennessee, The American Economic Association, otoño.
- _____(1987b): Strategic sectors and international competition, Robert M. Stern (ed.), *U.S. Trade Policies in Changing World Economy*, Cambridge, Mass., MIT Press.
- _____(1988): La nueva teoría del comercio internacional y los países menos desarrollados, *El trimestre económico*, vol. LV (1), N° 217, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, S. A. de C.V., enero-marzo.
- _____(1990a): Import protection as export promotion: international competition in the presence of oligopoly and economies of scale, Paul R. Krugman, *Rethinking International Trade*, Cambridge, Mass., MIT Press.
- _____(1990b): Trade, accumulation, and uneven development, Paul R. Krugman, *Rethinking International Trade*, Cambridge, Mass., MIT Press.
- _____(1990c): Increasing returns and the theory of international trade, *Rethinking International Trade*, Cambridge, Mass., MIT Press.
- Milner, Chris (1988): Trade strategies and economic development, David Greenaway (ed.), *Economic Development and International Trade*, Nueva York, St. Martin's Press.
- Riedel, James (1988): Trade as an engine of growth: theory and evidence, David Greenaway (ed.), *Economic Development and International Trade*, Nueva York, St. Martin's Press.

Integración *y desviación* de comercio

Renato Baumann

Oficial de Asuntos Económicos de la División de Estadística y Proyecciones Económicas de la CEPAL.

La integración regional se ha convertido una vez más en un tema importante para América Latina y el Caribe. Sin embargo, a diferencia de las experiencias anteriores, los compromisos recientes tienen aspectos nuevos, como los procedimientos de negociación, los problemas inherentes a los diversos acuerdos —algunos tan novedosos como la adopción de monedas comunes, la creación de empresas binacionales, la legislación común sobre temas laborales, etc.— y la oportunidad en que se realizan estos esfuerzos. Entre las diversas iniciativas de integración que hoy se están consolidando en la región cuatro tienen particular importancia, por el peso de las economías involucradas: el MERCOSUR, el Pacto Andino, el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y la Comunidad del Caribe (CARICOM). En este artículo se hace una estimación de un posible resultado de las corrientes de comercio —dentro de cada agrupación de países y entre cada país y el resto del mundo— en que pueden desembocar estos cuatro procesos de integración, mediante la definición arbitraria de un criterio para estimar la desviación de comercio, y se analizan algunas repercusiones en las políticas de integración y los procedimientos de negociación.

I

Introducción

La integración regional es un tema antiguo en América Latina y el Caribe, y los primeros pasos hacia ella se remontan a los últimos años del decenio de 1950. La perspectiva de lo que sería el Tratado de Roma —suscrito en 1957— se tradujo en diversos estudios a nivel regional para evaluar las posibilidades de una respuesta local al entonces futuro proyecto de una unión europea.

Varias limitaciones actualmente bien documentadas (iniciativas de integración paralelas a la profundización de la estructura productiva industrial, fórmulas inadecuadas de negociación, etc.) llevaron a logros muy parciales en los años sesenta y setenta, no obstante la intensa insistencia oficial.

El escenario varió un poco a finales de los años ochenta, cuando países geográficamente cercanos suscribieron diversos compromisos que se concretaron con la formación de uniones aduaneras subregionales en un horizonte temporal relativamente breve.

Entre las nuevas características se hallaban los procedimientos de negociación, los problemas inherentes a los diversos acuerdos —asuntos sin precedentes como la adopción de una moneda común, la creación de empresas binacionales, la legislación común respecto de temas concretos como las normas del mercado laboral, etc.— y la oportunidad misma en que se realizaban estos esfuerzos.

Otra característica común a varias iniciativas es que apuntan a mediados del decenio de 1990 como fecha límite para la consolidación de las estructuras internacionales integradas.

Entre las iniciativas de integración subregional en proceso de consolidación, cuatro tienen particular relevancia, por la importancia relativa de las economías participantes: i) el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), en el que participan Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay; ii) el Pacto Andino, que incluye a Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela; iii) el Mercado Común Centroamericano (MCCA), consti-

tuido por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, y iv) la Comunidad del Caribe (CARICOM), integrada por Antigua y Barbuda, las Antillas Neerlandesas, Aruba, Bahamas, Barbados, Belice, Cuba, Dominica, Granada, Guyana, Haití, las Islas Vírgenes Británicas, las Islas Vírgenes de los Estados Unidos, Jamaica, Montserrat, Puerto Rico, la República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, y Trinidad y Tabago.

Evidentemente, se prevé que los buenos resultados de los esfuerzos de integración de estas cuatro agrupaciones de países se traducirán en una intensificación de las corrientes comerciales intrazonales y en un incremento de la producción dentro de cada agrupación para reemplazar las importaciones provenientes de terceros países. Sin embargo, las publicaciones conexas rara vez se refieren a la magnitud de tal sustitución y su probable concentración sectorial.

El presente artículo se propone estimar uno de los posibles resultados respecto de las corrientes de comercio que quizá se produzcan a partir de estos procesos de integración, mediante la definición arbitraria de un criterio para simular la desviación de comercio. Esto permite analizar las variaciones probables de las corrientes de intercambio dentro de cada grupo de países, y entre cada país y el resto del mundo.

En la sección II se describe brevemente cada uno de los cuatro procesos de integración mencionados y se presenta información básica relativa a las corrientes de comercio previas a la integración. En la sección III se da cuenta de las hipótesis básicas y de la metodología e información utilizadas; en la sección IV se examinan los resultados principales del ejercicio, y en la sección V se reflexiona en torno a esos resultados y sus posibles repercusiones en materia de políticas.

□ El autor agradece a Myriam Moris la asistencia prestada en el aspecto computacional.

II

Cuatro agrupaciones de países en proceso de integración

Los últimos años han sido testigos de los renovados esfuerzos de los países de América Latina y el Caribe para intensificar sus procesos de integración.

A diferencia de experiencias anteriores, éstas se caracterizan, en el aspecto político, por ser patrocinadas por gobiernos elegidos democráticamente. En el aspecto económico, la adopción simultánea de políticas uniformes de liberalización, hecho sin precedentes en la región, explica sin duda las nuevas características de los compromisos con la integración, mirada ya no como un modo de sustituir las importaciones provenientes de terceros países, sino más bien como un medio de mejorar la competitividad de sus exportaciones y de vincularse más cabalmente con la economía internacional. Y es también la razón principal de la similitud de objetivos y la sincronización de estas iniciativas integradoras.

Los compromisos contraídos con anterioridad por Brasil y Argentina para lograr un mercado común se ampliaron en marzo de 1991 para incluir también a Paraguay y Uruguay, dando forma así al MERCOSUR, que debería comenzar a funcionar antes de enero de 1995. El mismo horizonte temporal fue adoptado para sus respectivas iniciativas por los países del Grupo Andino, según se acordó en el Acta de La Paz suscrita en noviembre de 1990, y por los países del Caribe, en agosto de ese mismo año. El año 1995 se ha señalado asimismo como fecha de referencia para la creación de una comunidad económica entre los países centroamericanos, de conformidad con el Plan de Acción Económica de Centroamérica.

Los aspectos más importantes que habrán de examinarse aquí se vinculan con la estructura del comercio (previa a la integración) de los países que conformarán esas cuatro zonas de libre comercio. En los párrafos siguientes se describen las características básicas de las corrientes de comercio intrazonales de estas cuatro agrupaciones de países en 1991. El análisis en detalle, a nivel de productos, sólo pudo hacerse utilizando la información disponible más reciente a ese nivel de desagregación: de 1989 para el MERCOSUR y el Pacto Andino, y de 1988 para el MCCA y la CARICOM.

1. EL MERCOSUR

Es la mayor de las cuatro agrupaciones, con exportaciones intrazonales en 1989 por valor de 4 mil millones de dólares, en comparación con cerca de mil millones del Pacto Andino, poco más de 600 millones en 1988 del MCCA y menos de 200 millones de la CARICOM.

En las cuatro agrupaciones, las corrientes de comercio muestran bastante concentración: las tres corrientes principales de exportaciones bilaterales representan más de la mitad del valor total de las exportaciones intrazonales. En el MERCOSUR, el comercio bilateral entre Brasil y Argentina y las exportaciones de Brasil a Uruguay equivalieron, en 1989, al 57% de todo el comercio intrazonal.

Por las diferencias en el grado de apertura y el tamaño de las economías participantes, la importancia relativa del mercado intrazonal varía marcadamente de un país a otro, aunque en todos ellos hay algunos sectores para los cuales ese mercado representa más de la mitad del valor total de las exportaciones sectoriales (cuadro 1).

Es evidente que la importancia relativa del mercado zonal para Paraguay y Uruguay, por ejemplo, es mucho mayor que para Brasil. Así es no sólo en términos generales, sino también para diversas industrias: cuando se las considera de manera aislada, resulta que los sectores exportadores que generan más de un tercio del valor total de las exportaciones de Paraguay colocan en el MERCOSUR más de la mitad de sus exportaciones.

El hecho de que dicho mercado tenga poca importancia para los principales exportadores indica que al parecer existe un margen bastante significativo para la desviación de comercio, y por ende, que el aporte de las corrientes de comercio intrazonales a la balanza comercial global varía de un país a otro. Si bien los cuatro países del MERCOSUR tuvieron superávit en su comercio con el resto del mundo, en 1989 Brasil y Uruguay fueron importadores netos en su comercio intrazonal. (En la sección IV se analizan las cifras de la balanza comercial y se com-
pa-

CUADRO 1

MERCOSUR: Algunos indicadores básicos

País	Importancia relativa del mercado zonal en 1991 (%)		Sectores que colocan en el MERCOSUR más del 50% del valor total de sus exportaciones, 1989	
	Exportaciones	Importaciones	Número de sectores ^a	Participación de las exportaciones al MERCOSUR en las exportaciones totales del sector (%)
Argentina	16.06	12.75	44	3.1
Brasil	4.04	10.80	10	0.2
Paraguay	35.19	36.00	42	36.0
Uruguay	35.14	30.26	105	20.6

Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), *Direction of Trade Statistics Yearbook, 1992*, Washington, D.C., 1992, y estimaciones basadas en datos primarios del Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (BADECEL), CEPAL, Naciones Unidas.

^a De 237 grupos de productos incluidos en la Clasificación Internacional Uniforme del Comercio Internacional (CUCI) a nivel de tres dígitos.

ran las corrientes de comercio antes y después de la integración).

Si se consideran las corrientes más importantes de intercambio, resulta que en 1989 las principales exportaciones de Argentina dentro del MERCOSUR comprendían primordialmente trigo, productos lácteos, frutas y nueces, derivados del petróleo y repuestos para automóviles. Brasil exportaba café, mineral y concentrados de hierro, derivados del petróleo, productos de acero y automóviles. Uruguay aportaba sobre todo carne, arroz, preparados de cereales y algunos productos químicos, como pigmentos y pinturas, en tanto que Paraguay exportaba principalmente algodón, carne, café y aceites esenciales.

2. El Pacto Andino

El Pacto Andino, segundo en importancia entre las cuatro agrupaciones, exhibe un largo historial de intentos de integración en que entran en juego temas como políticas industriales comunes y otros que exceden el simple otorgamiento de concesiones comerciales. Los esfuerzos más recientes han sido mucho menos ambiciosos y se han concentrado en las políticas de comercio, con miras al objetivo general de llegar a un mercado común.

Las corrientes de comercio intrazonales también están relativamente concentradas, ya que el intercambio bilateral entre Colombia y Venezuela y

CUADRO 2

Pacto Andino: Algunos indicadores básicos

País	Importancia relativa del mercado zonal en 1991 (%)		Sectores que colocan en los países del Pacto Andino más del 50% del valor total de sus exportaciones, 1989	
	Exportaciones	Importaciones	Número de sectores ^a	Participación de las exportaciones al Pacto Andino en las exportaciones totales del sector (%)
Bolivia	10.32	3.74	6	4.2
Colombia	7.54	8.53	54	1.6
Ecuador	4.97	7.55	32	0.9
Perú	7.73	17.15	48	1.7
Venezuela	3.21	2.49	17	0.3

Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), *Direction of Trade Statistics Yearbook, 1992*, Washington, D.C., 1992, y estimaciones basadas en datos primarios del Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (BADECEL), CEPAL, Naciones Unidas.

^a De 237 grupos de productos incluidos en la CUCI a nivel de tres dígitos.

las exportaciones de Ecuador a Perú en 1989 representaron el 58% de todo el comercio dentro de la agrupación.

El grado de integración —medido por la importancia relativa del comercio intrazonal en el comercio total de la agrupación— es bastante limitado para todos los países participantes: el comercio intrazonal representa alrededor del 10% o menos de las exportaciones e importaciones totales, salvo en el caso de las importaciones de Perú. A diferencia del MERCOSUR, en el Pacto Andino los indicadores de dependencia zonal para las exportaciones de los distintos sectores también son muy bajos (cuadro 2).

En 1989, los productos más importantes en el comercio intrazonal fueron, para Perú, las exportaciones de cobre, zinc, fibras artificiales y derivados del petróleo. Ecuador exportó a la zona principalmente petróleo, derivados del petróleo, pescado preparado, crustáceos y moluscos. Venezuela exportó principalmente derivados del petróleo, productos químicos diversos, productos de acero y aluminio. La contribución de Colombia al mercado zonal consistió en exportaciones de carne, algodón, algunos productos químicos y manufacturas livianas, como ropa exterior y artículos para viajes. Bolivia participó en dicho mercado exportando predominantemente azúcar, madera, algunos productos químicos y metales no ferrosos.

3. El Mercado Común Centroamericano (MCCA)

Quizá podría decirse que es en Centroamérica donde los proyectos de integración regional figuran como los más ambiciosos entre las recientes iniciativas de integración. Las economías participantes se proponen no sólo crear una zona de libre comercio con barreras comunes a las importaciones —como en la mayoría de las otras subregiones— sino que tratan de avanzar un poco más y establecer una comunidad económica con instituciones comunes.

Sin embargo, el comercio intrazonal en 1988 se hallaba muy concentrado (56%) en el intercambio bilateral entre Guatemala y El Salvador y las exportaciones de Guatemala a Costa Rica.

Las cifras del cuadro 3 confirman que una proporción bastante significativa (más de 20%) de las exportaciones de El Salvador y Guatemala y algo menor de las de Costa Rica van al mercado zonal.

En 1988 los productos principales que Costa Rica exportó a ese mercado incluían neumáticos, productos medicinales y farmacéuticos y productos de acero. El Salvador exportó a él sobre todo papel y cartón, productos medicinales y farmacéuticos, y calzado. La contribución de Guatemala consistió principalmente en productos medicinales y farmacéuticos, productos comestibles, perfumería y preparados para limpieza. Honduras concentró su participación en las exporta-

CUADRO 3

Mercado Común Centroamericano (MCCA): Algunos indicadores básicos

País	Importancia relativa del mercado zonal en 1991 (%)		Sectores que colocan en el MCCA más del 50% del valor total de sus exportaciones, 1989	
	Exportaciones	Importaciones	Número de sectores ^a	Participación de las exportaciones al MCCA en las exportaciones totales del sector (%)
Costa Rica	10.42	8.05	71	6.3
El Salvador	21.33	16.29	115	22.9
Guatemala	26.96	8.54	135	21.1
Honduras	3.59	7.95	59	1.6
Nicaragua	9.64	15.68	69	6.3

Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), *Direction of Trade Statistics Yearbook, 1992*, Washington, D.C., 1992, y estimaciones basadas en datos primarios del Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (BADECEL), CEPAL, Naciones Unidas.

^a De 237 grupos de productos incluidos en la CUCI a nivel de tres dígitos.

ciones intrazonales en aceites fijos de origen vegetal, frutas y nueces y madera, y Nicaragua principalmente en hierro y acero en barras, algunos productos químicos y productos de alambre.

4. La CARICOM

Se trata de la más pequeña de las cuatro agrupaciones examinadas y en ella los indicadores muestran los niveles más bajos de integración.

Según las cifras de 1988 y los datos disponibles a nivel de productos para sólo algunos de los países participantes en el proceso de integración, el comercio intrazonal en la CARICOM se concentró (64%) en el comercio bilateral entre Jamaica y Trinidad y Tabago, y en las exportaciones de este último país a Barbados.

Puede decirse que en la CARICOM el mercado zonal tiene cierta importancia solamente para las exportaciones de Barbados, Dominica y Trinidad y Tabago, aun cuando representa menos de 20% en estos casos (cuadro 4). Para el resto de los países de la CARICOM, la participación relativa de esta agrupación

en sus exportaciones totales varió generalmente entre menos de 1% y alrededor de 9%, y según datos de 1988, fue escasa inclusive a nivel de los distintos sectores.

En 1988 las exportaciones intrazonales de Barbados consistieron principalmente en papel y cartón, algunos productos químicos y materiales de construcción. Jamaica exportó al mercado intrazonal principalmente productos químicos, bebidas no alcohólicas y productos comestibles. Trinidad y Tabago contribuyó con exportaciones de derivados del petróleo, preparados no alcohólicos, preparados de cereales y algunos productos de acero. Las exportaciones de Dominica a la CARICOM consistieron en gran medida en productos como jabón y preparados para limpiar y pulir, en tanto que las de Saint Kitts y Nevis fueron básicamente productos como margarina y mantecas de pastelería.

Este es el cuadro de las relaciones comerciales en que habrán de tener lugar los esfuerzos para fomentar la integración dentro de estas cuatro agrupaciones de países. El grado relativamente bajo de dependencia de los mercados intrazonales (muy

CUADRO 4

Comunidad del Caribe (CARICOM): Algunos indicadores básicos

País	Importancia relativa del mercado zonal en 1991 (%)		Sectores que colocan en la CARICOM más del 50% del valor total de sus exportaciones, 1989 ^a	
	Exportaciones	Importaciones	Número de sectores ^a	Participación de las exportaciones a la CARICOM en las exportaciones totales del sector (%)
Antillas				
Neerlandesas	8.84	6.60	...	...
Bahamas	1.05	1.10	...	...
Barbados	19.13	21.58	4	0.1
Belice	8.61	3.26	...	...
Dominica	12.96	4.96	...	...
Granada	9.21	21.59	...	...
Guyana	4.35	16.83	...	...
Haití	0.40	6.17	...	...
Jamaica	5.08	4.94	11	—
República Dominicana	1.34	1.09	...	...
Saint Kitts y Nevis (1988)	2.06	5.40	2	—
San Vicente	6.68	2.88	...	...
Suriname	1.50	18.27	...	...
Trinidad y Tabago	16.17	4.83	1	—

Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), *Direction of Trade Statistics Yearbook, 1992*, Washington, D.C., 1992, y estimaciones basadas en datos primarios del Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (BADECEL), CEPAL, Naciones Unidas.

^a De 237 grupos de productos incluidos en la CUCI a nivel de tres dígitos.

bajo si se le compara, por ejemplo, con el de la Comunidad Europea) hace pensar —si la composición global del comercio de productos básicos es compatible con el exceso de demanda que se satisface con importaciones desde terceros países— que

hay un margen significativo para la desviación de comercio.¹ En la sección siguiente se detallan los supuestos básicos y la metodología adoptada en este caso para simular un posible resultado de esa desviación.

III

Supuestos y metodología del ejercicio de simulación

La teoría de comercio internacional señala algunas consecuencias indiscutibles de la formación de una unión aduanera entre dos países. Hace hincapié, entre otras cosas, en dos efectos de importancia económica, a saber, la creación de nuevas corrientes comerciales entre los miembros de la unión y —como consecuencia de la adopción de barreras comunes a las importaciones provenientes de terceros países ajenos a la unión— la desviación de comercio, entendida como la sustitución de importaciones (más baratas) originarias de terceros países, por productos que habrá de suministrar el otro miembro de la unión.

En el presente artículo nos proponemos estimar estos efectos en relación con los cuatro procesos de integración que tienen lugar actualmente en América Latina.

Las estimaciones de la desviación de comercio y de las subsiguientes corrientes de intercambio que figuran en estas simulaciones no tienen en cuenta toda la demanda potencial en cada país miembro. Es decir, el análisis se circunscribe únicamente a los primeros efectos del cambio de las corrientes comerciales, sin considerar posibles efectos de sustitución en la producción interna. Se trata básicamente de un análisis (estático) de lo que sucedería si, habida cuenta de las corrientes de comercio al comienzo del proceso de integración y algunas hipótesis acerca de cuál podría ser el criterio para desviar el comercio, se cumplieran plenamente las perspectivas de integración en las cuatro agrupaciones de países.

1. Supuestos

En este ejercicio se supone que:

i) Se produce una desviación de comercio hasta el punto en que un país miembro —elegido de acuerdo con un determinado criterio, como se explica a continuación— pueda satisfacer las necesidades de importaciones de los demás miembros de la agrupación respecto de algunos productos. Tales necesidades de la demanda se definen en términos de la estructura real de las importaciones (antes de la integración) de cada país.

ii) No existen restricciones de la oferta.

iii) Los bienes transados son homogéneos y las estructuras internas de la demanda y la oferta en cada mercado son de tal naturaleza que hay una sustitución perfecta entre los bienes que exigen los consumidores locales y los que se consumen en terceros países (es decir, no existen restricciones para desviar las exportaciones de un mercado hacia otro cualquiera).

iv) La estructura de la oferta con posterioridad a la integración debe ser la más eficiente, lo que quiere decir que el exportador más competitivo antes de la integración deberá suministrar los productos con que habrán de reemplazarse los de los proveedores ajenos a la agrupación.

v) El proceso de integración no deberá afectar (por lo menos al comienzo) la estructura relativa de las importaciones. Puesto que no hay cambios en los patrones de consumo, la composición sectorial de las importaciones y la participación relativa de cada país en las importaciones totales de cada agrupación se mantienen invariables.

vi) Las hipótesis anteriores también se traducen en la condición adicional de que la balanza comercial general de cada país no sea alterada por el proceso de integración, puesto que no hay variación en el valor

¹ El margen de desviación de comercio sería inclusive mayor si se tuvieran en cuenta la participación creciente de varias de estas economías en el comercio de productos manufacturados y las posibilidades que ofrece el comercio intrasectorial. Pero esto desborda con creces la finalidad de este artículo.

de las exportaciones e importaciones totales, sino sólo una reorientación parcial de ellas.

vii) Se supone además —huelga decirlo— que estos cuatro procesos de integración no se malograrán y que la estructura del comercio de hoy corresponde a la estructura predominante al comienzo del proceso de integración. En otras palabras, en el análisis se comparan dos situaciones y no se admiten cambios en el período cronológico que media entre ambas.

2. Metodología

En el presente análisis de los procesos de integración intrazonal sobre las corrientes de comercio, el margen de sustitución en la oferta de bienes comercializados se define como la cantidad de importaciones actuales (antes de la integración) provenientes de países que no integran la agrupación, pero respecto de las cuales hay claros indicios de que se podría satisfacer el exceso de demanda dentro de la agrupación, mediante la desviación de productos que se exportan a terceros mercados y su envío a los países de la agrupación a fin de reemplazar a los proveedores externos.

Dicho de otra manera, el análisis se centra en los productos respecto de los cuales hay elementos de juicio para afirmar que la cantidad realmente exportada por uno de los miembros de la agrupación al resto del mundo puede modificarse —teniendo en cuenta los supuestos enumerados anteriormente— para reemplazar a los proveedores de terceros países.²

La satisfacción de ese exceso de demanda como consecuencia del proceso de integración regional supone una desviación de comercio (puesto que las condiciones de la oferta actual y la balanza comercial global se mantienen constantes), la que deberá realizarse de la manera más eficiente posible.

Así pues, el ejercicio se concibió de modo muy específico, en el supuesto de que el proveedor más eficiente debería suministrar los productos para los cuales existe un exceso de demanda dentro de la agrupación. La desviación de comercio así concebida supone las siguientes etapas:

i) El exceso de demanda dentro de la agrupación que enfrenta cada país participante se define —respecto de cada producto— como la suma de las importaciones (reales) desde el “resto del mundo” efectuadas por los otros miembros antes de la integración.

ii) Adoptamos como “indicador de competitividad” el monto efectivamente exportado por cada país miembro de la agrupación a terceros mercados: cuanto mayor sea la cantidad exportada tanto más competitivo será el país de origen (en relación con los otros miembros de la agrupación). Una limitación evidente de este procedimiento radica en que no se hacen ajustes para tener en cuenta la escala de producción interna (con lo que se discrimina en contra de las economías más pequeñas de cada agrupación). Se supone implícitamente que el país que exporta mayor cantidad de determinado producto es el más eficiente y es, por lo tanto, un “aspirante natural” a suministrar, dentro de la agrupación, los productos respecto de los cuales hay indicaciones de un exceso de demanda, determinado según se describió anteriormente.

iii) De conformidad con los criterios adoptados, se produciría una desviación de comercio únicamente en aquellos productos respecto de los cuales las exportaciones (antes de la integración) de uno de los países miembros de la agrupación al resto del mundo superan el exceso de demanda dentro de la agrupación que enfrenta ese país específico. En tal caso, el “proveedor eficiente”, según se definió más atrás, se determina con mayor facilidad.³

iv) La desviación de comercio se define, por consiguiente, para cada país y producto, separando —de las exportaciones que realmente se dirigen a terceros mercados— la cantidad necesaria para satisfacer el exceso de demanda del mercado zonal. Esto lleva obviamente a señalar a diferentes países como los posibles futuros proveedores (complementarios) de determinados productos en los mercados zonales, con consecuencias evidentes para sus exportaciones a terceros mercados. A modo de ilustración, con esta metodología se pudo deducir la desviación probable de comercio de determinado pro-

² Lo ideal sería que en las estimaciones de desviación de comercio se tuviera en cuenta toda la información pertinente (por ejemplo, la desaparición gradual de las barreras comerciales y las elasticidades pertinentes de la oferta y la demanda de todos los países participantes en cada proceso de integración). Tal enfoque exigiría muchos más datos que los disponibles al momento de redactar este trabajo y, por lo tanto, va más allá de nuestros propósitos.

³ Por cierto que se podría utilizar cualquier otro procedimiento para definir la manera en que podría darse la desviación de comercio. Podría sostenerse que sería más aceptable utilizar otro criterio que considerara todos los miembros de la agrupación. Pero cualquiera que fuese el procedimiento para fijar el monto correspondiente a cada país, sería tan arbitrario como el adoptado aquí.

ducto —trigo, por ejemplo— después de la constitución del MERCOSUR. A Argentina, como principal exportador de esa agrupación, correspondería satisfacer las necesidades zonales (previas a la integración), mediante la reducción de la cantidad que exporta a otras zonas.

v) Después de identificar la desviación de comercio para cada país, es posible determinar el valor de sus nuevas corrientes de exportación (después de la integración) al mercado zonal y a otros mercados.

vi) Para estimar las corrientes de importación (después de la integración) se necesitan algunas hipótesis adicionales. Es evidente que las importaciones de cada país desde otros países miembros de la agrupación equivalen a la cantidad efectivamente importada antes de la integración, más una parte de las nuevas corrientes comerciales que resultan del proceso de integración. Cabe tener presente, sin embargo, que las estimaciones de la desviación de comercio se hicieron para cada país, es decir, desde la perspectiva del proveedor de cada producto. Queda por estimar qué cantidad del valor desviado había de importar individualmente cada país. La hipótesis adicional adoptada en este caso consistió en considerar que no se produciría cambio alguno en la estructura sectorial de las importaciones de cada país y que, por consiguiente, la participación de cada uno en las importaciones totales de cada producto se mantendría inalterada por el proceso de integración. La misma partici-

pación porcentual real para cada país se utilizó luego para determinar qué cantidad del comercio desviado para cada producto le correspondería importar a cada país miembro.

vii) Una vez estimadas las supuestas importaciones intrazonales posteriores a la integración, fue posible calcular las nuevas corrientes de importación intrazonal y global y, por lo tanto, el nuevo equilibrio en las relaciones de cada país con los demás miembros de la agrupación y con el resto del mundo.

3. Información utilizada

Los datos utilizados se tomaron del Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (BADECEL), de la CEPAL, y corresponden a los grupos de productos incluidos en la Clasificación Uniforme del Comercio Internacional (CUCI) a nivel de tres dígitos. Al momento de efectuar el presente estudio, los datos más recientes disponibles a ese nivel correspondían a 1989 en el caso del MERCOSUR y el Pacto Andino y a 1988 en el del MCCA y la CARICOM.

Para el MERCOSUR, el Pacto Andino y el MCCA se dispuso de datos sobre cada uno de los países miembros. Para la CARICOM, el análisis hubo de limitarse a la información correspondiente a Barbados, Dominica, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, y Trinidad y Tabago.

IV

Principales resultados del ejercicio de simulación

El ejercicio de simulación permitió determinar seis vectores básicos de productos correspondientes a: i) los productos cuyas exportaciones se desviarían de terceros mercados hacia el mercado zonal; ii) los productos cuya importación continuaría desde terceros países, ya que los países de la agrupación no podrían cumplir con las condiciones exigidas para satisfacer las necesidades de la demanda local;⁴ iii) los nuevos

vectores de las exportaciones e importaciones totales del comercio intrazonal (posterior a la integración), y iv) los nuevos vectores de las exportaciones e importaciones totales en el comercio (posterior a la integración) con el resto del mundo.

El análisis del vector resultante de productos desviados hacia el mercado intrazonal ilustra las diferentes condiciones de las diversas economías y permite determinar los productos con que cada país contribuiría a dicho mercado.

Como se mencionó en la sección anterior, el ejercicio se realizó utilizando estadísticas de comercio de los grupos de productos señalados con tres

⁴ Se trata de aquellos productos respecto de los cuales ningún país tenía, durante el período previo a la integración, un monto de exportaciones a terceros países que excediera la demanda total de importaciones correspondiente a los otros países miembros.

dígitos en la CUCI. Existen 237 grupos de productos a este nivel de agregación. Un indicador del grado de participación de cada país en la desviación de comercio es, entonces, la enumeración misma de la cantidad de grupos de productos que correspondería a cada país desviar hacia el mercado intrazonal, según las hipótesis adoptadas (cuadro 5).

Del cuadro 5 se desprende que la desviación de comercio tendería a ser más intensa para las principales economías exportadoras de cada grupo, lo que es en parte un resultado de la metodología adoptada y

está muy claro en el caso del MERCOSUR, por ejemplo. Pero obsérvese que este sesgo reconocido no es una característica genérica: para el Pacto Andino se estima que Perú contribuiría con mayor cantidad de productos que cualquier otro miembro, a pesar de las exportaciones totales más significativas de Colombia y Venezuela; lo mismo vale para Costa Rica en comparación con Guatemala en el MCCA, y para Jamaica frente a Trinidad y Tabago en la CARICOM. Al parecer, la especialización sectorial específica desempeña un papel importante.

CUADRO 5

Desviación de comercio estimada en cuatro procesos de integración en América Latina y el Caribe: Grupos de productos involucrados en cada país e importancia relativa de la desviación

	Grupos de productos (Nº)	Desviación de comercio	
		Importancia relativa de la desviación	
		En las exportaciones intrazonales (%)	En las exportaciones totales (%)
MERCOSUR (1989)			
Argentina	21	25	4
Brasil	98	77	8
Paraguay	—	—	—
Uruguay	3	3	1
Pacto Andino (1989)			
Bolivia	7	117	7
Colombia	16	21	2
Ecuador	9	17	1
Perú	20	310	23
Venezuela	16	154	6
MCCA (1988)			
Costa Rica	15	20	2
El Salvador	1	3	1
Guatemala	9	3	1
Honduras	9	66	3
Nicaragua	2	25	2
CARICOM (1988)			
Barbados	3	15	1
Dominica	1	233	16
Jamaica	11	164	4
Saint Kitts y Nevis	1	8	0
Trinidad y Tabago	9	622	21

Fuente: Estimaciones basadas en datos primarios del Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (BADCECEL), CEPAL, Naciones Unidas.

El cuadro 5 muestra también dos indicadores de la importancia relativa de la desviación estimada en función del valor de las exportaciones, de manera que se pueda tener una idea aproximada de sus efectos relativos en las corrientes de exportación (previas a la integración) al mercado intrazonal y al resto del mun-

do. Este cuadro sugiere también (de manera previsible) que en las agrupaciones más homogéneas de países es probable que los diversos miembros contribuyan con cantidades de productos muy semejantes, mientras que lo contrario se observa en las agrupaciones con diferencias más pronunciadas. Las cifras re-

lativas al MERCOSUR y al Pacto Andino son muy ilustrativas al respecto.

No es de sorprenderse —dada la escasa integración anterior de los países del Caribe— de que el efecto mayor lo tendría la consolidación de la CARICOM. También al parecer serían notorios los efectos del MERCOSUR en las exportaciones intrazonales de Brasil y del Pacto Andino en las de Perú.

Sin embargo, en vista de la baja participación inicial de los mercados intrazonales, incluso tales incrementos espectaculares tendrían repercusiones limitadas en las exportaciones globales de cada agrupación. Con las únicas excepciones de Trinidad y Tabago y Dominica en la CARICOM, y de Perú en el Pacto Andino, la desviación de comercio calculada de esta manera representaría alrededor de 8% o menos de las exportaciones totales de cada uno de estos países.⁵

Estas cifras parecen indicar que inclusive adoptando la hipótesis extrema de que todo el potencial de desviación de comercio se concentraría en una sola economía de cada grupo, la repercusión general en el comercio total sería forzosamente limitada.

El análisis de las estimaciones sectoriales de la desviación de comercio da una idea aproximada de la manera en que cada país contribuiría al mercado intrazonal después de la creación de la zona de libre comercio. De acuerdo con estas estimaciones, los principales productos correspondientes a cada país (los productos que representarían la mitad o más del valor del comercio desviado por cada país) serían los que se indican en el cuadro 6.

Las cifras de este cuadro pueden interpretarse como el resultado sectorial de la desviación de comercio, siempre que las actuales condiciones del mercado se mantengan y el proceso de integración se realice sin interferencias externas, tales como políticas comunes a nivel sectorial, diferenciación sectorial en el proceso de liberalización comercial u otras.

Es interesante observar que en la mayoría de los casos las nuevas corrientes de comercio comprenderían principalmente productos primarios o manufacturas livianas con un fuerte componente de recursos naturales (productos químicos y textiles). En ninguno de estos casos habría un incremento de

las exportaciones intrazonales de bienes de capital.⁶ Una explicación posible de este resultado puede hallarse en la estructura actual del comercio de estos productos en América Latina y el Caribe: la mayoría de las exportaciones de bienes de capital de esta región ya están destinadas a otros países de América Latina, aunque los países de la OCDE satisfacen la mayor parte de las necesidades de esta región (de hecho este rubro sigue siendo uno de los más importantes grupos de productos que se importan desde el mundo industrializado).⁷

Los cuadros 5 y 6, examinados en conjunto, pueden llevar a las conclusiones siguientes: i) existe un margen significativo para intensificar el comercio intrazonal, es decir, las similitudes en las estructuras actuales de las exportaciones e importaciones de los distintos países de las agrupaciones no parecen constituir un obstáculo importante por sí mismas, y ii) los procesos de integración no inducidos (espontáneos) podrían no conducir al fomento a menudo esperado del comercio intrazonal de productos industrializados.

El cuadro 7 hace una síntesis, para cada agrupación de países, de los productos que continuarán siendo importados desde terceros países aun después del proceso de integración: es decir, aquellos productos respecto de los cuales, de acuerdo con los criterios actuales, no existe un margen para reemplazar a los proveedores externos (una vez más, se trata de los productos que representan la mitad o más del valor total del exceso de demanda de importaciones provenientes de terceros países).

El ejercicio de simulación indicaría que el MERCOSUR, el Pacto Andino y el MCCA seguirán dependiendo de los suministros externos de productos químicos y conexos, de maquinaria (eléctrica y no eléctrica) y de algunos productos industriales intermedios, como productos de papel y acero. En el MCCA también es probable que siga habiendo un exceso de demanda para equipo de transporte. Estas tres agrupaciones, así como la CARICOM, seguirán asimismo dependiendo de los suministros externos

⁵ Cabe recordar que, por hipótesis, las cifras del cuadro 5 no se refieren a cambios en las exportaciones totales (que se suponen constantes y sólo se han reorientado), sino que simplemente ilustran la magnitud relativa de las nuevas corrientes de intercambio.

⁶ Brasil es el único país respecto del cual las simulaciones han proporcionado cifras de desviación de comercio correspondientes a la sección 7 de la CUCI, Maquinaria y equipo de transporte. Incluyen no sólo vehículos de carretera, sino también maquinaria especializada para determinadas industrias, maquinaria industrial en general, maquinaria eléctrica y otros equipos de transporte.

⁷ Véase, CEPAL, *Latin America: Trade of Capital Goods and the Need for Export Financing* (LC/R.967/Rev.1), Santiago de Chile, 1991.

CUADRO 6

Desviación de comercio: Contribución sectorial simulada de los diferentes países al mercado de la agrupación a la cual pertenece

País	CUCI	Producto
MERCOSUR		
Argentina	041	Trigo
	054	Legumbres frescas o congeladas
	611	Cuero
	678	Tubos de fundición
Brasil	334	Productos derivados del petróleo, refinados
	583	Productos de polimerización
	672	Lingotes y otras formas primarias de hierro o acero
	674	Planos universales, chapas y planchas de hierro o acero
	743	Bombas y compresores
	781	Automóviles para pasajeros
	784	Partes y accesorios
Uruguay	654	Tejidos de fibras textiles, excepto de algodón o de fibras artificiales
Pacto Andino		
Bolivia	248	Madera trabajada simplemente
	687	Estaño
Colombia	292	Productos vegetales en bruto
	671	Arrabio, polvo y granallas de hierro o acero
	842	Ropa exterior para hombres y niños, de tejidos
Ecuador	057	Frutas y nueces, frescas o secas
Perú	081	Piensos para animales
	287	Minerales de cobre y sus concentrados
Venezuela	682	Cobre
	334	Productos derivados del petróleo, refinados
	673	Barras, varillas, ángulos, perfiles y secciones, de hierro y acero
MCCA		
Costa Rica	057	Frutas y nueces, frescas o secas
	292	Productos vegetales en bruto
	842	Ropa exterior para hombres y niños, de tejidos
	843	Ropa exterior para mujeres, niñas y bebés, de tejidos
El Salvador	658	Artículos confeccionados total o principalmente con materias textiles
Guatemala	075	Espicias
	263	Algodón
Honduras	686	Zinc
Nicaragua	971	Oro no monetario
CARICOM		
Barbados	091	Margarina y mantecas de pastelería
Dominica	057	Frutas y nueces, frescas o secas
Jamaica	061	Azúcar y miel
	843	Ropa exterior para mujeres, niñas y bebés, de tejidos
Saint Kitts y Nevis	268	Lana y otros pelos de animales
Trinidad y Tabago	334	Productos derivados del petróleo, refinados
	522	Elementos químicos inorgánicos
	562	Abonos manufacturados

Fuente: Estimaciones basadas en datos primarios del Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (BADECEL), CEPAL, Naciones Unidas.

CUADRO 7

América Latina: Simulación de las importaciones provenientes de terceros países que continúan después de la formación de zonas de libre comercio

Agrupación de países	CUCI	Productos principales
MERCOSUR		
	287	Minerales y concentrados de cobre
	322	Hulla, lignito y turba
	333	Aceites de petróleo
	514	Compuestos de funciones nitrogenadas
	515	Compuestos organominerales y heterocíclicos
	541	Productos medicinales y farmacéuticos
	562	Abonos manufacturados
	724	Maquinaria textil y para trabajar cueros
	749	Partes y accesorios no eléctricos de máquinas
	776	Lámparas, tubos y válvulas electrónicas de cátodo caliente, de cátodo frío o de fotocátodo
Pacto Andino		
	041	Trigo
	515	Compuestos organominerales y heterocíclicos
	541	Productos medicinales y farmacéuticos
	562	Abonos manufacturados
	583	Productos de polimerización y copolimerización
	598	Productos químicos diversos
	641	Papel y cartón
	674	Planos universales, chapas y planchas de hierro o acero
	678	Tubos de fundición
	713	Motores de combustión interna, de émbolo
	723	Maquinaria y equipo de ingeniería civil y para contratista
	724	Maquinaria textil y para trabajar cueros
	728	Otras máquinas y equipos especiales para determinadas industrias
	737	Máquinas para trabajar metales
	743	Bombas y compresores
	749	Partes y accesorios no eléctricos de máquinas
	752	Máquinas para la elaboración automática de datos
	764	Equipo de telecomunicaciones
	778	Máquinas y aparatos eléctricos
	781	Automóviles para pasajeros
	784	Partes y accesorios
	874	Instrumentos y aparatos de medición, comprobación, análisis y control
MCCA		
	333	Aceites de petróleo
	334	Productos derivados del petróleo, refinados
	541	Productos medicinales y farmacéuticos
	562	Abonos manufacturados
	583	Productos de polimerización y copolimerización
	591	Desinfectantes, insecticidas, fungicidas
	641	Papel y cartón
	674	Planos universales, chapas y planchas de hierro o acero
	782	Vehículos automotores para el transporte de mercancías o materiales
CARICOM		
	334	Productos derivados del petróleo, refinados

Fuente: Estimaciones basadas en datos primarios del Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (BADECEL), CEPAL, Naciones Unidas.

de combustibles y lubricantes minerales y productos conexos. Otros dos productos específicos que vale la pena mencionar, a causa del constante exceso de demanda de ellos, son los minerales de cobre en el MERCOSUR y el trigo en el Pacto Andino.

Estos resultados podrían indicar la conveniencia de adoptar varias medidas de política relacionadas con estos procesos de integración, como las de estimular relaciones aún más estrechas entre el MERCOSUR y Chile, el principal proveedor de cobre, y la de crear mecanismos específicos para mejorar el mercado intrazonal de los bienes de producción que pueden ser suministrados por los países miembros.

Sin embargo, antes de entrar en este tipo de inferencias, quizá sea útil hacerse una idea de los efectos del proceso de integración en la balanza comercial de cada agrupación de países. La demanda de moneda fuerte en estos países es evidente. De ahí la importancia de evaluar los efectos de la desviación de comercio derivada de la presente simulación en la balanza comercial de cada país con el resto del mundo y con los otros miembros de la agrupación.

Cabe predecir que la balanza comercial con la agrupación de cada uno de los países que reemplaza-

rán a los proveedores externos probablemente mejor, de acuerdo con los criterios adoptados en el presente trabajo. Por lo tanto, debería producirse un incremento importante de los superávits comerciales de Argentina, Brasil,⁸ Costa Rica, y aún más de Perú, Venezuela y Trinidad y Tabago en sus transacciones intrazonales, como resultado de las modificaciones de las corrientes de comercio. A la inversa, Uruguay, Paraguay, Colombia, El Salvador, Barbados, Dominica, Jamaica, y Saint Kitts y Nevis aumentarían sus importaciones netas procedentes de miembros de su agrupación.

Debido a la metodología adoptada, estos resultados tienen como contraparte una variación correspondiente de los superávits comerciales de estos países con el resto del mundo. Los efectos en la balanza comercial con el resto del mundo serían relativamente pequeños, como cabría prever por los datos anteriores sobre las dimensiones relativas. En el caso concreto de Trinidad y Tabago, de materializarse los resultados previstos en las presentes simulaciones el superávit comercial con el resto del mundo se transformaría en un pequeño déficit.

V

Algunas reflexiones finales

En los últimos años ha adquirido impulso el debate sobre la integración regional y en general acerca de las ventajas de la constitución de zonas de libre comercio, ya sea a nivel subregional entre países de América Latina y el Caribe, o con participación de otros asociados importantes, como los Estados Unidos. Los nuevos enfoques de las políticas de comercio en su conjunto se han traducido, además, en nuevos conceptos en materia de preferencias comerciales: los países están tendiendo a considerar las recientes experiencias de integración como un medio de aumentar la competitividad y convertirla en un instrumento para mejorar las relaciones económicas internacionales de las economías de América Latina y el Caribe.

El acceso a mercados más grandes podría dar lugar a una producción en mayor escala y con métodos más eficientes, lo que se podría traducir en mejo-

res oportunidades para adoptar tecnologías actualizadas y un gradual incremento de la competitividad de la estructura productiva, según se ha sostenido. La razón principal para preferir las concesiones bilaterales a nivel subregional a la apertura unilateral de las economías nacionales reside en el elemento de negociación implícito en el primer caso, por el cual cada país participante puede asegurarse de obtener un mayor acceso a los mercados a cambio de las concesiones que otorgue. Los procesos de integración subregional pueden entenderse entonces como una etapa intermedia de "aprendizaje" en el avance hacia la liberalización multilateral del comercio.⁹

Este debate, si bien es cada vez más importante en América Latina, a menudo pasa por alto la esti-

⁸ El déficit considerable de Brasil se transformaría en superávit.

⁹ Mientras se conciben exclusivamente como concesiones comerciales, es decir, mientras no haya otras medidas paralelas de por medio (por ejemplo, políticas comunes que afecten al movimiento de los factores).

mación del probable efecto económico de esas experiencias, en parte por la dificultad de definir de manera aceptable en qué forma habrán de resultar afectadas las corrientes de comercio exterior de los países involucrados. La estimación de los efectos probables puede ser muy compleja, si se tienen en cuenta, entre otras cosas, las elasticidades pertinentes, los cambios intertemporales, y la utilización de modelos de equilibrio general para deducir los efectos de la integración en los diversos mercados de productos y factores.

En el presente artículo nos propusimos simular una de esas posibilidades, adoptando un criterio específico para determinar la desviación de comercio, según hipótesis reconocidamente extremas. Sólo uno de los países miembros dentro de cada agrupación reemplazaría a los proveedores externos de productos para los cuales, según los datos, hay un exceso de demanda de importaciones. Uno de los argumentos en favor de este razonamiento podría ser que considera los casos más extremos, en los que sólo intervienen los productores más eficientes, y por lo tanto podría reflejar situaciones que se aproximarían a movimientos determinados por el mercado.

Sea como fuere, la simulación ha producido algunos resultados interesantes.

Se encontró que —debido a la escasa dependencia de cada país respecto del comercio intrazonal— a falta de una expansión del comercio, es probable que el efecto global de la consolidación de los cuatro procesos de integración en el comercio total de los países participantes en estos procesos sea bastante limitado.

Al mismo tiempo, este bajo nivel de comercio antes de la integración constituye en sí una garantía de la existencia de márgenes importantes para la desviación de comercio. Se observó que, para algunos países, es probable que las exportaciones intrazonales aumenten de manera bastante significativa con la formación de estos mercados subregionales.

Esto no significa que el proceso de integración haya de producir necesariamente ventajas comparativas dinámicas. Es más, se concluyó que es probable que las nuevas corrientes de comercio (es decir, las de aquellos productos en que los países miembros de la agrupación reemplazan a los proveedores externos) se circunscriban a productos primarios y a manufacturas livianas que hagan uso de recursos naturales.

Esta situación refleja parcialmente la estructura efectiva del comercio —en que gran parte de las exportaciones de bienes manufacturados de los países

de América Latina y el Caribe se destinan a esta región y se ven, por lo tanto, afectadas por la metodología que se ha adoptado— pero también invita a estudiar la manera como se definen las concesiones bilaterales.

Los resultados indican que las preferencias comerciales diferenciadas bilateralmente —si se dejan al arbitrio de las fuerzas del libre mercado— tal vez no produzcan los efectos esperados de una integración regional que permita mejorar la competitividad en materia de productos manufacturados, salvo para algunos sectores específicos. En la medida en que el presente ejercicio refleje las tendencias naturales de la demanda existente, es más probable que los efectos se sientan en el comercio de productos con un componente relativamente bajo de transformación industrial.

De las observaciones anteriores no se desprende que haya argumentos sólidos en favor de una intervención. Estos resultados deben examinarse detenidamente, en vista de la rigidez de las hipótesis. Pero ciertamente ilustran la necesidad de llevar a cabo un debate más intenso acerca del papel específico que cabe atribuir a los efectos esperados de estas experiencias de integración. Asimismo, pueden servir de lineamientos generales para definir posibles mecanismos de compensación entre los países participantes y ofrecer un argumento en favor de procesos de reducciones arancelarias sectoriales (en vez de lineales o generales) vinculados con la constitución de estas zonas de libre comercio.

¿Qué enseñanzas en materia de políticas pueden derivarse de estas conclusiones?

Ante todo, puesto que el ejercicio señala la existencia de márgenes importantes para la creación de comercio, una recomendación evidente es la de estimular estos procesos, aun cuando ello exija moderar las expectativas respecto de los efectos dinámicos que pudieran producirse.

Debe tenerse en cuenta también que —como se mencionó al comienzo del artículo— los procesos de integración aquí examinados apuntan a objetivos que van más allá de las concesiones comerciales y a menudo incluyen también un trato común a los inversionistas, a las normas del mercado laboral y a otros aspectos, llegando en algunos casos a medidas tan profundas como la creación de monedas comunes. En tales circunstancias, cabe formular al menos dos reservas importantes respecto de los resultados obtenidos aquí. En primer lugar, es probable que en la estructura de comercio influyan otros

factores determinantes, aparte la composición efectiva de la cuenta comercial antes de la integración. En segundo lugar, en un contexto normativo tan amplio, existe ciertamente margen para proponer una reformulación cuidadosa y previamente definida de las barreras comerciales, según criterios sectoriales acordados comúnmente, para reducir el costo de la perturbación que pudiera sobrevenir como consecuencia de una liberalización abrupta y generalizada del comercio.

Una última consideración es la que emana de un aspecto que no se ha tratado aquí, pero que tiene que ver con el carácter complementario de estas diversas experiencias de integración, desde una perspectiva regional más vasta.

Gran parte de las negociaciones que conducen a la formación de estas agrupaciones de países se realiza en el marco de acuerdos regionales más amplios, como sucede, por ejemplo, con las concesiones entre los países miembros del MERCOSUR: todas las reducciones arancelarias entre ellos figuran como concesiones bilaterales en el marco de la ALADI, como se-

ñal de que en el futuro pudieran extenderse a otros países de América Latina.

Esto lleva a un enfoque taxonómico del libre comercio, en que los acuerdos subregionales constituirían el primer paso, luego vendría la integración regional y finalmente la liberalización multilateral. Esta secuencia es más justificable en términos geopolíticos que sobre la base de sólidos argumentos económicos y no debe, por lo tanto, considerarse como un determinismo mecánico.

Lo que sí debe anotarse es que una modalidad de ejercicio similar para agrupaciones de países —y no para países considerados individualmente— indicaría la existencia de una complementariedad potencial que convendría analizar mejor. Un ejemplo evidente que se destaca en las presentes simulaciones es la indicación de la necesidad constante de importar cobre que tienen los países del MERCOSUR. Este parece ser un sólido argumento en favor de los actuales esfuerzos para idear maneras de intensificar el acercamiento económico entre Chile y esos países.

(Traducido del inglés)

Integración europea y comercio latinoamericano

Miguel Izam

*Economista,
División de Comercio
Internacional, Transporte
y Financiamiento de la CEPAL.*

Aunque es difícil prever con certeza la magnitud de los efectos que tendrá el Mercado Único Europeo (MUE) en el resto del mundo y en la propia Comunidad Europea (CE), la sensación predominante es de inquietud, particularmente en los países en desarrollo. En este artículo se busca determinar las consecuencias que podría tener el MUE en las exportaciones de América Latina a la CE, utilizando básicamente un enfoque analítico de corto y mediano plazo, ya que hay un conjunto de elementos que permiten anticipar con bastante certeza que la profundización de la integración comunitaria demorará más de lo previsto. Entre esos elementos destaca la necesidad de que la CE efectúe un ajuste económico, lo que exigirá mejorar la coordinación de las políticas macroeconómicas de sus países miembros y resolver diversos problemas políticos de trascendencia, comenzando por la ratificación del Tratado de Maastricht. En todo caso, se admite la posibilidad de que en el largo plazo las implicaciones económicas del MUE para el resto del mundo, incluida América Latina, sean positivas. En la sección I del artículo se señalan los efectos más probables que la profundización de la integración comunitaria provocaría en el corto y mediano plazo en la propia CE y en el resto del mundo; en la sección II se analiza el distanciamiento estructural que ha experimentado el vínculo comercial entre América Latina y los Doce en las últimas décadas, así como sus principales causas; y en la sección III se reseñan las posibles consecuencias del MUE sobre el comercio de América Latina en el futuro previsible, las cuales, a diferencia de los efectos positivos que se podrían dar a largo plazo, no serían beneficiosas para esta región.

I

Efectos económicos del Mercado Único Europeo en la Comunidad Europea y el resto del mundo

1. Beneficios económicos potenciales para la CE

La base del MUE es el dismantelamiento de las fronteras físicas, técnicas y fiscales, lo que permitirá que las personas, bienes, servicios y capitales circulen libremente en el territorio comunitario. Hipotéticamente, tal desregulación provocará una mayor competitividad y obligará a los empresarios a reducir tanto los precios como los costos de producción. A su vez, la caída de los precios estimulará la demanda y, por lo tanto, aumentará la producción, lo cual disminuirá aún más los costos debido a las economías de escala. También se esperan beneficios por el uso de nuevas estrategias comerciales, el aumento de la eficiencia de las empresas al incorporar innovaciones tecnológicas y de gestión y la introducción de nuevos procesos productivos, todo ello estimulado por la dinámica propia del mercado interno.

El Informe Cecchini (Cecchini, 1988), encargado por la Comisión de las Comunidades Europeas, cuantificó los efectos de racionalizar los procedimientos aduaneros, las adquisiciones públicas y los servicios financieros. Estimó que las mayores utilidades provendrían de la liberalización de este último mercado, ante lo cual se espera que los menores costos de los servicios financieros se transfieran a la economía en su conjunto. Así se reducirían los precios y aumentarían la demanda y la producción. A su vez, tal efecto favorable haría crecer la inversión como respuesta al costo del crédito.

Lo anterior generaría un crecimiento de 4.5% del producto interno bruto (PIB) de la CE, la creación de 1.8 millones de nuevos empleos, una reducción de 6.1% de los precios al consumidor, una mejora de las finanzas públicas de 2.2% del PIB y un aumento del saldo en la cuenta corriente de la CE equivalente a 1% del PIB. Sin embargo, el rango máximo del crecimiento del PIB comunitario se obtendría si los gobiernos de la CE adoptaran políticas fiscales

más expansivas y gastaran todo el incremento que registrara el balance del sector público; en tal caso, el crecimiento del PIB subiría a cerca de 7.5%, el número de nuevos empleos sería de 5.7 millones, los precios al por menor se reducirían en 4.3% y el saldo en cuenta corriente sería deficitario, equivalente a 0.5% del PIB. Los beneficios señalados en ambos escenarios se producirían en una sola oportunidad y se obtendrían a mediano plazo, cuatro o cinco años después de completado el MUE.¹

2. Algunas observaciones sobre el Informe Cecchini

Es importante precisar que los beneficios estimados en el Informe Cecchini están basados en una metodología que sólo considera los efectos económicos estáticos de la constitución del MUE. Por lo tanto, no cuantifica los efectos dinámicos del crecimiento. Al respecto, un estudio de Baldwin (1989) señala que tales beneficios serían relativamente equivalentes a aquellos proyectados por Cecchini. Sin embargo, las estimaciones de Baldwin han sido seriamente cuestionadas no sólo por su metodología, sino también porque si tales efectos existieran, únicamente se harían presentes en el largo plazo.²

Por su parte, también el Informe Cecchini ha sido objeto de fuertes críticas debido a que los beneficios que estima, incluso los más pesimistas, están basados sólo en los escenarios más favorables. Un argumento importante es que tal estudio no se refiere en profundidad al ajuste económico que necesariamente se produciría en las naciones comunitarias, ni a su intensidad y duración, como tampoco a los efectos adversos que éste podría tener en materia de desempleo. En principio, el mayor aprove-

□ El autor agradece los valiosos comentarios de Héctor Assael, Armando Di Filippo, Robert Devlin y Jan Heirman, así como el apoyo estadístico de Jaime Contador.

¹ Cabe anotar que la metodología utilizada y las proyecciones realizadas en el Informe Cecchini sirvieron de base para un estudio dirigido por Emerson (1988), que también fue publicado oficialmente por la Comisión de las Comunidades Europeas (1988).

² Véanse los comentarios de Pierre-André Chiappori y Anthony Venables, al final del artículo de Baldwin (1989).

chamiento de las economías de escala se derivaría de una reestructuración productiva que haría desaparecer una fracción no despreciable de las empresas comunitarias.

En este sentido, un estudio de Smith y Venables (1988) señala que probablemente la cantidad de empresas de la CE declinaría en todas las ramas de la industria, excepto dos, el cemento y las máquinas de oficina. El caso más dramático sería el del calzado, ya que desaparecerían 207 de las 739 firmas comunitarias. Una parte importante de estas pérdidas se concentraría en algunos países; por ejemplo, el Reino Unido perdería 46 de sus 65 empresas de calzado, 31 de sus 52 fábricas de alfombras y una de sus tres plantas de vehículos automotores. Por lo tanto, en el corto y mediano plazo el problema del desempleo podría agudizarse, lo cual provocaría presiones sociales y políticas que llevarían a incrementar el proteccionismo de la CE. De otra manera, la absorción de los costos de la cesantía debería estar a cargo de los gobiernos mediante el pago de subsidios o a través de una política fiscal más expansiva, cuyo financiamiento tendría que provenir del sector privado, lo que generaría una tendencia al alza de la tasa de interés.

Otro ángulo de crítica a las proyecciones de los beneficios que figuran en el Informe Cecchini es que éste se escribió antes que se produjeran ciertos hechos históricos de extraordinaria importancia para el mundo y en particular para la CE. Entre otros, cabe destacar la reunificación alemana, los acontecimientos que están transformando profundamente a Europa central y oriental, la guerra del Golfo y la propuesta de la Iniciativa para las Américas. Por otra parte, también se aduce que una parte no despreciable de los beneficios que se esperaban al instaurarse el MUE ya se han obtenido gracias a fusiones, adquisiciones, alianzas e inversiones que han estado realizando numerosas empresas comunitarias en el espacio de la CE.

Todo lo anterior explica que la mayoría de los analistas económicos que han realizado estudios al respecto coinciden en señalar que el Informe Cecchini sobreestima los beneficios económicos que la CE obtendría como consecuencia de la instauración del MUE. Desde esa perspectiva, el Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA, 1991, p. 19) plantea que "varios estudios no oficiales han evaluado la aceleración en el crecimiento en sólo un 1.5% a 2.5%". A modo de ilustración, cabe indicar que Peck (1989, p. 289) afirma que las ventajas económicas se

elevarían a sólo un 2% del PIB de los países comunitarios.

3. Perspectivas probables para el resto del mundo

Desde un punto de vista sistémico, sólo es posible entender el MUE situándolo en su contexto histórico global. Por un lado, este avance programático otorga mayor profundidad al modelo más evolucionado de integración regional que existe. Por otro, es imperativo que la CE logre mejorar su capacidad tecnológica a fin de elevar su competitividad internacional en algunos sectores, en particular para alinearse con los Estados Unidos, Japón y los países de reciente industrialización (CEPAL, 1990a). En consecuencia, más allá de la retórica y las declaraciones de intención, las motivaciones que la CE ha tenido para dar forma al MUE responden evidentemente a necesidades internas vinculadas a su propio desarrollo. Así, el impacto económico que el MUE genere sobre el resto del mundo es un factor que estará basado principalmente en cómo evoluciona la dinámica comunitaria.

Es difícil poner en duda que el MUE provocará consecuencias económicas negativas para el resto del mundo, al menos en el corto y mediano plazo. Tal planteamiento se fundamenta en que obviamente la eliminación de las barreras internas tiene por objeto incrementar la demanda comunitaria de bienes y servicios producidos en su territorio, cuyos precios serán menores comparados con los anteriores al MUE y con los de las importaciones extracomunitarias. De hecho, toda la formulación metodológica en que se basa el Informe Cecchini está fundada en ese argumento. Además, la Comisión de las Comunidades Europeas (1989) ha señalado explícitamente que espera que el MUE siga estimulando la tendencia ascendente que ha experimentado el coeficiente de las importaciones intracomunitarias con respecto a las importaciones totales que ha realizado la CE.³

Por lo tanto, es evidente que se producirá una desviación de las importaciones provenientes del resto del mundo, cuya magnitud, *ceteris paribus*, dependerá principalmente de la elasticidad-precio de la demanda de la CE. La Comisión de las Comunidades

³ En 1963 el comercio intracomunitario de bienes representaba el 48% del intercambio total de la CE (Comisión de las Comunidades Europeas, 1989). En cambio, a principios de la década de 1980, este coeficiente superaba el 50% y para 1991 rayaba el 62% (Comisión de las Comunidades Europeas, 1992, p. III).

Europeas (1988) estima que las importaciones extracomunitarias se reducirían entre 7.9% y 10.3%. Cabe señalar que es imposible que este efecto se vea compensado por la subsiguiente creación de comercio que se produciría como consecuencia del crecimiento adicional que experimentaría la CE. En el supuesto de un comportamiento lineal, si es correcto el generoso cálculo de que el PIB de la CE aumentará 4%, se produciría un incremento de sólo 0.4% de las importaciones extracomunitarias, debido a que el coeficiente de éstas con respecto al producto es algo menor al 10%.

En definitiva, desde una perspectiva optimista en que el crecimiento adicional de la CE asciende a 4% y la reducción de las importaciones extracomunitarias no supera el 7.9%, las exportaciones del resto del mundo dirigidas a la CE experimentarán una caída de 7.5%. Por lo tanto, el efecto comercial neto para las economías no comunitarias será, en términos generales, negativo. Más aún, dados otros factores, se podría pensar que los costos comerciales para el resto del mundo serán muy superiores a esa estimación.

En efecto, uno de los elementos que debe considerarse es que las exportaciones de la CE a terceros mercados serán relativamente más competitivas, con lo cual desplazarán a las exportaciones de los demás países del mundo, desviando así una parte de su comercio que será necesario estimar. Otra línea de argumentación en ese mismo sentido tiene que ver con la jerarquía de preferencias de la CE, tema que por su importancia para América Latina será analizado más adelante. No obstante, cabe adelantar que ciertas regiones del resto del mundo quizá deban enfrentar costos económicos importantes, aunque diferenciados, debido especialmente a que la creación del Espacio Económico Europeo fomentará el comercio entre los Doce y los países miembros de la Asociación Europea de Libre Intercambio (AELI), organismo que ya es el principal socio comercial de la CE.⁴

Otra fuente de argumentos que hace prever efectos adversos para el resto del mundo tiene que ver con las economías de escala. Si la CE puede alcanzar operaciones de escala mínimamente eficientes por sí mismas, las limitaciones a las importaciones extracomunitarias parecen ser una contrapartida natural (Dornbusch, 1989). Entre otros factores, ello explica que un gran número de empresas transnacionales esté reasignando inversiones hacia territorio comunitario,

⁴ La AELI es responsable de más de 20% del comercio extrarregional de la CE.

como una forma de anticiparse a las consecuencias negativas que el MUE podría generarles. Entre 1981 y 1983 un 15% de la inversión extranjera directa de los Estados Unidos tuvo por destino la CE, mientras que entre 1984 y 1987 tal proporción se elevó a 55%. Durante esos años el mismo indicador para Japón subió de 10% a 17% (CET, 1989).

Luego, todo lo anterior permite afirmar que el MUE generará, de manera implícita y por su propia naturaleza, consecuencias económicas adversas para el resto del mundo.⁵ Entonces, la pregunta que cabe formular no es si el MUE provocará efectos negativos sobre el resto del mundo, sino cuál será la magnitud de tales impactos. Tampoco tiene sentido preguntarse si las barreras internas que se eliminarán serán trasladadas a las fronteras de la CE, ya que, según se vio, esto no es necesario para que se estructure un "castillo europeo", es decir, un escenario que tendría consecuencias económicas negativas para el resto del mundo, aunque la CE no aplicara consciente y deliberadamente una política económica expresa a tal efecto, como lo haría en el caso de una "fortaleza europea".

De cualquier modo, como ya se observó, todo parece indicar que será ineludible que la CE enfrente la necesidad de ajustar su economía en el proceso de estructuración del MUE, al menos en el corto y mediano plazo. Así, es posible prever un incremento del desempleo como consecuencia del mayor nivel de competitividad que generaría la libre circulación de bienes y servicios en todo el espacio comunitario. Ello podría provocar la aplicación de una política fiscal expansiva —lo cual sería perfectamente coherente con la "dimensión social" del proyecto de los Doce— que elevaría la tasa de interés, con el consiguiente perjuicio para los países en desarrollo, particularmente aquellos que tienen niveles altos de endeudamiento externo.

Tampoco sería descartable la aplicación de una política comercial complementaria que contribuya a agudizar el proteccionismo comunitario.⁶ En este escenario sí podría hablarse de una "fortaleza europea",

⁵ Además de todas las razones expuestas anteriormente, se sabe que como consecuencia del MUE la CE aplicará ciertas normas técnicas a sus importaciones, lo cual también dificultará el acceso de las exportaciones del resto del mundo a ese mercado, como se examinará más adelante.

⁶ Proteccionismo que incluso podría apoyarse con una aplicación discriminatoria y poco transparente de las nuevas normas técnicas al comercio de la CE, cuestión que se analiza en la última sección de este artículo.

en el sentido de que el "castillo de los Doce" sería defendido de manera explícita y consciente del resto del mundo, disparando "proyectiles" de política económica, particularmente de política comercial, de un calibre que hoy sería imposible precisar, pero que afectaría de manera muy especial a los países en desarrollo,⁷ sobre todo porque no hay duda de que la capacidad de aplicar represalias comerciales y de negociar de la CE será más poderosa en la medida en que todas sus disposiciones comerciales estén centralizadas. Además, cabe anotar que la gravitación de los países en desarrollo en el comercio de la CE se ha reducido sistemáticamente en los últimos años. Sólo en la década de los ochenta la importancia de estas naciones ha caído de 20% a 13% del comercio comunitario. En cambio, la participación de los países de-

sarrollados en el comercio de la CE ha subido de 76% a 84% en el mismo período.⁸

Pese a todo lo anterior, la CE se esfuerza en mostrar que el MUE tendrá consecuencias benéficas para ella y para el resto del mundo, porque constituiría un gran movimiento de desregulación y liberalización económica que generaría un entorno económico internacional más competitivo. No obstante, e incluso admitiendo que ello fuera cierto en el largo plazo, es difícil encontrar consecuencia entre tal afirmación y el hecho de que la CE ha sido uno de los principales obstáculos para el pronto y feliz término de la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), lo que sin duda sí entrañaría un notable progreso en el funcionamiento del sistema multilateral de comercio.

II

Distanciamiento en las relaciones comerciales entre América Latina y la CE⁹

La CE es el mayor bloque comercial del mundo, no sólo considerando su comercio total sino también sus transacciones extracomunitarias de bienes.¹⁰ No obstante, desde 1975 dejó de ser el principal mercado para las exportaciones latinoamericanas de bienes. En efecto, en 1970 la CE absorbía más de 33% de las exportaciones de América Latina, superando a los Estados Unidos, que tenían una participación de sólo 28%. Tal orden se revirtió a mediados de esa década, pasando éste a ser el primer destinatario de las colocaciones externas de la región, tendencia que se acentuó posteriormente. Así, en 1990 la CE se hizo cargo de sólo 24% de las exportaciones latinoamericanas, mientras que las que tuvieron por destino los Estados Unidos eran el 36%.¹¹ Por otro lado, también la CE ha perdido importancia como proveedora de las importa-

ciones de América Latina. En 1970, más de un cuarto de las compras que estos países realizaron desde el exterior era de origen comunitario; en 1990, sólo 19% tenía esa procedencia.

El fenómeno anterior se acentúa cuando se observa la evolución que ha experimentado la importancia de América Latina para el comercio de la CE. En 1965 la región latinoamericana absorbía 6.1% de las exportaciones extracomunitarias y suministraba 9% de las importaciones externas de los Doce. En 1990, tales participaciones cayeron a 3.4% y 5.2%, respectivamente. Por lo tanto, se ha producido un distanciamiento estructural en la relación comercial entre ambas regiones, caracterizado por una virtual marginación de América Latina del circuito europeo de transacciones de bienes.

Es fundamental agregar que el comercio no es la

⁷ Luego, el punto de vista que se sostiene en este artículo coincide con Emmerij (1990, pp. 248 y 249), que señala que "en suma, en lo que respecta a la desviación frente a la creación del comercio, entiendo que para los países en desarrollo los peligros son mayores que las oportunidades".

⁸ La participación complementaria está explicada por el comercio con Europa central y oriental, según datos extraídos del *United Nations Monthly Bulletin of Statistics*, Nueva York, varios números.

⁹ Los antecedentes estadísticos relativos al comercio entre América Latina y la CE, cuya fuente no se explicita, fueron sistematizados por el autor a base de datos suministrados por la CEPAL.

¹⁰ En 1990 la participación de sus transacciones totales de bienes en el comercio mundial fue de casi 38%, y de 20% si se consideran sólo las transacciones extracomunitarias de bienes (CEPAL, 1992a).

¹¹ Es interesante señalar que siempre que se considera a América Latina en su conjunto se esconden las grandes diferencias que existen entre los países que la componen. Por ejemplo, Ecuador es el país latinoamericano para el cual el mercado de la CE es el menos importante (10%); el caso opuesto es el de Chile (37%), donde la gravitación comunitaria incluso supera a la de los Estados Unidos (17%).

única esfera en que la relación económica entre la CE y América Latina se ha debilitado en las últimas décadas. Un proceso similar se ha producido en el ámbito financiero, particularmente en la inversión extranjera directa. Asimismo, la asistencia oficial para el desarrollo que ha recibido América Latina no es muy significativa en proporción al aporte comunitario total al mundo en desarrollo (Izam, 1991). Todo lo cual se contradice curiosamente con el notable estrechamiento de los vínculos políticos entre América Latina y la CE (CEPAL, 1990b).

La responsabilidad del distanciamiento económico estructural que se verifica entre América Latina y la CE no puede atribuirse de manera exclusiva a ninguna de las partes. De hecho, en los últimos veinte años América Latina ha vivido un proceso de virtual marginación de los flujos mundiales, tanto de exportaciones como de importaciones de bienes.¹² Tal fenómeno se explica en buena medida porque su estructura exportadora no ha evolucionado armónicamente con los cambios dinámicos que se han producido en la demanda internacional.¹³

Así pues, aun cuando la participación de las manufacturas en las exportaciones latinoamericanas al mundo ya es de 34%, coeficiente notable comparado con el 9% correspondiente a 1970, todavía sus economías son preponderantemente primario-exportadoras, aunque se observan diferencias apreciables entre ellas.¹⁴ Luego, los países de América Latina deben hacerse cargo de esta realidad y orientar sus economías hacia un proceso de transformación productiva sustentado en una incorporación deliberada y sistemática de progreso técnico, con miras a lograr una creciente competitividad internacional (CEPAL, 1990c y 1992c).

En consecuencia, la estructura de las exportaciones latinoamericanas a la CE se ha concentrado altamente en los productos básicos. En 1970, 61% de ese flujo total consistía en alimentos y materias primas agrícolas, en tanto que el conjunto de los bienes no manufacturados constituía el 95%. En 1990, tales bienes redujeron su participación a 77%, mientras que los productos agrícolas disminuyeron su importancia

a 42%. Por lo tanto, más de dos quintos de las colocaciones de bienes de América Latina en la CE tropiezan todavía con problemas de acceso a ese mercado, derivados principalmente, aunque no de manera exclusiva, de la aplicación de la Política Agrícola Común (PAC) de la Comunidad.

En los últimos veinte años las manufacturas aumentaron de 5% a 23% su ponderación dentro de las exportaciones de bienes de América Latina a la CE. Sin embargo, es preciso hacer una salvedad. La participación de las manufacturas en las exportaciones latinoamericanas a la CE era similar a la de aquellas destinadas al mercado de los Estados Unidos en 1980, ambas cercanas al 12%. En cambio, en 1990, las manufacturas constituían el 35% de las exportaciones latinoamericanas a ese país,¹⁵ mientras que las dirigidas a la Comunidad no llegaban siquiera a 23%, coeficiente que ese mismo año era ampliamente superado por la presencia de las manufacturas en las exportaciones totales de América Latina al mundo que, como ya se indicó, alcanzaba al 34%. En consecuencia, la CE ha perdido importancia como mercado en el total de las exportaciones de manufacturas latinoamericanas. En efecto, su participación cayó de 17% a 14% entre 1970 y 1990.

No es posible explicar cabalmente la magnitud de esta reducción, aduciendo simplemente que las exportaciones manufactureras latinoamericanas han quedado rezagadas en relación al desempeño que en este ámbito han registrado los países de industrialización reciente de Asia, ni señalando que las manufacturas que América Latina coloca en la CE enfrentan demandas decrecientes en ese mercado. Objetivamente, una parte importante de esas exportaciones está sujeta a distintas medidas proteccionistas que dificultan su penetración en el territorio comunitario. En suma, como se analiza a continuación, tanto las colocaciones latinoamericanas de bienes primarios como las de productos manufacturados tropiezan con barreras arancelarias y no arancelarias en su acceso al mercado de la CE.

1. Barreras arancelarias a las importaciones de la CE

El promedio de los aranceles aplicados por la CE a las importaciones procedentes de los países miembros del

¹² El coeficiente de las exportaciones se redujo de 4% a 3.2%, mientras que el de las importaciones bajó de 3.8% a 2.7%.

¹³ Otra razón muy importante tiene que ver con las dificultades de acceso de las exportaciones de la región a los mercados internacionales.

¹⁴ Por ejemplo, para Brasil las manufacturas representan más de 50% de sus exportaciones totales, mientras que para Ecuador no equivalen siquiera a 2%.

¹⁵ Es importante aclarar que las cifras utilizadas para las exportaciones de América Latina a los Estados Unidos no incluyen las transacciones vinculadas a la industria maquiladora.

GATT es sólo cercano al 5%. No obstante, ese bajo coeficiente oculta la protección arancelaria que la CE aplica a actividades productivas que tienen un mayor valor agregado. Así, se penaliza a ciertas exportaciones latinoamericanas, particularmente manufacturas, dificultándoles el acceso al mercado comunitario con aranceles que aumentan proporcionalmente según el grado de elaboración del producto. Un ejemplo ilustrativo de la progresividad arancelaria de la Comunidad es el de la exportación chilena de tomates a ese mercado; cuando son frescos pagan un arancel de 3%, mientras que la pasta de tomate está sujeta a una tasa de 18% (Sáez, 1992).

Cabe destacar que la CE aplica la progresividad arancelaria a una parte muy sustantiva de sus importaciones de manufacturas. Más aún, en varios sectores económicos este tipo de proteccionismo es más restrictivo en ese mercado que en los Estados Unidos y en Japón. Se trata, entre otros productos, de las cadenas productivas de la carne, los vegetales, los aceites vegetales, el papel, el plomo, el zinc y el petróleo, todos los cuales tienen una importancia vital en las exportaciones de América Latina a los Doce (Butelmann y Campero, 1992). Por lo tanto, la estructura arancelaria de la CE distorsiona la competitividad de los productos más elaborados que la región latinoamericana coloca en ese mercado, no sólo haciendo más difícil su acceso sino a menudo también impidiéndolo.

2. Barreras no arancelarias a las importaciones de la CE¹⁶

En el sector agrícola, la mayoría de las barreras no arancelarias (BNA) se aplica en el marco de la PAC, afectando a cultivos de clima templado, incluido el azúcar, que constituyen casi tres cuartos del valor de las importaciones agrícolas de la CE.¹⁷ Tales medidas afectan no sólo a productos agrícolas en estado más primario, como las frutas, las legumbres, las semillas, el pescado y la carne, sino también a ciertos bienes más elaborados, como el vino. Aparte la PAC, también se aplican límites cuantitativos a las exportaciones de

algunos productos tropicales como el banano, para reservar un acceso preferente a las exportaciones de países del Caribe y de África. En definitiva, más de una cuarta parte del valor de los alimentos exportados por América Latina a la CE tropieza con barreras no arancelarias.

También las manufacturas están sujetas a distintas barreras de esa índole en su acceso a la CE.¹⁸ Excluyendo los productos químicos, 26% del valor total de las manufacturas latinoamericanas exportadas a la CE enfrenta barreras no arancelarias en ese mercado. Entre otros bienes, los más afectados son los textiles, las prendas de vestir y el calzado, en un 90%, 55% y 99% de su valor, respectivamente.

Además de los sectores señalados, cabe destacar la alta cobertura de esas barreras en otros dos rubros de interés para la exportación latinoamericana a los Doce. Se trata de los combustibles y el hierro y el acero, para los cuales tales medidas proteccionistas afectan a 44% y 92% de sus respectivas exportaciones a la CE. En suma, 22% del valor total de las exportaciones de bienes de América Latina a la CE enfrenta barreras no arancelarias en su acceso a ese mercado, las cuales afectan relativamente más a las manufacturas que a los alimentos y productos agrícolas.

Cabe consignar que, en materia de protección no arancelaria, las exportaciones latinoamericanas enfrentan más problemas en el mercado comunitario que en los Estados Unidos y Japón. En efecto, las barreras no arancelarias comprometen sólo 13% de las colocaciones de bienes de América Latina en cada uno de estos dos últimos mercados. Más aún, la protección no arancelaria de la CE es sistemáticamente superior a la estadounidense y a la japonesa para las exportaciones latinoamericanas de combustibles, hierro y acero y manufacturas, excluidos los productos químicos, y en materia de alimentos, la de Japón supera a la comunitaria, y ésta a la de Estados Unidos.

En términos de magnitud, la gran heterogeneidad de América Latina hace que las consecuencias de las barreras no arancelarias que aplica la CE sean muy diferentes para cada uno de los países latinoamericanos. Estos efectos varían en función de la composición y del valor total de sus distintos rubros

¹⁶ Los datos estadísticos correspondientes a las barreras no arancelarias fueron tomados de CEPAL, 1992b. Cabe señalar que los coeficientes de cobertura que se mencionan en el texto implican que al menos se aplica una barrera no arancelaria en el mercado de acceso de las exportaciones latinoamericanas.

¹⁷ Las medidas más utilizadas son los derechos variables, los precios de referencia y las restricciones voluntarias a las exportaciones.

¹⁸ Los instrumentos de uso más frecuente son los límites cuantitativos, las medidas de vigilancia, las licencias, los contingentes, las restricciones voluntarias a las exportaciones y las medidas antidumping, compensatorias y de salvaguardia.

de exportación a la CE¹⁹ y de la distribución sectorial de dichas barreras en ese mercado. Así pues, tomando en cuenta el coeficiente de cobertura de las barreras no arancelarias a las exportaciones totales de cada uno de los países a la CE, los más perjudicados son México (52%), Uruguay (47%), Ecuador (29%), Argentina (28%), Costa Rica (20%) y Honduras (20%).²⁰ En cambio, los efectos son prácticamente nulos para Nicaragua (2.4%), Bolivia (0.1%) y El Salvador (0.1%), lo que indica que las repercusiones que podría tener en América Latina el funcionamiento del MUE serán muy diferentes en cada uno de los países de la región.

En conclusión, el proteccionismo de la CE es responsable, por un lado, de gran parte del distanciamiento comercial registrado con América Latina tanto en productos básicos como en bienes industrializados y, por otro, de que la participación de las manufacturas en la composición de las exportaciones latinoamericanas a ese mercado sea todavía muy reducida, e incluso notablemente inferior a la presencia de estos productos en las colocaciones externas totales de América Latina. Todo lo anterior parece indicar que América Latina no ocupa un lugar importante en la jerarquía de preferencias de la CE.

3. Jerarquía de preferencias de la CE

La CE pretende en primer lugar estrechar aún más sus vínculos con los países miembros de la AELI (Delors, 1991). Al mismo tiempo, como resultado de los procesos de reforma político-económica que se desarrollan en Europa central y oriental, la CE debe redefinir su relación con esos países, tanto por razones económico-sociales como por causas geopolíticas. De hecho, en la actualidad está proliferando una serie de negociaciones comerciales entre los Doce y casi todas esas naciones, varias de las cuales ya disfrutaban de las ventajas comerciales de los acuerdos de asocia-

ción o se acogen al Sistema Generalizado de Preferencias (SGP).

En cuanto al mundo en desarrollo, los países que tienen primera prioridad son los de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), adscritos a la Convención de Lomé. Se trata de ex colonias de países europeos, a las que la CE ofrece ventajas comerciales, institucionales y de ayuda al desarrollo. Entre las ventajas comerciales figura el libre acceso de los bienes industriales y de la mayoría de los productos agrícolas tropicales, algunos de los cuales incluso compiten con la propia producción comunitaria, como en el caso del azúcar.

La segunda preferencia la tienen los países ribereños del Mediterráneo que han concertado con la CE acuerdos de cooperación comercial y para el desarrollo. En estos acuerdos se estipulan franquicias aduaneras para los productos industriales, excepto los textiles. Los productos agrícolas que compiten con la producción comunitaria protegida por la PAC están sometidos a contingentes, en el marco de los cuales quedan parcialmente exentos de aranceles. Es importante señalar que varios de estos países han solicitado su incorporación a la CE.²¹

También la CE manifiesta un gran interés en los países árabes del Golfo Pérsico, esencialmente por su dependencia energética de esa región del mundo. Concretamente, la CE ha buscado ampliar los acuerdos comerciales vigentes a fin de abarcar cuestiones de colaboración comercial, transferencia de tecnología, incentivos a las inversiones, desarrollo de la agricultura y demás asuntos relacionados con la cooperación para el desarrollo.

El último lugar de prioridad corresponde a los países asiáticos y latinoamericanos, que sólo cuentan con las ventajas que les otorga el SGP.²² No obstante, es importante mencionar que, en el caso de América Latina, tal Sistema no ha logrado producir los beneficios que se esperaban, pese a que éstos aumentaron de manera considerable en los años ochenta. En 1980 el 10% de las exportaciones latinoamericanas a la CE ingresó bajo el SGP; en

¹⁹ Sólo cuatro países originan casi el 80% de las exportaciones de América Latina a la CE. Se trata de Brasil (38%), Argentina (14%), México (13%) y Chile (12%). La concentración en las manufacturas es mayor aún. Tres países, Brasil, Argentina y México, dan cuenta de cerca de 85% del total de las exportaciones latinoamericanas a la CE.

²⁰ México principalmente por el petróleo, Uruguay por los alimentos y los textiles, Ecuador por los alimentos y las prendas de vestir, Brasil por los alimentos, la siderurgia y el calzado, Argentina y Chile por los alimentos. Por su parte, los productos tropicales, particularmente el banano, tienen una gran incidencia para países centroamericanos como Costa Rica, Honduras y Guatemala, al igual que para Colombia y Ecuador.

²¹ Se trata de Chipre, Malta, Marruecos y Turquía.

²² Es importante destacar que aparte del SGP que la CE concede por igual al conjunto de la región latinoamericana, algunas naciones reciben un trato especial cuyos beneficios son mayores que los derivados del sistema común. Sin embargo, estas preferencias tienen un carácter transitorio y sus ventajas no son comparables con los beneficios que reciben los países ACP. Cabe citar el caso de las naciones andinas, que gozan de esos beneficios como una forma de estimular la producción de cultivos distintos de la coca.

1988, tal cobertura ascendió a 20% (IRELA, 1992). Por ciertas características del SGP, los países de América Latina que se han beneficiado en mayor medida son aquellos cuya producción está más diversificada y que tienen redes comerciales bien establecidas, como es el caso de Brasil y, en menor grado, de Argentina y Chile.

Varias razones explican el escaso aprovechamiento latinoamericano del SGP de la CE. Primero, la gran mayoría de los productos agrícolas están excluidos del Sistema, debido a que su ingreso afectaría a la economía de los Doce, por lo cual son considerados productos "sensibles". Ello impide que una parte importante de las exportaciones de América Latina a la CE goce de las ventajas del SGP comunitario. Segundo, también se señala en el medio comercial latinoamericano la falta de transparencia y coherencia del SGP, que dificulta considerablemente su utilización eficaz y causa problemas en su aplicación; en particular, las concesiones sólo se otorgan por solicitud, lo que tiende a favorecer a los países que poseen

más experiencia y dinamismo exportador, como algunas naciones asiáticas.

Se espera que en el futuro la CE reformule el SGP, otorgándole mayor estabilidad y flexibilizando las normas de origen, y abra la posibilidad de dar un trato acumulativo a nivel regional o subregional, lo cual, por una parte, facilitaría el acceso de las exportaciones latinoamericanas a la CE y, por otra, incentivaría la integración económica de esa región (SELA, 1992). Sin embargo, "las posibilidades de que el SGP tenga un efecto significativo sobre la actual situación en los años venideros son remotas" (IRELA, 1992, p. 28).

Todo lo anterior permite coincidir con la opinión de un presidente del Parlamento Europeo: "para decirlo con mucha dureza, América Latina nunca ha estado en el punto de mira de Europa" (Barón, 1991, p. 95). Por lo tanto, lo más probable es que América Latina siga siendo una región geográfica en la que la CE tenga poco interés económico, más allá de que se produzcan algunos progresos a través de las distintas instancias de diálogo que existen entre los Doce y América Latina.²³

III

Efectos del Mercado Unico Europeo sobre el comercio de América Latina

1. Efectos generales

En consecuencia, los efectos del MUE sobre el comercio de los países latinoamericanos serán, en términos globales, más negativos que para el resto del mundo, debido principalmente al proceso histórico de desvinculación económica producido entre América Latina y la CE, fenómeno en el que ambas partes tienen responsabilidad, aunque no necesariamente en la misma medida, y al escaso interés que los Doce han mostrado por esa región en desarrollo. No puede precisarse la magnitud del costo comercial para América Latina, por cuanto éste dependerá básicamente, por un lado, de la capacidad de respuesta que esos países en desarrollo puedan desplegar para favorecer el acceso de sus exportaciones al mercado de los Doce y, por el otro, de la dinámica económica que genere el MUE en

la CE y de la eventual agudización de su proteccionismo.

Institucionalmente, el proteccionismo de la CE tendrá una modificación fundamental a partir de 1993. El MUE presupone una política comercial conjunta, por lo cual los países no podrán aplicar individualmente restricciones nacionales a ciertas importaciones directas de terceros países o cuando tales productos transiten por otros países comunitarios.²⁴ Estos obstáculos nacionales se han utilizado especialmente para proteger a sectores "sensibles" como los textiles, el vestido, el calzado, la agricultura y el acero, todos los cuales, como ya se observó, son fundamentales para la exportación latinoamericana a la CE. Sin embargo, no está claro si estos beneficios serán o no mayores que los costos que se derivarían de establecer medidas comunitarias homogéneas que sustituyan a las nacionales.

²³ Por ejemplo, la factibilidad de ampliar el funcionamiento del Banco Europeo de Inversiones a fin de incluir el financiamiento de proyectos latinoamericanos.

²⁴ Por lo tanto, el artículo 115 del Tratado de Roma (Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea) debería perder su vigencia.

Entre otras, las restricciones más frecuentes que enfrentan tales sectores son las cuotas, el respeto de "precios básicos de importación", que pueden utilizarse para imponer medidas antidumping, y los acuerdos de restricción voluntaria de exportaciones. La CE puede verse inducida a aplicar de manera más intensiva esos instrumentos proteccionistas tras el establecimiento del MUE (Koopmann y Scharrer, 1989).

Tales medidas están en el límite mismo de la legalidad del GATT, ya que contravienen el espíritu aunque no la letra del Acuerdo General. Por ello, son conocidas como "medidas de zona gris" y objeto de negociación en el tema de las salvaguardias de la Ronda Uruguay. Otros instrumentos que preocupan son principalmente las reglas de contenido local, los acuerdos de reciprocidad y el uso abusivo que pudiera hacerse del "nuevo instrumento de política comercial".²⁵ Si la Ronda Uruguay fracasa, se incentivaría la estructuración de megabloques comerciales. En ese escenario, la CE, y no solamente ella, podría cerrar sus fronteras, elevando su proteccionismo de manera insospechada.

Empero, también el proteccionismo comunitario podría aumentar con el MUE si la Ronda Uruguay concluyera satisfactoriamente. Como ya se observó, en términos de la CE en su conjunto, la cantidad de empresas declinaría en casi todos los sectores productivos (Smith y Venables, 1988). Más aún, es un hecho que los países de menor desarrollo relativo de los Doce enfrentarán con el MUE una situación muy crítica en ciertas áreas económicas que compiten directamente con las exportaciones latinoamericanas. En efecto, un estudio reciente de la CE señala que los rubros que más se verán afectados en Grecia y Portugal son los textiles y los tejidos de punto, la industria alimenticia y los productos metálicos (Instituto de Estudios Económicos, 1991). Todos ellos son sectores tradicionales, con uso intensivo de mano de obra, y su importancia puede ejemplificarse por la industria textil, que proporciona 9% de los empleos del sector manufacturero a nivel comunitario, pero más de 23% de los de Grecia y Portugal (CEPAL, 1992a). Luego, no sería sorprendente que esas naciones trataran de obtener protección ante terceros países al establecerse el MUE.

Es importante agregar que no sólo cabría esperar un incremento del proteccionismo en los sectores "sensibles" tradicionales, sino también en otros nuevos que podrían surgir como consecuencia de un eventual ajuste económico que, como ya se observó,

tiene muchas probabilidades de ocurrir. Ello plantearía serias interrogantes respecto de las estimaciones de beneficios que América Latina y el resto de los países en desarrollo obtendrían con el MUE, basadas en metodologías que suponen que el grado de protección de la CE se mantendrá estable.²⁶

Por otra parte, también preocupan las nuevas disposiciones comunes que emanarán de la eliminación de las fronteras técnicas nacionales que han impedido la libre circulación de los bienes a nivel comunitario. Se trata principalmente de estándares de producción, etiquetado y embalaje, procedimientos de certificación de calidad y marcas, normas de seguridad y protección del consumidor y reglamentaciones ambientales, fitosanitarias y veterinarias.²⁷ De acuerdo con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), la mayor parte de estas medidas son consideradas barreras no arancelarias al comercio.

Nadie duda de que será más fácil y entrañará menores costos y riesgos relacionarse con cada uno de los países de la CE a partir de un esquema único de normas y exigencias comerciales y económicas, en lugar de negociar individualmente con cada una de las doce naciones que componen ese esquema de integración. Sin embargo, es muy probable que la armonización de esas disposiciones se haga en función de las legislaciones nacionales más estrictas, lo que implicará en el corto plazo mayores dificultades para el acceso de ciertos productos latinoamericanos al mercado. Por lo tanto, sería útil que la CE otorgara un período adecuado para permitir que estos países, según su nivel de desarrollo, se adapten a las nuevas normas. Además, esto podría complementarse con un apoyo integral significativo en materia de difusión de información a los operadores económicos.²⁸

Es un hecho que las preferencias de los consumidores europeos se inclinan cada vez más hacia productos de mayor calidad, debido a que su nivel de

²⁵ Tal instrumento permite a los empresarios privados comunitarios recurrir directamente a la Comisión para solicitar medidas de protección en contra de importaciones que harían uso de "prácticas comerciales desleales".

²⁶ Un ejemplo de este tipo de estimaciones figura en Page, 1990.

²⁷ En 1993 los países de la CE deberán reconocer como equivalentes las normas de los otros, con la excepción transitoria de las relativas a la salud o a la seguridad de los ciudadanos.

²⁸ Este apoyo podría brindarse a través del programa conjunto que están elaborando la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y la Comisión de las Comunidades Europeas, que pretende evaluar el impacto de la armonización de las normas técnicas comunitarias sobre las exportaciones latinoamericanas.

vida, reflejado básicamente por un alto y creciente ingreso disponible, les permite prestar atención a aspectos relacionados con la salud y el medio ambiente. Una expresión de este fenómeno es la legislación comunitaria más estricta en materia ambiental. Así, se espera que algunas industrias "chimenea" de la CE, especialmente las elaboradoras de minerales que son consideradas contaminantes, se trasladen a América Latina (Grandi, 1991).²⁹ "En consecuencia, América Latina está en posición de beneficiarse no sólo de un incremento en sus exportaciones de minerales a la CE, sino también de ventas con mayor valor agregado" (IRELA, 1991, p. 38).

Tal punto de vista, que tiene en cuenta únicamente los beneficios de corto plazo para América Latina, no contempla ni la necesidad de un desarrollo ecológicamente sustentable en esos países ni el hecho de que la protección del medio ambiente es una responsabilidad mundial. Además, los supuestos beneficios para el "basurero" latinoamericano podrían no concretarse, dado que la CE va a mantener su sistema de progresividad arancelaria y que las normas ecológicas comunitarias se extenderán también a las importaciones, como se espera que ocurra, por ejemplo, con las maderas tropicales latinoamericanas (Grabendorff, 1992, p. 230).

En todo caso, América Latina deberá enfrentar el desafío de responder a estas nuevas exigencias de la demanda internacional, diversificando su estructura exportadora con el apoyo de políticas comerciales más enérgicas, y realizando las inversiones necesarias para acrecentar la competitividad y calidad de sus productos a través de la aplicación de modelos económicos sustentables en materia social y ambiental. No obstante, es vital que esas normas funcionen con transparencia y en una perspectiva no proteccionista. Lamentablemente, nada garantiza que la CE aplicará tales medidas sin discriminación. Es en función de esta inquietud que un Secretario de Estado Adjunto para Asuntos Económicos y Comerciales de los Estados Unidos afirmó "nuestra 'línea de fondo' en esta área crítica es la transparencia" (McAllister, 1989, p. 20).

Todo lo anterior indica que probablemente se incremente el proteccionismo no arancelario de la CE como consecuencia del funcionamiento del MUE. En

ese marco, la "fortaleza europea", total o parcialmente materializada, generaría para América Latina costos superiores a los del resto del mundo. Sin embargo, como se examinó en la sección de I este documento, ambos impactos serían menores en la hipótesis del "castillo europeo", es decir, en un escenario donde el proteccionismo no se agudice. En tal caso, y por las mismas razones anteriores, también el costo para los países latinoamericanos sería mayor que para el resto del mundo.

2. Efectos por sectores

La demanda de la mayoría de los productos agrícolas es poco elástica tanto en relación al precio como al ingreso. Por lo tanto, ni la reducción de los precios ni el aumento del ingreso en la CE, ambos efectos esperados, provocarán incrementos importantes de la demanda o de las importaciones comunitarias. Menos aún si una proporción apreciable de los bienes que América Latina exporta a ese mercado compite directamente con la producción europea o la de los países ACP, que están protegidas, por la PAC y la Convención de Lomé.

Entre los rubros que podrían verse más afectados se cuentan el banano, las maderas tropicales, el azúcar, el cacao y los productos agrícolas de clima templado, como los cereales, la soya y sus subproductos. Ello perjudicaría a casi todos los países latinoamericanos, aunque con intensidades distintas. Por otra parte, un producto para el cual podría esperarse un efecto positivo es el café. Sin embargo, beneficiaría a los países centroamericanos más que, por ejemplo, a Brasil y Colombia, por cuanto el consumo comunitario probablemente se oriente hacia las mezclas de mejor calidad del café centroamericano (Grabendorff, 1992, p. 229).

También los minerales y metales tienen una demanda poco elástica en relación al precio y al ingreso, por lo que no cabe prever un incremento significativo de las importaciones comunitarias de estos bienes. Más aún, como uno de los principales objetivos del MUE es que las empresas europeas logren incorporar innovaciones tecnológicas para obtener mayores niveles de eficiencia, se espera que como consecuencia de la introducción de nuevos procesos productivos se reduzca el consumo de minerales y metales.

En esa dirección apunta la política tecnológica de la CE, que pretende, entre otros objetivos, fomentar la sustitución de los materiales tradicionales por otros menos costosos, como por ejemplo la fibra óptica.

²⁹ No obstante, el traslado de empresas contaminantes de países desarrollados a países en desarrollo es un fenómeno que aún no está lo suficientemente avalado por pruebas empíricas (Dean, 1992).

ca y el reciclaje de residuos. En definitiva, "entre los productos con posibles problemas o que tendrán un impacto negativo se encuentran el mineral de hierro, concentrados y minerales no procesados, como metales no ferrosos, cobre, bauxita ..." (Grandi, 1991, p. 100). Además, como se espera que la CE mantenga la progresividad arancelaria, las perspectivas para los productos más elaborados tampoco son optimistas. Los países latinoamericanos que podrían ver más afectada su exportación de minerales y metales a la CE son Bolivia, Brasil, Chile, Perú y Venezuela.

Las perspectivas para el petróleo son aún más desalentadoras. "El 17 de diciembre de 1991, los representantes de los Estados Miembros de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa, las repúblicas de la ex URSS y Australia se reunieron en el marco de la 'Conferencia de La Haya sobre la Carta Europea de la Energía', cuyo objetivo final es crear en Europa un mercado de la energía basado en las ricas reservas de petróleo y gas de la antigua URSS. La combinación de suministros del Este e inversiones del Oeste podría conducir a una eventual autonomía europea en el sector de la energía, con lo cual las exportaciones latinoamericanas de combustibles perderían gran parte del mercado europeo" (IRELA, 1992, pp. 36-37). Además, la política energética de la CE entraña el uso de tecnologías que ahorran combustibles o de sustitutos del petróleo. Por lo tanto, los efectos para Ecuador, México y Venezuela serían importantes.

Por su parte, la demanda de manufacturas es altamente elástica respecto del ingreso y los precios. Luego, cabe esperar que el consumo de bienes manufacturados aumente, lo que no necesariamente incrementará las importaciones extracomunitarias de tales productos, debido a que con el MUE la producción de los Doce será particularmente más competitiva en este sector. Así, y aunque el proteccionismo comunitario no se modifique, las perspectivas para América Latina no son optimistas. La progresividad arancelaria y las barreras no arancelarias existentes son elementos suficientes, tal como lo fueron en el pasado, para ofrecer un firme obstáculo al acceso de esos bienes latinoamericanos a la CE.

De hecho, sólo tres productos manufacturados pesan más de 5% en el total de las colocaciones de tangibles de esa región en desarrollo en el mercado comunitario: el calzado, los textiles y los artículos de cuero, sectores en los cuales ha habido una pérdida progresiva de la importancia latinoamericana en las importaciones de los Doce. Además, se espera que en

el futuro la competencia de Europa oriental acelere esta declinación (Grabendorff, 1992).

Con respecto a los servicios, cabe destacar que América Latina difícilmente podría beneficiarse de la apertura europea en ese sector, ya que no ha alcanzado aún competitividad internacional suficiente en tal rubro. Una de las muy pocas excepciones que se registran es el turismo, actividad que a la larga podría reportar ciertos beneficios a América Latina, como consecuencia de los mayores ingresos monetarios de que dispondrán los ciudadanos de la CE.

En conclusión, todo indicaría que las consecuencias del MUE en el comercio de América Latina serán, al menos en el corto y mediano plazo, adversas. Y no sólo en lo que tiene relación con el territorio comunitario, sino también respecto del resto del mundo, porque la CE también mejorará su posición competitiva en los mercados internacionales, incluyendo el latinoamericano.³⁰ Luego, el desafío es inevitable para la región latinoamericana: realizar las transformaciones estructurales que le permitan alcanzar una inserción más plena en la economía mundial, ampliando las opciones comerciales para diversificar al máximo los productos y mercados de exportación. Aun así, no debe descuidarse el estrechamiento de los vínculos económicos con la CE. Para ello será necesario reforzar la capacidad negociadora de América Latina, dándole un mayor impulso a la integración regional y más apoyo a las instancias de diálogo político y económico con la CE.

3. Otras consideraciones

Debe tenerse en cuenta que las conclusiones anteriores están basadas en un enfoque que se concentra en los efectos que el MUE generaría en el corto y mediano plazo. Sin embargo, es posible visualizar para el largo plazo un escenario más optimista, determinado por tres factores. El primero sería que el mercado de la CE superara las vicisitudes del ajuste económico en el contexto de políticas macroeconó-

³⁰ Por lo tanto, cabría esperar una reducción del precio de las importaciones latinoamericanas procedentes de la CE. Sin embargo, ese beneficio podría ser sobrepasado, por una parte, por los costos que se derivarían de la pérdida de competitividad de las exportaciones de América Latina en relación a las comunitarias en los mercados externos y, por otra, por la eventual caída de los términos de intercambio para los principales productos latinoamericanos de exportación, como consecuencia de una mayor oferta internacional provocada por los productos europeos que compiten con los de América Latina, en particular, los agrícolas de zona templada.

micas más coherentes. Es muy probable que la maduración del MUE avance hacia una reestructuración dinámica de las ventajas comparativas entre sus países miembros y permita la consecución de niveles de eficiencia productiva suficientes para que sus productos sean más competitivos internacionalmente.³¹ En consecuencia, no se justificaría un proteccionismo de la CE de la envergadura del actual o del previsible para el mediano plazo. Además, a la larga se manifestarían los beneficios dinámicos derivados de la profundización del proceso de integración europeo, con las consiguientes economías externas para el resto del mundo.

El segundo factor estaría basado en el supuesto de que el sistema multilateral de comercio evolucione hacia una tendencia de mayor apertura y competitividad, donde las regulaciones internacionales se orienten a lograr no sólo un funcionamiento más transpa-

rente del comercio mundial de bienes, sino también de los servicios y flujos financieros. Para ello es evidente que la Ronda Uruguay debería llegar a un término aceptable dentro de un plazo razonable.

Por último, en relación con los beneficios para América Latina, será crucial que los países de la región continúen avanzando por la senda de la reestructuración productiva en un contexto de apertura externa y estabilidad política y económica, que les permita desarrollar las ventajas comparativas dinámicas necesarias para ocupar los nichos que ofrecen los mercados internacionales. Es preciso que la estructura exportadora latinoamericana vaya evolucionando dinámicamente según las cambiantes condiciones de la demanda mundial, que exige la aplicación de un modelo de desarrollo de largo plazo que sea sustentable desde el punto de vista técnico, económico, social y ambiental.

³¹ Todo ello en un contexto de reordenamiento político-económico de Europa, que entrañe no sólo la feliz resolución de ciertos conflictos políticos en el seno de la CE y la profundización del acuerdo

de libre comercio con los países de la AELI, sino también un esquema económico europeo más integrado y de carácter prácticamente continental.

Bibliografía

- Baldwin, R. (1989): The growth effects of 1992, *Economic Policy*, N° 9, Cambridge, Gran Bretaña, Cambridge University Press, octubre.
- Barón, E. (1991): Una atracción no correspondida, *Pensamiento iberoamericano. La nueva Europa y el futuro de América Latina*, volumen extraordinario, Madrid, Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI)/Sociedad Estatal Quinto Centenario.
- Butelmann, A. y M.P. Campero (1992): Medición del escalonamiento arancelario de las exportaciones chilenas a los EE.UU., *Estrategia comercial chilena para la década del 90. Elementos para el debate*, A. Butelmann y P. Meller (eds.), Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).
- Cecchini, P. (1988): *The European Challenge 1992: The Benefits of a Single Market*, Aldershot, Gower Publishing Company Limited.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1990a): *Europa 1992 y sus consecuencias económicas sobre América Latina*, LC/R.918(Sem.59/3), Santiago de Chile, septiembre.
- _____ (1990b): *¿Cooperación o divergencia? Hacia una nueva agenda en las relaciones euro-latinoamericanas*, LC/R.929(Sem.59/5), Santiago de Chile, octubre.
- _____ (1990c): *Transformación productiva con equidad*, LC/G.1601-P, Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.90.II.G.6.
- _____ (1992a): *La política comercial de la Comunidad Económica Europea después de 1992: implicaciones para América Latina*, LC/R.1139, Santiago de Chile, abril.
- _____ (1992b): *Las barreras no arancelarias a las exportaciones latinoamericanas en la Comunidad Económica Europea, los Estados Unidos de América y el Japón*, LC/R.1201, Santiago de Chile, octubre.
- _____ (1992c): *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, LC/G.1701(SES.24/3), Santiago de Chile, febrero.
- CET (Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales) (1989): *The CTC Reporter*, N° 27, Nueva York, Naciones Unidas, primavera.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1988): The economics of 1992. An assessment of the potential economic effects of completing the internal market of the European Community, *European Economy*, N° 35, Bélgica, marzo.
- _____ (1989): *European Economy*, N° 39, Bélgica, marzo.
- _____ (1992): *Suplemento-objetivo 92*, N° 9, Bélgica, noviembre.
- Dean, J. (1992): Trade and environment: a survey of the literature, Patrick Low (ed.), *International Trade and the Environment*, World Bank Discussion Papers, N° 159, Washington, D.C.
- Delors, J. (1991): Primero reforzar, después ampliar, *Pensamiento iberoamericano. La nueva Europa y el futuro de América Latina*, volumen extraordinario, Madrid, ICI/Sociedad Estatal Quinto Centenario.
- Dornbusch, R. (1989): Europe 1992: macroeconomic implications, *Brookings Papers on Economic Activity*, N° 2, Washington, D.C., Brookings Institution.

- Emerson, M. y otros (1988): *The Economics of 1992: the EC Commission's Assessment of the Economic Effects of Completing the Internal Market*, Oxford, Oxford University Press.
- Emmerij, L. (1990): Europe 1992 and the developing countries: conclusions, *Journal of Common Market Studies*, vol. XXIX, N° 2, volumen especial, Oxford, Basil Blackwell, diciembre.
- Grabendorff, W. (1992): European integration: implications for Latin America, Colin I. Bradford (ed.), *Strategic Options for Latin America in the 1990s*, París, Centro de Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Grandi, J. (1991): El impacto del mercado único europeo para América Latina: obstáculos y oportunidades, *Integración latinoamericana*, N° 167, Buenos Aires, Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), mayo.
- Instituto de Estudios Económicos (1991): El impacto del mercado único en el sur de Europa, *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, N° 3, Madrid.
- IRELA (Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas) (1991): *El mercado único europeo y América Latina*, Dossier, N° 34, Madrid, septiembre.
- (1992): *América Latina y Europa: hacia el año 2000*, Dossier, N° 40, Madrid, septiembre.
- Izam, M. (1991): Europa 92 y la economía latinoamericana, *Revista de la CEPAL*, N° 43, LC/G.1654-P, Santiago de Chile, abril.
- Koopmann, G. y H. Scharer (1989): EC trade policy beyond 1992, *Intereconomics*, vol. 24, N° 5, Hamburgo, Verlag Weltarchiv GMBH, septiembre-octubre.
- McAllister, E. (1989): Una perspectiva norteamericana sobre la CE-90, *Perspectivas económicas*, N° 69, Washington, D.C., Agencia de Informaciones de los Estados Unidos (USIA).
- Page, S. (1990): *Some Implications of Europe 1992 for Developing Countries*, Londres, Consejo de Desarrollo de Ultramar, diciembre.
- Peck, M.J. (1989): Industrial organization and the gains from Europe 1992, *Brookings Papers on Economic Activity*, N° 2, Washington, D.C., Brookings Institution.
- Sáez, S. (1992): Chile y la Comunidad Económica Europea, A. Butelmann y P. Meller (eds.), *Estrategia comercial chilena para la década del 90. Elementos para el debate*, Santiago de Chile, CIEPLAN.
- SELA (Sistema Económico Latinoamericano) (1992): *Reunión sobre comercio entre el Grupo de Río y la Comunidad Económica Europea. Nota de la Secretaría Permanente*, Caracas, octubre.
- Smith, A. y A. Venables (1988): An assessment based on a formal model of imperfect competition and economies of scale, *Research on the Cost of Non-Europe. Basic Findings*, vol. 2, Luxemburgo, Comisión de las Comunidades Europeas, Oficina de Publicaciones Oficiales.

El actual debate *sobre los* recursos naturales

Fernando Sánchez Albavera

*Funcionario de la División
de Recursos Naturales y
Energía de la CEPAL.*

Este ensayo precisa los puntos centrales del debate sobre los recursos naturales. Destaca las cuestiones vinculadas a la soberanía, el reparto de beneficios, el deterioro de la relación de precios del intercambio y la institucionalidad de los mercados mundiales, las que tuvieron especial relevancia en los últimos cuarenta años. Sugiere que en el debate actual deberá superarse el sesgo reivindicativo, para concentrarse en los problemas de la sustentabilidad y la competitividad y concluir con la proposición de una iniciativa regional para fortalecer la capacidad de gestión del patrimonio y los recursos naturales y para propiciar una mayor difusión e incorporación del progreso técnico.

I

Introducción

Cuando en los países en desarrollo la valoración del patrimonio y los recursos naturales respondió solamente a los impulsos de la demanda externa, predominaron los patrones de explotación extractivos; pero cuando las motivaciones fueron endógenas se hizo posible una mayor articulación productiva interna.

En los países desarrollados, la articulación productiva dependió inicialmente de la disponibilidad de recursos naturales y sobre todo de su competitividad frente a otras opciones de abastecimiento. Pero fue sin duda su capacidad de generar progreso técnico lo que les permitió avanzar a fases de mayor valor agregado, y proyectarse al exterior para superar las limitaciones físicas y obtener los recursos naturales necesarios para articular sus estructuras productivas. Los países en desarrollo cumplieron el papel de abastecedores primarios, sin ponderar el impacto de los procesos de explotación sobre la diversidad de su patrimonio natural.

Por otro lado, la segmentación de los complejos productivos y las condiciones de sincronización comercial entre las fases de transformación primaria y las de mayor elaboración hicieron que el valor retenido dentro de las economías en desarrollo fuese pequeño y que la distribución de los beneficios fuese desigual.

Los ciclos económicos internacionales y la evolución del progreso técnico, por su parte, originaron constantes fluctuaciones de la demanda externa, que afectaron recurrentemente a la relación de precios del intercambio y socavaron las ventajas naturales de algunos espacios extractivos.

El posicionamiento de los recursos naturales dependió de su grado de funcionalidad para las econo-

mías que controlaban el conocimiento, en tanto que la participación de los abastecedores estuvo condicionada por la calidad de esos recursos y los costos de extracción y transporte. El control del conocimiento condicionó los valores de uso y de intercambio de los recursos naturales, mientras que el dinamismo de éstos dependió de los efectos de arrastre causados por los impulsos expansivos de las actividades vinculadas a productos con más elaboración.

La explotación de las ventajas naturales otorgó a las economías extractivas capacidad de pago para adquirir bienes más elaborados, en tanto que las economías integradas controlaban el comercio de ida y vuelta (explotación primaria — comercio — valor agregado — comercio).

La circulación de bienes con desiguales niveles de valor agregado puso de manifiesto la segmentación del conocimiento tecnológico y convalidó diversas modalidades de discriminación que contribuyeron a una distribución desigual de los beneficios del comercio internacional.

Los recursos naturales con menos elaboración se articularon predominantemente con mercados oligopsonicos o circuitos comerciales intraempresa, valorándose generalmente bajo las reglas de un "mercado de compradores". Los productos con mayor elaboración, en cambio, se valoraban en un "mercado de vendedores".

En consecuencia, la capacidad de negociación de las economías extractivas se vio seriamente restringida, y una parte considerable de sus ingresos de explotación se transfirió a las economías que controlaban las cadenas productivas de recursos más elaborados.

II

El debate sobre los recursos naturales a partir de los años cincuenta

Las cuestiones de soberanía, reparto de los beneficios, deterioro de la relación de precios del intercambio y de institucionalidad de los mercados mundiales

concentraron gran parte del debate sobre los recursos naturales a partir de los años cincuenta.

En muchos países de la región, el Estado fue

asumiendo progresivamente un papel preponderante en su explotación, tendencia que se acentuó en los años sesenta y setenta, cuando se estatizaron intereses extranjeros en la agricultura, la minería y el petróleo.

En otros países se reservó para los nacionales la explotación de algunos recursos naturales o se privilegiaron esquemas de explotación en asociación con el Estado, en un clima de relaciones frecuentemente conflictivas con los inversionistas extranjeros.

El conflicto giró en torno al reparto de los beneficios. Los que sustentaban enfoques estatistas reclamaban el control absoluto de los ingresos de explotación, mientras que los que asumían posiciones más flexibles insistían en la aplicación de mecanismos que garantizaran una mayor participación de las economías nacionales. La incorporación de empresas extranjeras en las estructuras productivas internas se cuestionó también debido al carácter extractivo, y muchas veces de enclave, que aquéllas asumían. Estos cuestionamientos fueron favoreciendo un mejor intervencionismo, bajo el supuesto de que el control estatal garantizaría una mayor integración sectorial y espa-

cial y mejores condiciones de acceso a los mercados mundiales.

En este marco, los países de la región intentaron transformar la institucionalidad de los mercados, participando en diversos esquemas de concertación y cooperación, y denunciando las prácticas comerciales discriminatorias y proteccionistas. Algunos buscaron posiciones denominadas de "minimax" a través de acuerdos entre productores y consumidores, y otros adoptaron posiciones de "suma cero" que reflejaban sólo el interés de los productores. Las opciones de "minimax" asumían como premisa que era posible encontrar un equilibrio entre lo que era mínimo para unos y máximo para otros, y viceversa. En cambio, las opciones de "suma cero" tenían un carácter confrontacional: lo que era bueno para unos era malo para otros, o dicho de otra forma, unos ganaban y otros perdían.

La práctica fue mostrando, poco a poco, que tales opciones no eran viables. Hoy son muy pocos los acuerdos entre productores y consumidores que tienen efectiva vigencia, en tanto que los organismos de productores han sido incapaces de modificar el curso y la institucionalidad de los mercados.

III

Los ejes del debate sobre los recursos naturales en los años noventa

En los años noventa el debate ha girado en torno a los patrones de explotación que se dan en el marco de la tendencia a la internacionalización de las cuestiones ambientales. Se han reducido los conflictos con las empresas transnacionales y se apuesta a una nueva convivencia basada en la reciprocidad de beneficios. Sin embargo, las fluctuaciones de los precios y el deterioro de algunas ventajas naturales continúan afectando a los países de la región, en tanto que los recursos naturales vienen perdiendo posiciones relativas en el comercio mundial.

1. La nueva convivencia con las empresas transnacionales

A partir de los años ochenta fue dándose un cambio sustantivo en las relaciones entre las empresas transnacionales y los países en desarrollo. La mayoría de los países de la región fueron abandonando las orien-

taciones estatistas y en general las posiciones defensivas, por considerar que la inversión extranjera directa (IED) constituía la manifestación más importante de un proceso de transnacionalización del que no podrían ni les convendría excluirse.

La IED mundial había venido concentrándose en los países desarrollados y los países de industrialización reciente, mientras que la región veía reducirse su participación en las corrientes internacionales de capitales de riesgo. Esto resultaba contraproducente, por cuanto la IED era la principal vía de difusión del progreso técnico y el vehículo más promisorio para diversificar los mercados de exportación.¹

¹ A mediados de los años ochenta el 75% de las corrientes anuales de IED se concentraba en los países desarrollados, mientras que los países en desarrollo sólo captaban el 25% restante. América Latina y el Caribe habían reducido su participación en la IED mundial de 12% en 1975-1980, a sólo 10% en el quinquenio 1981-1985.

Entre los factores que motivaron el cambio de actitud descrito estaban la baja formación de capital en la explotación de los recursos naturales; la percepción de que las políticas estatistas tendían a excluir a los países de la región de los beneficios del progreso técnico; el menor interés que despertaba la región comparada con otros países en desarrollo, y la necesidad de expandir las exportaciones para afrontar el elevado servicio de la deuda externa.

A estos factores se añadieron una menor disponibilidad de créditos para las explotaciones estatales, el cuestionamiento de los proyectos emprendidos, el desfinanciamiento de las empresas públicas, problemas de gestión y restricciones fiscales.

Las nuevas políticas en materia de recursos naturales dan especial importancia a la participación de las empresas transnacionales, al menos por tres razones: porque aportan capitales para explotar nuevos recursos y ampliar y modernizar las explotaciones existentes; porque permiten ampliar y diversificar los mercados, incorporando, de ser posible, mayores grados de elaboración, y porque permiten aprovechar los frutos del progreso técnico para identificar y explotar la dotación de recursos naturales.

La soberanía sobre esa dotación tiene importancia fundamental en la nueva convivencia con las empresas transnacionales, lo cual no significa que se considere necesario tener el control directo de las explotaciones. Lo que interesa, en todo caso, es que la presencia de esas empresas ayude a ocupar posiciones más dinámicas en la economía mundial y que se pueda asegurar un reparto equitativo de los beneficios.

La década de los noventa ha inaugurado pues una nueva etapa, en la cual la participación de las empresas transnacionales en la explotación de los recursos naturales podría retomar el protagonismo que tuvo antes de los años sesenta.

2. La dinámica del comercio mundial

El dinamismo del comercio internacional de recursos naturales viene debilitándose desde hace varias décadas. Así, la participación de los productos agropecuarios y mineros en el valor total de las transacciones mundiales, que era de 48% en 1960, a fines de los años ochenta alcanzaba sólo a 26%; por su lado, el comercio mundial de productos primarios sólo aumentó 12 veces entre mediados de los años cincuenta

y fines de los ochenta, mientras que el de manufacturas se incrementó en 55 veces.

Los países desarrollados vienen absorbiendo también una proporción cada vez mayor del comercio de productos primarios. Si a mediados de los años sesenta su participación era del 56%, excluyendo los combustibles, al concluir el decenio de los ochenta llegaba al 65%. La región, en cambio, redujo su contribución a las exportaciones mundiales de productos primarios, excluido el petróleo, de 14% a 11%, lo que causó 42% de la pérdida de participación experimentada por los países en desarrollo en ese período.

Esto se combinó con el deterioro de la relación de precios del intercambio, al extremo que al concluir los años ochenta esa relación estaba 25% por debajo de la cifra de comienzos del decenio.

3. El deterioro de las ventajas naturales

La explotación de los recursos naturales ha debido encarar no sólo el menor dinamismo de las transacciones internacionales, sino también un acelerado proceso de sustitución y una caída de su ponderación como componentes de los bienes con mayor grado de elaboración.

El uso menos intensivo de recursos naturales ha tendido a debilitar la demanda de estos recursos, estimándose que el contenido de ellos por unidad de producto industrial equivale actualmente al 40% del de comienzos de siglo (CEPAL, 1988).

Por eso, en el nuevo paradigma tecnológico prevaeciente se destaca que la reestructuración productiva apuntaría no sólo a desarrollar nuevos materiales, sino también a transformar las condiciones de explotación de los recursos que se daban en paradigmas anteriores.

Sin embargo, el debilitamiento de las ventajas naturales no ha surgido sólo del acelerado desplazamiento de los materiales convencionales, sino también de la poca capacidad de incorporar nuevas tecnologías. En este sentido, el progreso técnico ofrece también un margen para la reducción de costos, lo que realza la importancia del manejo de los precios relativos. No obstante, la elasticidad-ingreso indica que un mayor grado de desarrollo trae consigo una menor demanda de bienes primarios.

En el eje del debate se encuentra, pues, el progreso técnico (CEPAL, 1991c). Debería buscarse, por lo tanto, una mayor articulación entre la dotación de recursos naturales y las actividades de investi-

gación y desarrollo, y la incorporación de nuevas tecnologías que permitan revalorizar algunas ventajas comparativas y descubrir nuevas potencialidades.

4. El aporte neto y la sustentabilidad

El debate más reciente sobre estos temas ha contribuido a destacar la trascendencia de las cuentas patrimoniales y la posibilidad de que originen cambios cualitativos en los patrones de explotación, dados los costos implícitos que tiene el uso del patrimonio natural (CEPAL, 1991c). Lo que se ha propuesto es que la cuantificación de los ingresos considere la reducción del acervo de recursos naturales, cuestionando los utilitarismos de corto plazo.

Desde que la Comisión Brundtland definió el desarrollo sustentable como la capacidad de satisfacer las necesidades presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras, el debate sobre la sustentabilidad ha girado en torno a esta idea central (London Environmental Centre, 1989).

Lo que se ha planteado de este modo es que las sociedades deben satisfacer sus necesidades sin afectar su medio ambiente; esto conlleva la obligación de imponer límites al crecimiento, ya sea mediante el control de la demanda de recursos naturales o mediante el manejo de la oferta, centrando el problema en la relación entre la tecnología y el medio ambiente.

Así, el desarrollo sustentable debería permitir una relación armónica entre la satisfacción de las necesidades y la conservación de la biodiversidad. Sostiene esta posición la premisa de que el desarrollo creará sus propias debilidades si no se protege la estructura, las funciones y la diversidad de los sistemas naturales. Si la especie humana, y todas las demás, dependen de estos sistemas, la pérdida de biodiversidad revelaría un desequilibrio entre las necesidades humanas y el medio natural en que se atienden. Los recursos naturales, por lo tanto, deberían protegerse y usarse equitativamente, sin reducir su variedad ni afectar los *hábitat* y ecosistemas, y cuidando la naturaleza para que ésta cuide de los seres humanos.

Estos planteamientos se vinculan a otras visiones que reabren el debate sobre crecimiento y desarrollo, centrando sus reflexiones en la relación entre los sistemas de producción y el patrimonio natural. Para esas corrientes, el problema no radica sólo en el crecimiento, sino en la forma que éste toma, en su contenido, en su asentamiento espacial, en la distribución

de sus frutos y en su racionalidad ecológica (Fajnzylber, 1992b). Ellas asumen una perspectiva histórico-estructural, prestan especial atención a los estilos de desarrollo, de cuyas orientaciones se derivan los estados del medio ambiente y las formas específicas de uso del patrimonio natural, y concluyen que la división internacional del trabajo no ha emanado de una racionalidad ecológica que atienda a la sustentabilidad del crecimiento y a la distribución equitativa de sus beneficios.

Los enfoques más economicistas señalan que las sociedades deberían ser capaces de vivir de sus ingresos y no del consumo de sus activos, orientación que surgiría de la propia definición del ingreso como el máximo de recursos que podría demandarse sin disminuir el consumo futuro (Gómez Lobo, 1991). Subrayan las limitaciones del mercado para garantizar un equilibrio entre el interés de los productores y la sustentabilidad del desarrollo, y destacan los riesgos derivados de la internalización de los beneficios y de la externalización de los costos. En este sentido, la apropiación sin costo alguno de los bienes ambientales que pertenecen a la sociedad no sería perceptible bajo los mecanismos del mercado.

Este enfoque se contrapone al de quienes consideran que el mercado debería dar las señales que favorezcan la sustitución, las variaciones de los precios relativos o los cambios tecnológicos.

5. La Internacionalización de las cuestiones ambientales

La cuestión ambiental ha superado las fronteras de las naciones para convertirse en uno de los puntos básicos de la agenda internacional.

Se estima que las formas actuales de crecimiento están generando una crisis ecoambiental y ecopolítica que comprometería la estabilidad de la civilización contemporánea, al estar relacionada con el agotamiento progresivo de algunos recursos, con la menor capacidad de recuperación de los ecosistemas y con los factores de poder que determinan su explotación (CEPAL, 1992c).

De allí que empiecen a cobrar significación las posiciones en favor de un orden ambiental internacional que podría tener repercusiones de importancia en el comercio de los recursos naturales. Puesto que se estima que la transformación productiva no puede estancarse y que es además una aspiración de los países en desarrollo, hay que tomar precauciones

para que no ponga en peligro la sustentabilidad (Schaper, 1991).

En este marco, las relaciones entre la liberalización del comercio y la protección del medio ambiente han sido centrales en el debate. El GATT se ha manifestado en contra de la imposición de barreras ambientales, lo cual, para los críticos del libre comercio, cuestionaría la potestad gubernamental de utilizar el comercio en apoyo de las políticas ambientales (GATT, 1992).

Estos críticos han esbozado alternativas que apuntan en cuatro direcciones: que las normas menos severas se adapten a las más restrictivas; que las importaciones de los países que aplican técnicas de producción perjudiciales al medio ambiente paguen derechos compensatorios; que se subvencione a los productores para que financien los gastos que causarían las normas ambientales más restrictivas, y como caso extremo, que se prohíba la importación de los productos que deterioran el medio ambiente en sus países de origen.

El GATT, en cambio, sostiene que la liberalización del comercio incrementaría el ingreso nacional y a la vez fomentaría una mayor absorción tecnológica, lo que permitiría contar con mayores capitales para proteger el medio ambiente. No habría razón, por lo tanto, para suponer que los mayores

ingresos no podrían aplicarse a dicha finalidad. La imposición de barreras comerciales, por el contrario, tendría efectos perjudiciales sobre el medio ambiente, porque contraería las oportunidades comerciales. Ceder, pues, ante estas presiones propiciaría un nuevo proteccionismo que se agregaría al existente.

Ahora bien, en el debate ha surgido la interrogante de si se está construyendo o no un nuevo orden ambiental. La respuesta es afirmativa si se observa que están en vigor 127 acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente, a los que se añaden las 211 notificaciones del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio establecido en la Ronda de Tokio; estas notificaciones norman la protección del medio ambiente y de la salud y seguridad humanas en diversas áreas de interés ecológico.

Si bien el proceso de globalización induciría a la construcción de un nuevo orden ambiental, para que éste fuese equitativo debería basarse en el equilibrio de las opciones de transformación productiva. Los países que por su adelanto tecnológico disfrutaban de mayores niveles de bienestar y pueden asignar una mayor importancia relativa a la protección del medio ambiente, no deberían hacerlo en desmedro de los que no están a la vanguardia del cambio tecnológico y exhiben altos niveles de pobreza.

IV

Recursos naturales y transformación productiva

El debate debería adquirir un nuevo sentido a partir de la propuesta de "transformación productiva con equidad", que otorga un papel central a la incorporación y difusión del progreso técnico (CEPAL, 1990, 1992a y 1992b).

Los asuntos vinculados a las prácticas de comercio discriminatorias y al deterioro de la relación de precios del intercambio continuarán concitando atención, ya que son fenómenos recurrentes. Sin embargo, privilegiar solamente las reivindicaciones comerciales podría llevar a eludir las responsabilidades internas, olvidando las cuestiones relativas a la sustentabilidad y la competitividad.

Para definir este nuevo sentido y para comprender su contenido y sus proyecciones conviene precisar algunos conceptos.

1. Patrimonio natural y recursos naturales

El patrimonio natural abarca los elementos de la naturaleza y la totalidad de los procesos naturales que se dan en un espacio determinado. El concepto incluye el suelo, el subsuelo, el aire y el agua y, en términos más generales, la diversidad biótica y ecosistémica, así como sus interrelaciones y su capacidad de reproducción y autosostenimiento.

A cada espacio físico le corresponde un conjunto de leyes de configuración y funcionamiento que definen los sistemas naturales existentes, y además un patrimonio legado por las generaciones anteriores, de modo que el concepto de patrimonio natural tiene también dimensiones de carácter histórico.

Los recursos naturales, en cambio, surgen de la manipulación que las sociedades humanas hacen de

los elementos y procesos de la naturaleza con el objeto de otorgarles valor de uso e intercambio.² El concepto encierra, por lo tanto, un contenido de utilidad, tangible o intangible, como resultado de la aplicación del progreso técnico. Este permite, en primer lugar, identificar y valorar dichos recursos y, en segunda instancia, recolectarlos y transformarlos de acuerdo al estado de la ciencia y la tecnología y las pautas de vida prevalecientes.

Así, las variables de tiempo y espacio hacen que tanto el patrimonio natural como los recursos naturales tengan un valor relativo que depende del progreso técnico. Si bien el patrimonio natural tiene un valor intrínseco, los valores de uso e intercambio que genera su manipulación son relativos y variables en el tiempo y el espacio. Por eso, las ventajas naturales deberían tratarse siempre como factores dinámicos y no estáticos.

2. Transformación productiva

El concepto de transformación productiva es también relativo y variable en el tiempo, pues depende del progreso técnico alcanzado. Por lo tanto, debería asociarse a la acumulación de conocimientos sobre los elementos y procesos naturales y sobre los procesos de explotación creados por las sociedades humanas.

Esta premisa es muy importante, ya que si se vincula el concepto solamente a los procesos de explotación, se lo restringiría a la idea de industrialización. Por eso, una definición más cabal del concepto de transformación productiva comprendería el conocimiento y conservación del patrimonio natural, la identificación y manipulación de los procesos naturales y la generación y aplicación de procesos de explotación para obtener recursos que puedan ser incorporados a las esferas de producción, circulación y consumo de bienes con más elaboración y cada vez más diferenciados por la incorporación de conocimientos.

La transformación productiva debería arrojar como resultado una mayor disponibilidad de bienes y servicios para satisfacer las necesidades sociales y para conocer, evaluar, conservar y manejar las potencialidades del patrimonio y los recursos naturales. Así como las sociedades humanas disfrutarían de mayo-

res opciones para atender las demandas sociales, podrían elegir también la mejor forma de vincularse con su entorno natural, dado un cierto nivel de progreso técnico.

El objetivo central de la transformación productiva sería, por lo tanto, el de conocer y dominar el medio natural de manera que la gestión de éste conduzca a una mejor calidad de vida. Esta no dependería sólo del acceso a bienes cada vez más elaborados y mejor distribuidos, sino también del impacto de dicha gestión en el patrimonio natural.

La transformación productiva se inicia entonces con el conocimiento de los elementos y procesos naturales —para lo cual se requiere un complejo engranaje de bienes y procesos no naturales que contribuyen tanto a su comprensión como a su manipulación—, y avanza mediante la interrelación de ambos tipos de procesos para generar bienes con valor agregado creciente.³

Por su carácter relativo, la transformación productiva supone que el conocimiento del patrimonio natural no tendría fronteras, como tampoco las tendría la interrelación de procesos y bienes hacia adelante. Por lo tanto, incluye la noción de movimiento y depende de consideraciones de tiempo y espacio.

3. Competitividad, poscionamiento y eficiencia

En términos simples, la competitividad podría definirse como la capacidad de ocupar los espacios más dinámicos del mercado en proporciones cada vez mayores. En la propuesta de transformación productiva, dicho concepto incluye las nociones de sustentabilidad y equidad, lo que implica que el uso de los recursos no debería perjudicar el patrimonio natural ni subvalorar la contribución efectiva de la mano de obra.

Por lo tanto, una competitividad basada en el deterioro del patrimonio natural, o en la fijación de salarios por debajo de la productividad de la mano de obra, o en la aplicación de subsidios, tendría carácter espurio y, por lo tanto, dependería de factores circunstanciales y sin capacidad de permanencia en el largo plazo. Por el contrario, la competitividad sería auténtica si garantizara la susten-

² Para formarse una idea de la magnitud de los recursos naturales de América Latina y el Caribe y de la proporción del total mundial que representan, véase el anexo al final del artículo.

³ Los procesos naturales son un dato de la realidad y surgen de las diversas interrelaciones de los elementos de la naturaleza, y de sus capacidades de reproducción y autosostenimiento. Los procesos no naturales, en cambio, resultan de la creación humana y varían de acuerdo a los avances del conocimiento.

tabilidad del patrimonio natural y contribuyera a la equidad.

La noción de competitividad es de índole procesal e involucra un conjunto de situaciones vinculadas con los conceptos de posicionamiento y eficiencia. El posicionamiento alude al mayor o menor dinamismo de las transacciones de bienes y servicios, mientras que la eficiencia se refiere a la proporción del mercado que es captada por los agentes productivos.

La evolución de la competitividad dependerá, por lo tanto, de las diversas combinaciones que se den de posicionamiento y eficiencia. Si el patrimonio natural cuenta con ventajas que permitan utilizarlo y convertirlo en recursos que alcancen una participación significativa y creciente en el mercado, la competitividad será óptima.⁴

4. Las ventajas naturales y el progreso técnico

El progreso técnico tiene un efecto ambivalente sobre los recursos naturales: positivo cuando permite aprovechar nuevas potencialidades y negativo cuando reduce o anula las ventajas preexistentes.

Las ventajas naturales no son, pues, estáticas. Su valoración, desvalorización o revalorización son fenómenos dinámicos que dependen del estado de la ciencia y la tecnología.

El progreso técnico puede abrir oportunidades insospechadas de aprovechamiento del patrimonio natural. En este sentido, si bien es cierto que las exportaciones basadas en recursos naturales han mostrado un menor dinamismo, no es menos cierto que en los últimos años su diversificación, especialmente en los sectores agropecuario y pesquero, ha sido considerable.

El carácter dinámico de las ventajas naturales podría ilustrarse con las nuevas oportunidades que viene abriendo la biotecnología en las actividades agropecuarias, agroindustriales y de preservación ambiental. Estos avances permiten, por ejemplo, la utilización de organismos vivos o de parte de ellos para generar o modificar plantas, animales y productos, así como para desarrollar microorganismos con usos específicos; esto facilita la sustitución y mejo-

ra de las especies agrícolas y ganaderas y contribuye a una mejor articulación de la agricultura y la industria.

No debería mirarse entonces con pesimismo el deterioro de las ventajas naturales, por cuanto este fenómeno es inherente a la transformación productiva.

Los recursos naturales tienen una vida útil que puede prolongarse o abreviarse con los cambios tecnológicos, pero que generalmente es más larga que la de muchos productos manufacturados. Lo que interesa es preservar los elementos y procesos naturales que tienen una vida útil permanente. Si bien el progreso técnico puede hacer que algunas ventajas disminuyan con el tiempo, el valor de ellas como determinantes del equilibrio de los espacios físicos es permanente.

El mantenimiento y la generación de nuevas ventajas competitivas debería, pues, apoyarse en el desarrollo de capacidades endógenas que impulsen un alto grado de conocimiento y gestión del patrimonio natural, superando los reduccionismos de corto plazo. La conservación de los equilibrios naturales, por su parte, podría constituirse en un activo de valoración económica más trascendente, dado que las ventajas competitivas se sustentarían cada vez más en la diferenciación de los espacios físicos.

5. Los espacios físicos y la competitividad

Las ventajas competitivas basadas en la diferenciación de los espacios físicos son variables en el tiempo. Los enfoques clásicos consideraban que las ventajas de esos espacios eran estáticas: no tenían en cuenta el papel del progreso técnico en la superación de las dificultades espaciales.

Así, por ejemplo, los avances en los medios de transporte y en los procesos de conservación de especies naturales (empaque, refrigeración, etc.) han otorgado gran valor a las diferencias estacionales, cosa que no ocurría cuando el transporte hacia los centros de consumo demoraba largo tiempo o cuando era imposible comercializar productos perecibles.

De otro lado, los progresos de la ingeniería han permitido superar obstáculos naturales y abrir nuevos espacios a la producción mediante un mejor acondicionamiento del territorio. Además, la ingeniería genética ha facilitado la manipulación de los procesos naturales, y ha permitido mejorar la calidad de las especies, atribuirles nuevas cualidades y adaptarlas a medios diferentes a sus lugares de origen, lo que ha significado una mayor difusión de las pautas de con-

⁴ Si el posicionamiento fuese favorable pero la participación fuese reducida, se daría una situación de oportunidades perdidas. Si el caso fuese el inverso, existiría una situación de vulnerabilidad. Y si tanto el posicionamiento como la participación fuesen desfavorables, la situación induciría al retiro del mercado.

sumo. Así, productos que son de uso masivo en espacios que tienen ventajas naturales pueden ser consumidos en otras partes a precios muy superiores a los que se pagan en sus lugares de origen.

6. Los recursos naturales y la competitividad

Las ventajas competitivas de los recursos naturales están ligadas al conocimiento del patrimonio natural y a la capacidad de absorción del progreso técnico. El nivel de competitividad se eleva cuando el ambiente nacional permite que las empresas desarrollen estrategias innovadoras.

Sin embargo, las estrategias para elevar la competitividad de los recursos naturales presentan algunas particularidades vinculadas a la organización de los mercados. Los productos básicos "toman" los precios que ofrece el mercado internacional, de modo que las estrategias para elevar su competitividad están ligadas a la estructura de costos y a la estabilidad y oportunidad del abastecimiento, más que al manejo propio de los precios o a la diferenciación de los productos. Puesto que los precios de estos productos corresponden a grados de elaboración o a calidades homogéneas, el margen de maniobra para que ellos mejoren su posicionamiento y eficiencia es más restringido que en el caso de las manufacturas.

Hay una serie de factores, no obstante, que influyen tanto *ex ante* como *ex post* en las situaciones de competitividad. La identificación de las potencialidades del patrimonio natural (mapas geológicos, catástrofes, zonificación agroecológica, etc.), de su ubicación geográfica y del grado de acondicionamiento del territorio (carreteras, energía, redes financieras, telecomunicaciones, servicios públicos, etc.) facilitan *ex ante* la competitividad. Y *ex post* la favorecen los criterios para determinar precios y tarifas por el uso de la infraestructura, las restricciones aduaneras y financieras, la carga tributaria y otros aspectos que tienen incidencia en la estructura de los costos.

Todos estos factores influyen también en la competitividad de los bienes con más elaboración. En este caso, las estrategias privilegian la diferenciación de los productos, la segmentación del mercado y el manejo de los precios, además de las acciones que influyen en la estructura de costos. Así, por ejemplo, se podrían potenciar tanto las ventajas naturales (posición geográfica, estacionalidad y calidad) como las adquiridas (manejo genético, contactos con centros de consumo, transporte, empaque, conservación y otras). Sin embargo, las mayores limitaciones se presentan en el conocimiento de los mercados, en el volumen y oportunidad de los abastecimientos y en las barreras al comercio que afectan a los productos más elaborados.

V

La gestión de los recursos naturales

Si bien el orden internacional y el deterioro de la relación de precios del intercambio son aspectos que no pueden eludirse, es importante centrar el debate en la capacidad de gestión del patrimonio natural.

Así, interesa analizar en qué medida los países de la región tienen capacidad endógena para generar, absorber y adaptar conocimientos que permitan identificar elementos y procesos naturales, y conservarlos, usarlos y manipularlos con fines de transformación productiva. Es importante también determinar en qué medida estos países están en condiciones de lograr una síntesis dinámica entre la sustentabilidad y la competitividad, con miras a generar, difundir, homogeneizar y liderar pautas de producción, circulación y consumo, a partir de una capacidad endógena de valoración y aprovechamiento del patrimonio natural.

La necesaria gestión integral del patrimonio y los recursos naturales debería enmarcarse en una concepción sistémica, la que surgiría de la articulación de las diversas perspectivas y acciones públicas y privadas, sobre la base de valores, criterios de organización y códigos de conducta conducentes a elevar la sustentabilidad y la competitividad (Fajnzylber, 1992a y 1992b).

Esto permitiría que el comportamiento de los actores (Estado, empresas, ciudadanos) tuviese una misma orientación, y a la vez aseguraría la compatibilidad de las estrategias, políticas y medidas que se aplicaran en la esfera jurídica (derechos y obligaciones relativas al acceso y a la propiedad), económica (mercado e intervención), física o natural (conocimiento, conservación y uso de los recursos), científica y tecnológica (generación y absorción de conocimientos),

educacional (difusión y capacitación), cultural (preservación y transmisión de valores), social (participación y movilización) y organizacional (funciones y objetivo de las instituciones).

El enfoque sistémico supone que se puede avanzar hacia los objetivos de sustentabilidad y competitividad de manera simultánea más que secuencial, lo que sin duda plantea un enorme desafío (CEPAL, 1991d). Se trataría, por un lado, de enfrentar el deterioro de las ventajas naturales y, por otro, de revalorizar y descubrir nuevas potencialidades naturales, lo que sólo podría lograrse a través de una mayor difusión e incorporación del progreso técnico. Si bien éste tendría algunos efectos perturbadores sobre ciertas ventajas naturales, permitiría también reducir los costos de explotación, generar nuevos usos y aplicaciones, y difundir nuevas pautas de producción y consumo basadas en el aprovechamiento de recursos naturales.

1. Los nuevos ejes del debate

Desde la perspectiva de la propuesta de transformación productiva con equidad, el debate debería centrarse en cuatro ejes: el capital humano, el capital natural, la compatibilidad entre los procesos naturales y los de explotación, y la diversificación de los recursos naturales.

a) *El capital humano*

En la gestión de los recursos naturales se debería dar especial importancia al desarrollo del capital humano, ya que la educación y la capacitación facilitan la difusión e incorporación del progreso técnico, a la vez que crean condiciones favorables para acrecentar la sustentabilidad, la competitividad y la equidad.

Debería prestarse especial atención a los sectores que se encuentran en situación de extrema pobreza, los que están vinculados con las fases de menor productividad, menor incorporación de progreso técnico y más degradación del patrimonio natural. Para enfrentar el círculo vicioso de deterioro natural y social habrá que redefinir la ubicación espacial de ciertos asentamientos humanos, promoviendo acciones migratorias a espacios más favorables; estimular esquemas educativos adaptados a las exigencias del entorno natural; fomentar la difusión y adaptación de tecnologías apropiadas, y justipreciar nuevamente las especies y técnicas ancestrales, así como los valores de las culturas nativas.

Con tal propósito habría que concentrar los esfuerzos en aquellos espacios de mayor degradación natural. Aunque las realidades nacionales son muy diversas, el diagnóstico general indicaría que debería darse atención preferente al capital humano inserto en las economías campesinas marginales, cuya interacción con sus correspondientes sistemas naturales produce pérdidas a veces irreversibles de la capacidad productiva de los suelos y de la biodiversidad.

b) *El capital natural*⁵

La mayor incorporación y difusión del progreso técnico debería garantizar una mejor identificación y evaluación del patrimonio natural, así como una comprensión más cabal de los factores que explican su configuración. Se trataría no sólo de contar con inventarios cada vez más amplios y completos, sino también de disponer de un mayor bagaje de conocimientos sobre las relaciones recíprocas entre los elementos y los procesos de la naturaleza.

La contabilización del capital natural sería, sin duda, un instrumento esencial para apreciar el impacto de la transformación productiva sobre el medio físico: permitiría medir los costos patrimoniales y hacerse una idea de las tendencias que experimentarían su explotación en el largo plazo. Al respecto sería esencial no ponderar solamente los ingresos de corto plazo, porque de hacerlo se estaría eludiendo la exigencia de sustentabilidad y apoyándose en una competitividad de carácter espurio, ya que el factor agotamiento afectaría los ingresos futuros.⁶

Este enfoque tiene especial trascendencia para América Latina y el Caribe, ya que si bien poseen significativas potencialidades naturales —en comparación con otras regiones en desarrollo—, ellas se distribuyen de manera muy heterogénea y están sometidas a una serie de restricciones. Por ejemplo, sólo 3.4% de las tierras agrícolas podrían considerarse competitivas por no presentar problemas de clima,

⁵ Todas las cifras que se refieren a los recursos renovables en los apartados b) y c) provienen de FAO (1988, 1992a, 1992b y 1992c).

⁶ Desde esta perspectiva, no debería tomarse en cuenta sólo el costo marginal de explotación, sino también el costo de oportunidad, que es equivalente a la diferencia entre los precios y los costos marginales. En este sentido, la configuración de los mercados y los mecanismos de formación de precios podrían convertirse en una significativa restricción para garantizar la sustentabilidad, si es que las cotizaciones resultaran inferiores al costo marginal.

pendiente y fertilidad.⁷ Y si bien existen importantes reservas mineras y energéticas, su utilización efectiva depende de los cambios que experimente la relación costo/precio y de la capacidad de absorber tecnologías que reduzcan dicha relación.

Para enfrentar tales escollos habría que evitar un mayor deterioro del capital natural, reduciendo los costos de explotación e incrementando la productividad, lo que reafirma una vez más la importancia de la incorporación y difusión del progreso técnico.

Se debería propender, por lo tanto, a que los ingresos provenientes de los recursos naturales se distribuyan de manera que compatibilice la explotación con la sustentabilidad, dejando márgenes que puedan destinarse a fondos para la conservación y una mejor explotación del patrimonio natural.

En lo que toca a los recursos no renovables, habría que liberar fondos para el cateo, la prospección y la exploración, a fin de conocer mejor sus potencialidades, mientras que la distribución de los ingresos provenientes de los recursos renovables debería favorecer una mayor productividad de los elementos naturales, el mejoramiento genético de las especies explotadas y un mayor conocimiento y conservación de la biodiversidad.

El manejo y la conservación de la biodiversidad son fundamentales, ya que su desigual distribución dentro del planeta es lo que determina las ventajas naturales y, por ende, la competitividad de los recursos renovables.

Por lo tanto, debería estimularse la aplicación de fondos a la identificación, descripción y evaluación de la diversidad biológica, y a su conservación, protección y manejo, para potenciar las ventajas que ofrezca el capital natural.

La aplicación de fondos debería incidir a nivel genético, de las especies y de los ecosistemas, respectivamente, mediante la recopilación y el procesamiento de información sobre el conjunto de genes, plantas, animales y microorganismos; la ampliación del conocimiento de los organismos vivos, y la comprensión más profunda de los diversos hábitat, comunidades bióticas y procesos de la biosfera.

Lo anterior permitiría valorar mejor el capital

natural, precisar las ventajas competitivas existentes y orientar el comportamiento de los agentes productivos, ampliando la gama de los valores tangibles que podrían ser convertidos en recursos naturales, e identificando también valores intangibles cuya utilización dependería del curso futuro de la ciencia y la tecnología. Los valores tangibles serían objeto de uso e intercambio, mientras que los intangibles constituirían una reserva cuyo valor potencial dependerá del avance del conocimiento. Debe advertirse que el uso de los valores tangibles no debería poner en riesgo las potencialidades de los intangibles.

La generación de los valores tangibles e intangibles dependerá de la existencia de una capacidad endógena que permita jerarquizar y asociar, según el caso, factores como la riqueza biológica, la existencia de espacios de conservación de la fauna y la flora, el potencial de las cuencas hidrográficas, la importancia de la fauna migratoria, la existencia de formaciones vegetales únicas, la presencia de especies endémicas y el valor geomorfológico o paisajístico, entre otros.

c) *Los procesos naturales y los procesos de explotación*

Sin embargo, no bastaría con conocer el capital natural y contar con un inventario del patrimonio disponible. Debería promoverse asimismo una mayor generación, asimilación y difusión del progreso técnico a fin de compatibilizar cada vez más el conocimiento de los procesos que explican la dinámica del capital natural con el de aquellos que permiten su utilización. El debate debería centrarse entonces en cómo mejorar la conservación y la productividad del capital natural, tomando en cuenta que su deterioro alcanza niveles alarmantes, como podrá apreciarse a continuación.

i) *El deterioro de la capacidad productiva de las tierras.* Se estima que las dos terceras partes de las tierras que se cultivan de manera permanente en América Latina y el Caribe han perdido cerca del 25 % de su capacidad productiva. La incompatibilidad entre los procesos naturales y de explotación causa, entre otros, los siguientes problemas:

— La erosión de los suelos alcanza dimensiones más que preocupantes en ciertas zonas de la región; se estima que afecta entre el 30% y el 90% de las tierras, según el país (en los ecosistemas montañosos de las zonas andina y centroamericana, por ejemplo,

⁷ Estas tierras se encuentran en zonas con topografía plana o ligeramente ondulada y con climas que van de tropical a templado. La mayor proporción de ellas se encuentra en los países del Cono Sur.

la erosión alcanza a cerca del 50 % de las tierras disponibles).⁸

— La pérdida de fertilidad afecta especialmente a las tierras de las zonas húmedas y subhúmedas, pero la sobreexplotación está reduciendo también la fertilidad de tierras disponibles en climas menos húmedos.⁹

— Los problemas de compactación se dan mayormente en las tierras fértiles debido al uso excesivo o inadecuado de maquinaria pesada, lo que incide en el crecimiento y rendimiento de los cultivos.¹⁰

— La salinización y sodificación que afectaba al 25% de las tierras de la región a comienzos de la década de los años ochenta continúan agudizándose.¹¹

— La desertificación abarca el 20% de las tierras de la región, y se estima que puede extenderse en el futuro al 50% de ellas (más del 10% de las tierras de Argentina, Bolivia, Chile, México y Perú estarían pasando de una desertificación moderada a una severa).

La gestión de los suelos no sólo debería evitar su degradación, sino también recuperar la productividad de los espacios afectados, dadas las restricciones existentes para expandir la frontera agrícola.

Sin embargo, el mayor rendimiento de los cultivos no tendría efectos de significación sobre el empleo, ya que si bien se elevaría el valor agregado por unidad de mano de obra ocupada, la pobreza rural se podría agravar. Por eso, y para responder mejor a los objetivos de equidad, debería promoverse asimismo la ejecución de programas de drenaje (para resolver problemas de salinización y anegamiento), de rehabilitación de tierras (para devolverles la fertilidad perdida), y de forestación y reforestación.

Además, se debería atender más a la zonificación de las tierras con criterios agroecológicos, a fin de garantizar usos compatibles con los factores biofísicos. Esto acrecentaría la sustentabilidad y la compe-

titividad y permitiría orientar mejor las tareas de difusión y capacitación, a la vez que facilitaría el planeamiento y articulación de las capacidades endógenas vinculadas a investigación y desarrollo.

ii) *El acelerado deterioro forestal.* El rápido deterioro forestal que experimenta la región refleja lo poco que se valora en la práctica el papel de los bosques y las tierras forestales en la conservación del medio ambiente y en el ordenamiento del uso del patrimonio natural.

La respuesta, por cierto, no está simplemente en clasificar y declarar que determinadas zonas forestales son aptas para la explotación, y que otras son áreas protegidas. Lo que se requiere es un manejo integral del patrimonio existente. De allí que la explotación de las especies forestales deba encuadrarse dentro del ordenamiento de las cuencas hidrográficas, el manejo de la fauna silvestre y de los sistemas agroforestales, el control de la desertificación, la reforestación y la gestión de los bosques con fines energéticos.

Estas acciones adquieren especial relevancia si se toma en cuenta que en los últimos treinta años se ha eliminado más de 200 millones de hectáreas de bosques, de las cuales un poco menos de la mitad se deforestó o degradó en los años ochenta (en ese decenio la deforestación media anual fue de 8.3 millones de hectáreas, un millón más que en el decenio anterior).

Desde el punto de vista de la equidad, cabe recordar que la deforestación en las zonas áridas y semiáridas de América Latina y el Caribe, así como en sus ecosistemas altiplánicos, es una de las causas más importantes de empobrecimiento de la población y de deterioro del medio ambiente en la región.

La desertificación en zonas áridas de la región ha transformado en extremo desierto unos 20 millones de hectáreas, mientras más de 176 millones se hallan en peligro de desertificación o con grados elevados de desertificación.

En las zonas semiáridas y subhúmedas la desertificación está relacionada con la extrema pobreza y es causada por el desmonte y la quema para dar paso a cultivos de subsistencia o a la ganadería extensiva. La desaparición de árboles y arbustos protege el suelo de las lluvias torrenciales y de la erosión eólica.

Por otro lado, la colonización en bosques tropicales y subtropicales de zonas bajas no sólo no ha resuelto el problema de la pobreza rural, sino que ha terminado destruyendo muchos de ellos, con efectos

⁸ La erosión reduce la profundidad de los suelos, dañando la longitud de las raíces, la capacidad de almacenamiento de agua y la reserva de nutrientes.

⁹ La pérdida de fertilidad de las tierras es originada por un uso intenso o prolongado con técnicas inadecuadas de producción agrícola, ganadera o forestal que no reponen los nutrientes.

¹⁰ La compactación reduce la capacidad de retención de humedad, incrementa la resistencia al desarrollo de las raíces y disminuye la permeabilidad de la tierra, lo que dificulta el paso del agua y del aire.

¹¹ El exceso de sales es la causa principal de la disminución de la productividad de la agricultura bajo riego. La salinización afecta las zonas áridas y semiáridas, pero no se restringe sólo a éstas, ya que puede ser causada también por un riego ineficiente.

muy adversos para el medio ambiente. No debería olvidarse que la escasez de energía, que afecta directamente a unos 200 millones de habitantes, determina que gran parte de la madera extraída se utilice en forma de leña y carbón.

Asimismo, la sobreexplotación de la biomasa forestal en zonas de equilibrio ecológico precario (zonas áridas, semiáridas y altiplánicas) ha venido eliminando la función protectora de los árboles, destruyendo la capacidad productiva de los suelos y obligando a las poblaciones locales a migrar hacia tierras aún más frágiles.

La sobreexplotación de los recursos forestales, por lo tanto, es un caso dramático no sólo de incompatibilidad entre los procesos naturales y de explotación, sino de predominio de un bajo nivel de transformación productiva con inequidad social.

iii) *El manejo integral de los recursos naturales.* La necesidad de hacer compatibles los procesos naturales con los de explotación exige una gestión integrada de los recursos del patrimonio natural. Debería ponerse, por lo tanto, especial atención en el uso múltiple de los bosques, considerando no sólo las actividades de extracción y elaboración, sino también la protección de los suelos, la regulación de los ciclos hidrológicos y la conservación y aprovechamiento de la diversidad genética.

La gestión integrada debería garantizar el respeto al equilibrio de los procesos naturales y lograr que los procesos de explotación de un recurso no dañen a los otros.

En el caso de los *recursos hídricos*, el manejo integral de cuencas es fundamental, ya que la demanda de agua tiene propósitos múltiples y el balance hídrico se está convirtiendo en un obstáculo significativo para la transformación productiva y para la equidad en muchas zonas de América Latina y el Caribe (CEPAL, 1991b).

El agua encierra la curiosa paradoja de ser un recurso escaso a pesar de su abundancia, ya que sólo un pequeño porcentaje de la que está disponible en el planeta puede ser utilizada por el hombre. Lagos y ríos contienen apenas 93.000 kilómetros cúbicos de agua dulce, lo que representa solamente el 0.0067% del total de los 1.386 millones de kilómetros cúbicos de agua existentes en el mundo.¹² De este volumen sólo una pequeña fracción reúne los requisitos de calidad, magnitud, captación y permanencia en el tiem-

po necesarios para que pueda ser utilizada con fines productivos.

A la escasez del agua utilizable se añade la distribución desigual de las precipitaciones, en términos tanto espaciales como estacionales. Esta desigualdad constituye una de las restricciones más significativas al uso del agua, ya que una cuarta parte del territorio de la región encierra zonas áridas o semiáridas. Así, el decrecimiento generalizado y persistente de las corrientes atmosféricas origina sequía en las zonas subtropicales, mientras que la disminución localizada de las corrientes, provocada por la Cordillera de los Andes, determina una diagonal árida que llega hasta la Patagonia.

Hay entonces grandes extensiones territoriales afectadas por déficit permanentes o seculares de agua, mientras que otras, igualmente significativas, están expuestas a sequías estacionales o contingentes.

El problema alcanza una magnitud considerable si se tiene en cuenta que algo más de 60 millones de habitantes viven en zonas de escasez de agua en las que el ingreso medio per cápita equivale sólo al 80% del de la región en su conjunto.

Por lo tanto, es fundamental ordenar y utilizar los recursos hídricos mediante un manejo integral, y distribuir mejor los asentamientos humanos en el espacio, por cuanto el progreso técnico no ha podido —y tal vez no pueda nunca— sustituir el papel esencial de estos recursos en los procesos productivos y en la calidad de vida de la población.

En cuanto a los *recursos hidrobiológicos*, la preservación de los mares, lagos y ríos que garantiza la conservación del hábitat natural de las especies y su repoblación, debería ser objeto también de un manejo integrado, dado que el potencial hidrobiológico permitiría cubrir parte de la demanda de alimentos y abrir mercados dinámicos para especies apreciadas internacionalmente.

De allí la prioridad que merecen el control de la contaminación de las aguas, la preservación de los ecosistemas y de la masa hidrobiológica, así como las regulaciones de la captura de las especies principales, conservando las secundarias. No hacerlo redundaría en una incorporación negativa del progreso tecnológico.

iv) *La diversificación de los recursos naturales.* De lo expuesto se desprende que, si bien es cierto que el debate sobre los recursos naturales debería mantener su sesgo reivindicativo con miras a lograr mejores condiciones de acceso a los mercados mundiales, no debería soslayar los problemas internos ligados a

¹² Sobre el tema del agua véase CEPAL, 1991a y 1992d.

la gestión del patrimonio natural y los recursos naturales.

El deterioro de las ventajas naturales debería ser entendido como un proceso inherente al progreso técnico, y constante en el tiempo. Dicha gestión debería asumir el carácter ambivalente del progreso técnico: por un lado, enfrentando los cambios en los paradigmas tecnológicos que afecten las situaciones de competitividad y, por otro, incorporando los nuevos conocimientos a la tarea de superar las restricciones e identificar las nuevas potencialidades naturales.

En el debate actual debería considerarse el tema de los precios relativos, dada su influencia en los fenómenos de sustitución. Esto llevaría a hacer hincapié en la estructura de costos: se procuraría elevar la productividad y diversificar los usos para dinamizar la demanda.¹³

En este sentido, si bien el progreso técnico impulsa los fenómenos de sustitución, también ofrece alternativas: por ejemplo, la de revalorizar recursos que habían perdido competitividad o que no podían ser explotados con tecnologías convencionales, como los yacimientos mineros de baja ley o las explotaciones mineras y petroleras a gran profundidad. De allí la importancia de contar con capacidades endógenas que permitan una mayor difusión y absorción del progreso técnico, para el mejor aprovechamiento no sólo de los recursos tradicionales, sino también de otras ventajas naturales, como la biodiversidad.

Estas acciones podrían tener efectos muy favorables en la equidad, ya que muchos de los recursos que se utilizan en pequeñas comunidades podrían ser objeto de una demanda más amplia si se crearan las condiciones para la asimilación del progreso técnico.

VI

La necesidad de una iniciativa regional

Los esfuerzos por elevar la productividad deberían poder alterar los precios relativos y a la vez permitir la asimilación de los costos derivados de la protección del medio ambiente. Por este lado, y no sólo a través de una visión estrictamente comercialista, podrían enfocarse mejor las acciones reivindicativas.

La marcada tendencia hacia la internacionalización de las cuestiones ambientales permite, sin duda, un encuentro de intereses entre América Latina y el Caribe y los países desarrollados. Baste mencionar que la región posee el 42% de las zonas forestales de los países en desarrollo —que representan a su vez el 23% de las mundiales—, lo que repercute decisivamente en el equilibrio ecológico del planeta.

Por otra parte, no se debería eludir las responsabilidades internas ni desconocer la influencia que las capacidades endógenas de gestión podrían tener dentro del equilibrio ecológico mundial. En este sentido, el énfasis ambientalista no ha tenido siempre como

correlato el fortalecimiento de las capacidades endógenas en concordancia con los compromisos asumidos por los gobiernos. El desarrollo de estas capacidades debería concebirse en el marco de un sistema de gestión que integre los esfuerzos y defina un claro reparto de responsabilidades entre los sectores público y privado.

La sustentabilidad no debería enfocarse considerando solamente los aspectos relativos al capital natural, ya que si se hiciese así se podría privilegiar una opción únicamente conservacionista, que podría ser contraproducente para los propósitos de la transformación productiva. Por el contrario, la sustentabilidad implicaría el equilibrio dinámico de todas las formas de capital (natural, humano, financiero, cultural y otros), que sólo podría alcanzarse mediante una mayor difusión e incorporación del progreso técnico. Dicho equilibrio debería concretar una síntesis dinámica que conduciría a la auténtica competitividad a través del fortalecimiento de la capacidad endógena de gestión.

En este marco sería pertinente una iniciativa regional, que demandaría sin duda un gran esfuerzo interno, pero que debería ser capaz de atraer la cooperación internacional para realizar las siguientes tareas:

- i) Desarrollar capacidad endógena para conocer,

¹³ Un caso típico que ilustra estas posibilidades se observa en la relocalización que viene experimentando la producción de aluminio en función de la reducción de los costos energéticos. En este caso, lo que interesa es la disponibilidad de fuentes energéticas de bajo costo de generación, factor que resulta ser más importante que la existencia del recurso natural.

evaluar, aprovechar, contabilizar y proteger el patrimonio y los recursos naturales, articulando los ámbitos administrativo, normativo, de fiscalización, científico-tecnológico, de educación y capacitación, empresarial y de negociación internacional dentro de un sistema de gestión del patrimonio y los recursos naturales.

ii) Identificar los ámbitos de la gestión que responderían a factores derivados del mercado y aquéllos que reclamarían una mayor intervención estatal, proponiendo mecanismos de evaluación que permitan verificar la eficacia de las acciones públicas y privadas.

iii) Desconcentrar y descentralizar las funciones

del Estado, fortaleciendo sus instancias locales y regionales y garantizando la participación de los usuarios y de las organizaciones no gubernamentales en las unidades de gestión.

iv) Promover programas educativos y de capacitación orientados a conocer y aprovechar el patrimonio natural y a seleccionar tecnologías que garanticen la sustentabilidad y la competitividad.

v) Incorporar las cuestiones relativas al patrimonio natural y a los recursos naturales en las negociaciones multilaterales.

Esta iniciativa exigiría un esfuerzo de afirmación que debería superar las visiones declarativas, de denuncia o simplemente reivindicativas.

Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1988): *Las transformaciones tecnológicas mundiales y sus consecuencias para América Latina y el Caribe* (LC/R. 1493), Santiago de Chile, División de Comercio Internacional y Desarrollo.
- _____ (1990): *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.90.II.G.6.
- _____ (1991a): *América Latina y el Caribe: el manejo de la escasez de agua*, Estudios e Informes de la CEPAL N° 82, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.91.II.G.13.
- _____ (1991b): *Procedimientos de gestión para el desarrollo sustentable (aplicados a municipios, microrregiones y cuencas)*, LC/R. 1002/Rev. 1, Santiago de Chile, División de Recursos Naturales y Energía.
- _____ (1991c): *Inventarios y cuentas del patrimonio natural en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.91.II.G.3.
- _____ (1991d): *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.91.II.G.5.
- _____ (1991e): *El progreso técnico en los países desarrollados y sus efectos sobre la demanda de productos básicos latinoamericanos*, LC/R. 989, Santiago de Chile, División de Comercio Internacional y Desarrollo.
- _____ (1992a): *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.
- _____ (1992b): *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, LC/G. 1701 (SES.24/3), Santiago de Chile.
- _____ (1992c): *Rio-92 y la realidad latinoamericana. Una mirada a la crisis ambiental desde el Sur*, LC/R. 1140, Santiago de Chile.
- _____ (1992d): *Políticas de gestión integral de aguas y políticas económicas*, LC/R. 1207, Santiago de Chile, División de Recursos Naturales y Energía.
- Fajnzylber, Fernando (1992a): *La transformación productiva con equidad y la sustentabilidad ambiental*, *Industrialización y desarrollo tecnológico*, Informe N° 12, LC/G. 1729, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- _____ (1992b): *Progreso técnico y competitividad en América Latina*, *Industrialización y desarrollo tecnológico*, Informe N° 12, LC/G. 1729, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (1988): *Potencialidades del desarrollo agrícola y rural en América Latina y el Caribe*, Roma.
- _____ (1992a): *Conservación y manejo de la biodiversidad*, Santiago de Chile, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- _____ (1992b): *Los recursos forestales y su desarrollo*, Santiago de Chile, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- _____ (1992c): *Océanos, mares y pesca continental: protección, uso racional y desarrollo de sus recursos vivos*, Santiago de Chile, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) (1992): *El comercio y el medio ambiente*, Ginebra.
- Gligo, Nicolo (1991): *Medio ambiente y recursos naturales en el desarrollo latinoamericano*, en Osvaldo Sunkel, *El desarrollo desde dentro*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Gómez Lobo, Andrés (1991): *Desarrollo sustentable del sector pesquero chileno en los años 80*, Joaquín Vial (comp.), *Desarrollo y medio ambiente: hacia un enfoque integrador*, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).
- London Environmental Centre (1989): *Blueprint for a Green Economy*, trabajo elaborado por David Pearce, Anil Markandya y Edward B. Barbier, Londres, Earthscan Publication Ltd.
- OLADE, (Organización Latinoamericana de Energía) (1993): *Estadísticas e indicadores económico-energéticos de América Latina y el Caribe*, Quito, mayo.
- Schaper Marianne (1991): *La incorporación de la dimensión ambiental dentro de los objetivos de la política comercial en los países dependientes de Commodities*, Ginebra, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), División de Productos Básicos.
- World Resources Institute (1990 a 1992): *Annual Report*, Nueva York, Oxford University Press.

ANEXO I

América Latina y el Caribe: Los recursos naturales a fines de los años ochenta
(Cifras aproximadas)

Recursos	Magnitud	Participación en el total mundial (%)
1. Territorio (millones de hectáreas)	2 054	15
2. Areas de cultivo (millones de hectáreas)	1 176	8
3. Disponibilidad per cápita de tierras (ha)	4.4	
4. Pasturas y pastizales (millones de ha)	964	14
5. Pasturas y pastizales permanentes (millones de ha)	588	18
6. Areas forestales (millones de ha)	954	23
7. Areas boscosas (millones de ha)	1 255	24
8. Tierras de reserva (millones de ha)	890	
9. Flora		
a) Especies superiores identificadas	90 000	36
b) Autosuficiencia genética		
Cultivos alimenticios		44
Cultivos industriales		28
c) Aporte al material genético mundial		
Cultivos alimenticios		36
Cultivos industriales		34
10. Fauna: especies identificadas		
a) Mamíferos	800	16
b) Aves	1 700	20
11. Recursos hídricos		
a) Precipitación media anual (mm)	1 500	
b) Red fluvial (km)	124 500	
12. Nivel potencial de captura pesquera (millones de toneladas)	16-24	
13. Recursos mineros: % de las reservas mundiales		
Litio		59
Cobre		36
Bauxita		27
Níquel		25
Plata		25
Molibdeno		34
Bismuto		25
Hierro		13
14. Reservas de energía (TEP) ^a	68.7x19 ⁹	35
a) Relación reservas totales/producción (años)	134	
b) Petróleo: relación reservas/producción (años)	54	
c) Carbón: relación reservas/producción (años)	600	
15. Estructura de las fuentes energéticas (%)		
a) Hidroenergía	36	
b) Carbón	27	
c) Petróleo	24	
d) Gas natural	8	
e) Otras	5	
16. Reservas de petróleo (millones de barriles)	123 357	12
17. Reservas de gas natural (miles de millones de metros cúbicos)	7 456	6
18. Reservas de carbón (millones de toneladas métricas)	21 000	2
19. Geotermia: capacidad potencial de generación en los años noventa (MW)	1 200	20
20. Reservas de leña (millones de TEP ^a)	1 226	
21. Reservas de energía solar (millones de TEP ^a)	10	
22. Reservas de energía eólica (millones de TEP ^a)	7	

Fuente: Estimaciones basadas en cifras de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, 1988, 1992a, 1992b y 1992c); del World Resources Institute 1990 a 1992; de la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE, 1993) y de la CEPAL.

^a TEP: Toneladas equivalentes de petróleo.

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

Publicaciones periódicas

Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1992, vol. I (LC/G.1774-P), Santiago de Chile, septiembre de 1993, 297 páginas. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.93.II.G.3.

Este volumen I del *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1992* analiza la evolución económica de la región en ese año. En su primera parte se ofrece una visión general de los rasgos principales exhibidos por la economía regional, y se examina con más detalle la política macroeconómica y la inflación; el nivel de actividad; la oferta y la demanda globales; la situación del empleo y los salarios, y el sector externo y la deuda externa. Asimismo, se reseña la evolución de las economías del Caribe.

En la segunda parte se pasa revista a la situación de la economía mundial. En la tercera parte, por último, se examina el movimiento de capitales externos en América Latina y el Caribe.

El volumen II de este *Estudio económico*, que aparecerá próximamente, mostrará la evolución por países en el mismo año.

Otras publicaciones

El papel de las empresas transnacionales en la reestructuración industrial de Colombia: una síntesis, Estudios e Informes de la CEPAL, N° 90 (LC/G.1759-P), Santiago de Chile, julio de 1993, 131 páginas. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.93.II.G.9.

Este trabajo analiza el papel que podrían desempeñar las empresas transnacionales en la modernización de la industria colombiana. Primero se examinan los rasgos sobresalientes del proceso de industrialización mediante la sustitución de importaciones, haciendo especial hincapié en los aspectos de concentración y centralización de capital. A continuación se estudia el desempeño de la industria en los años setenta y ochenta, para luego revisar las características de las empresas transnacionales en el contexto de la industrialización mediante la sustitución de importaciones y sus principales diferencias con las firmas nacionales. En seguida se compara el desempeño de las firmas transnacionales y nacionales en materia de exportación de manufacturas. Finalmente, se reseñan las políticas de reestructuración y modernización industrial aplicadas por los sucesivos gobiernos y se analizan las posibles reacciones de las empresas transnacionales ante la situación emergente.

Cambios en el perfil de las familias. La experiencia regional (LC/G.1761-P), Santiago de Chile, julio de 1993, 434 páginas. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.93.II.G.7.

Esta obra muestra algunas de las principales transformaciones que han afectado a las familias en América Latina y el Caribe en las tres últimas décadas. La complejidad del tema —originada

en la multiplicidad de enfoques e interrelaciones implícitas en su análisis—, así como la escasa investigación de él, hicieron comprender la necesidad de avanzar hacia un conocimiento más sistemático de estos fenómenos. Este libro procura contribuir a tal propósito.

En la primera parte de él figuran cuatro estudios regionales que proporcionan un marco general de referencia sobre esta problemática. En la segunda parte, dedicada a la situación de la familia en algunos países de la región, se mantiene cierta homogeneidad respecto de los temas tratados, para que el lector pueda comparar la situación de varios países de la región en torno a dimensiones comunes de la dinámica familiar. Pese a ello, los trabajos muestran diferencias en cuanto a enfoque, niveles y períodos de análisis, reflejando las preferencias de los autores, las peculiaridades de los problemas de la familia en sus respectivos países, así como la disponibilidad de resultados de investigación y de información actualizada.

La mayoría de los trabajos abarca un período que comprende las décadas de 1960, 1970 y 1980, a fin de destacar la confluencia en los años sesenta de varios fenómenos que influyeron significativamente en las transformaciones de las familias: a saber, el inicio o aceleración del cambio en la fecundidad y de la urbanización; la universalización de la educación, la salud primaria y la seguridad social como aspiraciones de la población y como principios orientadores de los programas de gobierno; la industrialización en el marco del crecimiento económico, el incremento sostenido de la fuerza de trabajo asalariada, y por último, la expansión de los medios de comunicación y el surgimiento de la cultura de masas.

La comprensión de los estudios recogidos en este libro sobre los cambios operados en las familias durante los últimos treinta años y su posible evolución futura, se enriquece cuando en su lectura se utiliza una periodización que permite situar esas transformaciones en el contexto específico en que ocurrieron. Al respecto, cabe distinguir un subperíodo de expansión económica y de importancia del papel social del Estado; en segundo subperíodo caracterizado por las políticas de ajuste y estabilización económica con reducción del gasto público social, y, en algunos países, un último subperíodo de superación de la crisis económica y de inicio de una reforma de los sistemas de prestaciones sociales.

Desde el punto de vista analítico, estos tres momentos permiten individualizar formas de relación entre el Estado y la familia, muy útiles para la formulación y la ejecución de las políticas sociales. Así, las reformas en curso en los servicios sociales ya comienzan a reflejar el papel que se asigna a las familias en las políticas de expansión del ahorro interno y en el financiamiento de la inversión y del gasto social en salud, vivienda y sistemas de pensiones. La periodización también ayuda a entender los cambios en los enfoques y niveles de análisis para la investigación de la dinámica familiar. Por ejemplo, durante la crisis de los años ochenta se produjeron muchos estudios que indagaron en las estrategias de supervivencia de las familias que simultáneamente vieron deteriorarse sus ingresos y cerrarse el acceso a las prestaciones sociales del sector público.

En otro plano, las diferencias de enfoque y de énfasis temáticos de los capítulos que componen este libro también obedecen a la diversidad cultural. Como es sabido, la región contiene una variedad de grupos étnicos, que en algunos casos corresponden a culturas indígenas que poblaban importantes segmentos del territorio latinoamericano antes de la conquista, y en otros, a la descendencia de poblaciones trasplantadas de otras latitudes en calidad

de esclavos. Algunos elementos de los patrones valorativos tradicionales de esos grupos se debilitaron y otros se consolidaron, a lo largo de una historia de discriminación, prejuicios, explotación económica y exclusión social y política. Así, por ejemplo, para entender las altas tasas de ilegitimidad y de padres que abandonaron a mujeres e hijos en países en que una importante porción de la fuerza de trabajo otrora fue mano de obra esclava, hay que tener en cuenta que, por lo general, a los esclavos no se les permitía casarse, por lo cual el amo y la madre debían hacerse cargo de los niños. En general, es difícil comprender las formas de constitución de las uniones, la naturaleza de los conflictos intrafamiliares y las alternativas de solución, si se hace abstracción de los complejos problemas de identidad que se presentan en individuos que han experimentado largos períodos de exclusión y escaso control sobre su destino personal, y de las formas en que la comunidad y las redes de parentesco se movilizan en apoyo de sus miembros.

La heterogeneidad de enfoques mencionada se acentúa cuando se consideran las diferencias temporales de los procesos de transición demográfica, urbanización, industrialización y modernización agropecuaria, así como la diversidad de los modelos y políticas de desarrollo nacional en los países latinoamericanos y caribeños. Sin embargo, ello no debe hacer perder de vista la importancia de los factores de homogeneización. Por ejemplo, la transición demográfica ha sido coetánea en la gran mayoría de los países; la política de sustitución de exportaciones y de impulso a las economías mixtas fue la matriz de las políticas gubernamentales de los años sesenta y setenta en gran parte de la región; asimismo la transposición a nuestras realidades nacionales de modelos del Estado de bienestar inspirados en las experiencias europeas y norteamericanas, constituyó un esfuerzo sostenido y de amplia difusión, que fue incorporado en algunos países antes de la segunda guerra mundial.

El régimen jurídico de la planificación en América Latina, Cuadernos del ILPES, N° 37 (LC/IP/G.64-P), Santiago de Chile, junio de 1993, 253 páginas. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.93.III.F.1.

Este estudio presenta un análisis comparativo de las principales cuestiones que plantea el régimen jurídico de la planificación en América Latina.

Consta de cuatro partes: en la primera se analiza el régimen constitucional de la planificación; en la segunda se examina su régimen administrativo, es decir, las instituciones que desempeñan esta función del Estado. En la tercera se describe el proceso planificador y la cuarta y última parte está dedicada al tema de la relación entre el presupuesto del Estado y la planificación. El trabajo finaliza con un conjunto de conclusiones respecto de los cuatro grandes temas analizados.

Como la redacción de este trabajo se dio por concluida en abril de 1989, la presente versión no recoge algunas modificaciones en la legislación de los países analizados que se han producido con posterioridad a dicha fecha y que tienen incidencia en el régimen jurídico de la planificación.

Clasificaciones estadísticas internacionales incorporadas en el Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe de la CEPAL, Cuadernos estadísticos de la CEPAL, N° 18 (LC/G.1744-P), Santiago de Chile, mayo de 1993, 313 páginas. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.93.II.G.6.

El estudio reseña las clasificaciones estadísticas internacionales incorporadas en el Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe, que maneja la División de Estadística y Proyecciones de la CEPAL, y describe las principales características de las clasificaciones y sus interrelaciones. Mediante la presentación de esquemas comparativos se busca también brindar una visión de conjunto sobre el tema, tanto a productores como a usuarios de estadísticas sobre comercio exterior. En este contexto, el conocimiento de los objetivos y la naturaleza de las distintas clasificaciones estadísticas internacionales constituye un punto de partida indispensable para su adecuada utilización.

Por lo tanto, en la primera parte se exponen algunas consideraciones de orden general y se describen brevemente los alcances y objetivos de cada clasificación. Asimismo, para ayudar a comprender las características y la estructura de las clasificaciones se presentan las categorías más generales del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (SA); de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional, Revisión 3 (CUCI, Rev. 3); de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas, Tercera Revisión (CIIU, Rev. 3); de la Clasificación por Grandes Categorías Económicas, Revisión 2 (GCE, Rev. 2) y de la Clasificación Central de Productos (CPC) provisional. La relación entre estas clasificaciones, que se presentan bajo dos formas distintas en la segunda y tercera parte del documento, también se describe brevemente.

En la segunda parte se presenta una matriz de correlaciones que se elaboró siguiendo la secuencia de todas las partidas (cinco dígitos) que componen la CUCI, Rev. 3. Es decir, se establece una correspondencia entre los códigos de las partidas de la CUCI, Rev. 3, y los del SA, la CPC, la CIIU, Rev. 3, y la GCE, Rev. 2. De la CPC sólo se consideran sus cuatro primeras secciones, que se refieren a mercaderías transportables. También se indica el vínculo existente entre la tercera y la segunda revisión de la CUCI y entre esta última y la GCE, Rev. 1, y la CIIU, Rev. 2, así como la correlación entre la CUCI, Rev. 2, y la CUCI modificada (Rev. 1), y la de ésta con las GCE.

Cabe señalar que la correlación entre las tres revisiones de la CUCI ha sido establecida por la División de Estadística del Departamento Económico y Social de las Naciones Unidas. A partir de la CUCI, Rev. 3, que es la clasificación que presenta el más alto grado de apertura de partidas, se obtiene la CUCI, Rev. 2, y desde ésta, la CUCI modificada (Rev. 1).

La tercera parte fue elaborada en la misma forma que la segunda, pero en este caso la clasificación sobre la cual se basa la matriz de correlación es el SA. Sin embargo, no se incluye la descripción literal de los códigos del SA; en primer lugar, por lo extensa y voluminosa que resultaría la obra, y en segundo término, porque los países que han adoptado el SA cuentan con la descripción de esos códigos, dado que sus seis primeros dígitos constituyen la base de las clasificaciones arancelarias nacionales.

Industrialización y desarrollo tecnológico, Informe N° 13, División de Desarrollo Productivo y Empresarial (LC/G.1752), CEPAL, Santiago de Chile, diciembre de 1992, 76 páginas.

Los tres artículos que componen el presente informe intentan profundizar en el tema del rol de las pequeñas y medianas empresas (PYME) en el desarrollo, y de las políticas industriales relevantes para ellas.

El primer artículo avanza hacia la definición de un marco teórico original para el análisis de los problemas específicos de las

PYME. Basándose en la teoría de los sistemas, el autor hace una lectura crítica de la teoría transaccionista de Williamson. Concluye que la capacidad de adecuar las reglas de funcionamiento de un sistema de producción a los diferentes escenarios competitivos constituye un factor clave para el desarrollo. Dicha capacidad, a su vez, guarda relación con la lógica misma del subsistema productivo, la cual depende de la relación entre los costos de información y los costos de coordinación. El autor utiliza este nuevo marco analítico para derivar importantes conclusiones para el diseño de la política industrial.

El segundo artículo examina la experiencia de los distritos industriales italianos a la luz de los conceptos teóricos desarrollados en el artículo anterior. Mediante un análisis crítico de esta experiencia intenta superar los límites del debate sobre la posibilidad de reproducir el "modelo italiano", a la vez que identifica elementos útiles para el diseño de políticas industriales en los países de menor industrialización.

La última contribución estudia la difusión del cambio técnico en las pequeñas empresas de un sector tradicional en Chile, y su impacto en la organización de la producción y la gestión de los recursos humanos. Sobre la base de una investigación empírica, muestra cómo el esfuerzo de modernización tecnológica en las PYME tiende a concentrarse en la adquisición de maquinaria, prestando sólo escasa atención a la introducción de nuevos métodos gerenciales y de organización del trabajo. Asimismo, concluye que la realidad de estas empresas no está adecuadamente considerada en la definición de un modelo de desarrollo empresarial apropiado para la presente era tecnológica, e identifica importantes espacios de acción para la política pública en este campo.

Transformación de la producción en Chile: cuatro ensayos de interpretación, Estudios e Informes de la CEPAL, N° 84 (LC/G.1674-P), Santiago de Chile, marzo de 1993, 372 páginas. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S. 93.II.G4.

Las investigaciones incluidas en este volumen se realizaron en 1989 y giran en torno a la transformación de la producción chilena desde ángulos complementarios y con perspectivas también complementarias.

En el primer trabajo, "La transformación de la producción, el crecimiento y la competitividad internacional en la experiencia chilena", *Alejandro Jadresic* examina las condiciones determinantes del crecimiento y de la competitividad internacional a la luz de las transformaciones experimentadas por la economía chilena desde los años cuarenta hasta fines de los ochenta. Observa que, en función de esas variables, el desempeño de esta economía fue poco satisfactorio, incluso en comparación con otros países de la región, lo que guarda relación con una evolución igualmente insatisfactoria de la inversión y la innovación tecnológica.

Para explicar el flojo proceso de inversión de ese período, le resta importancia a los factores que se invocan tradicionalmente: la pobreza del sector privado nacional, el bajo nivel de desarrollo del sistema financiero, la cultura derrochadora, un sistema previsional deficiente o la persistencia de tasas de interés negativas en términos reales. En cambio, destaca otros factores que no han sido analizados con frecuencia, como la apreciación negativa que tenía el sector privado de la rentabilidad de las inversiones y de la estabilidad de las políticas y del marco regulatorio, el limitado control de la economía sobre el tipo de cambio, la estructura monopolista de los mercados nacionales, la propiedad extranjera de la gran minería del cobre y la configuración y evolución del sistema sociopolítico.

Hace presente que el Estado tuvo una participación significativa en la modernización del aparato productivo, sobre todo en el período 1945-1970, aunque fue un elemento negativo en lo que tocaba a la predisposición a invertir del sector privado.

En el examen de la debilidad del proceso de innovación tecnológica, paralelo al análisis anterior, señala que también los factores explicativos más convincentes se encuentran por el lado de la demanda, más que por el de la oferta de tecnología, y que la lenta incorporación del progreso técnico a la producción no tuvo tanto que ver con la falta de capacidad técnica o empresarial del país, el subdesarrollo del sistema científico o tecnológico, el difícil acceso a la tecnología extranjera o el insuficiente apoyo del Estado, cuanto con una estructura de mercado poco competitiva, con un sistema económico y político rígido e inestable, y con políticas económicas que daban escasa prioridad a la tecnología.

El estudio concluye con una descripción de los desafíos a que hace frente la política económica para el futuro en un Chile democrático. El fortalecimiento de la capacidad y de la disposición a invertir del sector privado, y el papel activo del Estado en corregir las deficiencias del mercado y en garantizar las necesidades básicas y la igualdad de oportunidades para los más pobres, manteniendo los equilibrios macroeconómicos y las reglas del juego de la democracia, constituyen temas prioritarios para un programa de política económica.

En el segundo trabajo, "La Corporación de Fomento de la Producción y la transformación de la industria manufacturera chilena", *Carlos Alvarez* centra su atención en esta institución que tuvo un papel señero en la expansión y transformación de la producción en Chile. El autor pretende justipreciar la importancia que ha tenido la Corfo en el proceso de transformación de la industria manufacturera en el siglo XX y describir las características principales de su labor, tanto en su dinámica interna como en las relaciones que estableció con otros agentes públicos y privados del sistema productivo.

Alvarez concluye que la Corfo fue un inversionista de importancia en el período 1939-1973, a juzgar por las empresas en cuya creación participó, que dan cuenta de cerca de 20% del aumento del producto industrial en el período. Entre 1974 y 1983, aunque casi no desarrolló nuevas inversiones, esas empresas registraron en promedio mayor dinamismo que las demás.

Característica que distingue a la Corfo de otras instituciones análogas de América Latina es la importancia que atribuyó a las actividades exportadoras, sobre todo desde fines del decenio de 1950 hasta 1973. En efecto, el peso de las empresas creadas con su participación es mayor en las exportaciones que en la producción. Esa política constituye todo un éxito estratégico, pues cuando se pusieron en marcha esos proyectos no formaban parte aún del sentido común empresarial.

Parte importante de las iniciativas empresariales de la Corfo sobrevivieron a condiciones muy adversas para la industria, como las derivadas del proceso de apertura del decenio de 1970. Ello indicaría que, al contrario de lo que a veces se afirma, las decisiones de asignación de recursos de inversión de la Corfo fueron en su mayoría eficientes.

La capacidad de acción que mostró la institución en 1939-1973 obedeció a la suma de características que se fueron formando a largo plazo, entre ellas, un alto nivel de autonomía en las decisiones y el hecho de ser un organismo de acción directa, así como la aplicación de dos lógicas complementarias: una que trascendía el corto plazo para descubrir el potencial del país y la forma de materializarlo, y otra que llevaba adelante iniciativas

sin importar el régimen de propiedad resultante. En el período 1973-1988, gran parte de esas características desaparecieron y la institución dejó de ser un protagonista con capacidad de decisión en el sistema industrial.

En general, la Corfo fue un protagonista importante en la construcción del sistema productivo nacional cuando hubo consenso nacional sobre el rumbo que debía llevar el desarrollo económico. Cuando se debilitó ese consenso, la institución se transformó en una dependencia más del gobierno central.

En el período estudiado se desarrollaron muchas iniciativas que provocaron un gran cambio en la estructura de la producción nacional y, por consiguiente, en los agentes que capitaneaban la actividad económica. La participación de la Corfo fue importante, sobre todo en algunos sectores como las industrias forestales, pesqueras y frutícolas. Hubo errores y aciertos, como en todo proceso de aprendizaje de una sociedad que aspira a elevarse a niveles superiores de desarrollo económico y hace frente a tareas desconocidas. Lo aprendido en distintos dominios está hoy incorporado en los agentes productivos y forma parte de sus decisiones futuras. Este es probablemente el aporte menos visible, pero quizás uno de los más importantes de la Corfo al desarrollo de la producción en Chile.

En el tercer trabajo, "Impacto tecnológico y productivo de la minería del cobre en la industria chilena, 1955-1988", *Jean Jacques Duhart* examina la articulación productiva, centrándose en la interacción de la minería del cobre y la industria manufacturera, y en especial en el impacto directo que tuvo la minería del cobre en el dinamismo, la incorporación de progreso técnico y la competitividad de los segmentos de la industria chilena que la proveían de bienes y servicios en el período 1955-1988.

Concluye que en general, en ese período, la minería del cobre contribuyó a impulsar la industria de bienes intermedios especializados, de bienes de capital y de servicios de ingeniería. Sin embargo, en términos cuantitativos ese efecto sólo alcanzó una magnitud apreciable hacia fines de los años sesenta y se intensificó en los ochenta. Así, el impacto de la minería del cobre sobre la industria proveedora nacional no ha sido tan importante como cabría esperar —dada la significación de ese sector en la economía nacional y el tamaño que tiene comparado con el de otros países mineros—, sobre todo en lo que toca a la fabricación de equipo y maquinaria para la minería.

El impulso de la minería ha operado en la práctica por efecto de demostración: al introducir al país nuevos productos y tecnologías y ponerlos al alcance de las empresas locales; al imponer mayores exigencias técnicas y nuevas normas de producción a sus proveedores; al ampliar mercados, en condiciones de menor protección relativa primero, y, más tarde, de ardua competencia externa; y también al promover directamente la integración parcial de fabricantes extranjeros con productores nacionales. La interacción de la minería del cobre y la industria ha significado para esta última un estímulo inequívoco y permanente —aunque de magnitud variable— para la incorporación de progreso técnico. Las firmas que proveen a la minería del cobre tradicionalmente han estado entre las ramas más eficientes y modernas de la industria nacional, siempre a la vanguardia en sus producciones; aunque se han volcado preferentemente al mercado interno, han estado expuestas a una competencia externa mayor que muchos otros sectores de la economía.

Una segunda conclusión de orden general se refiere a los factores principales que han condicionado la relación entre la minería del cobre y la industria. Entre estos figuran el nivel de

actividad y el ritmo de inversiones de la minería, así como el tipo de políticas y la intensidad de la acción —tanto pública como privada— aplicada a la vinculación productiva entre ambos sectores, aparte de los factores macroeconómicos, que sin duda han sido decisivos.

Los períodos de aceleración del proceso de integración entre la minería del cobre y la industria proveedora han coincidido con períodos en que se establecen o refuerzan políticas explícitas y se intensifican y diversifican las medidas para promover ese vínculo. Las políticas y medidas en general han tenido buenos resultados, observándose una respuesta rápida y eficaz de las empresas proveedoras, tanto nacionales como extranjeras. Se aprecian así dos grandes momentos de auge, de 1965 a 1970 el primero, y después de la crisis de 1982-1983 el segundo, con un largo interregno en que fueron abandonadas gran parte de las iniciativas anteriores.

En todo caso, el estudio muestra que para elevar la articulación entre la minería del cobre y la industria proveedora es preciso que se conjuguen varias condiciones. Entre ellas se hallan: un marco macroeconómico estable, con un nivel de apertura razonable al exterior, que favorezca una sana competencia y permita a la industria nacional fácil acceso a las tecnologías, componentes y financiamiento externos; el desarrollo de una capacidad tecnológica mínima en las industrias (metalmecánica, química) y los servicios; presencia importante de la ingeniería nacional en la administración y en el diseño de proyectos de las empresas mineras; existencia de instituciones especializadas y legitimadas en el ámbito de la intermediación y de la información (conocimiento de la demanda de sectores usuarios y de la capacidad de la industria, así como contactos personales), y voluntad política en los más altos niveles del gobierno para fortalecer una industria de apoyo competitiva.

Hay bastante consenso en que el proceso de integración de la minería con la industria se encaminó en la dirección correcta en el decenio de 1980, en la medida en que se reunieron varias de las condiciones anteriores. Para intensificar esa integración en el futuro y consolidar una industria proveedora de mayor especialización con una tecnología más elevada, en que cobren mayor importancia algunas líneas de equipo y maquinaria mineros, serán necesarias nuevas iniciativas. Estas deben apuntar a superar las dificultades principales que enfrenta la industria para abastecer al mercado minero y a otros sectores exportadores claves, las que pueden volverse críticas en un plazo cercano. Entre esas dificultades están la insuficiente capacidad de concepción y diseño de productos y de comercialización de los productores locales; escasa predisposición y experiencia para formar consorcios o suscribir acuerdos de complementación industrial; inexistencia de mecanismos de financiamiento para apoyar la compra de bienes de capital fabricados en el país, y escasez creciente de personal técnico y trabajadores calificados.

En el cuarto y último trabajo, "El proceso de diversificación de exportaciones en Chile de 1960 a 1988", *Carlo Pietrobelli* analiza los distintos factores explicativos, institucionales y de política económica que explicarían la evolución de las exportaciones en esos años; establece distintos períodos, formula un conjunto de hipótesis y luego, apoyándose en una encuesta a una muestra de empresarios, intenta evaluar su verosimilitud y pertinencia. Ofrece una visión holística del surgimiento de nuevos rubros de exportación, con énfasis en los productos de mayor valor agregado, y considera distintas dimensiones en la posible explicación de este proceso, a saber: las condiciones históricas, las políticas macroeconómicas,

las políticas de fomento a la exportación, los aspectos tecnológicos, las reformas administrativas e institucionales y las condiciones externas.

El autor concluye que el crecimiento y la diversificación de las exportaciones no fue sólo el resultado del buen manejo macroeconómico en los últimos años del decenio de 1980, ni consecuencia únicamente de la explotación de la mano de obra mediante el pago de bajos salarios, el empleo temporal y los despidos fáciles; deben incluirse también en la explicación variables estructurales e históricas, así como cambios institucionales. Considera que el proceso de diversificación de las exportaciones no es todavía satisfactorio, sobre todo tomando en cuenta el valor agregado relativamente bajo de la mayoría de las nuevas exportaciones. Presenta, por lo tanto, una serie de recomendaciones de política para profundizar y hacer más sostenible el proceso de diversificación de las exportaciones, que se dirigen a la capacidad de incorporación de progreso técnico, a los cambios institucionales, a la necesidad de contar con políticas selectivas y a una política de inserción internacional diferente.

La experiencia recogida en este estudio hace difícil extraer conclusiones simples o unidimensionales acerca del éxito del modelo chileno. Muestra que la transformación de la producción en Chile es un proceso con raíces históricas profundas, a menudo de curso irregular por la inestabilidad de las políticas económicas. Queda en pie la conjetura de que los costos económicos y sociales asociados a ese proceso se originan en una falta de concertación entre el Estado y los agentes privados. Se sugiere que un proceso de transformación de la producción exige que el Estado cumpla un papel activo en la búsqueda de esa concertación, con políticas flexibles y selectivas. En el caso de Chile, se advierte la necesidad de intensificar y consolidar el proceso de transformación de la producción.

El procedimiento del hijo previo para estimar la mortalidad en la niñez (LC/DEM/G.122), CELADE, Serie E, N° 36, Santiago de Chile, enero de 1993, 215 páginas.

Una de las conclusiones más comunes de los estudios demográficos en América Latina es la mención a las limitaciones de la información disponible proveniente de las fuentes de datos tradicionales. Las encuestas nacionales realizadas en los años setenta y ochenta vinieron a llenar un vacío de información sobre fecundidad, mortalidad y salud materno-infantil. Los resultados y análisis derivados de éstas han sido en general de gran utilidad para la planificación nacional de la salud.

Sin embargo, las investigaciones más recientes en América Latina han debido tener en cuenta la necesidad de información desagregada a nivel local. Para ello se necesitan instrumentos que permitan el diagnóstico de la situación demográfica en áreas específicas dentro de cada país, y el seguimiento de las políticas sociales y de sus efectos demográficos mensurables. Esta necesidad creciente de información desagregada ha tropezado con situaciones de crisis económica y, en consecuencia, con muy limitados recursos para estas tareas.

En este contexto el CELADE inició en 1983, por primera vez en la región, la experimentación en terreno de un nuevo procedimiento desarrollado por William Brass y Sheila Macrae para la estimación de la mortalidad en la niñez. Según este procedimiento, basta con un par de preguntas a mujeres que concurren a una maternidad o centro de salud para disponer de una estimación bastante reciente de la mortalidad en la infancia. Si estas preguntas

se incorporan a un sistema de registro continuo, o existen ya en éste, se puede dar seguimiento a los cambios de la mortalidad en el tiempo, lo que es importante para evaluar los efectos de los programas de salud —que se han aplicado en el área cubierta por el o los centros de salud investigados— en la mortalidad.

Por los avances logrados en el desarrollo de este procedimiento se le considera útil, no sólo para medir la mortalidad infantil, sino también para estudiar algunos de sus factores determinantes próximos (intervalo intergenésico, peso al nacer, etc.). Más aún, tomado como registro hospitalario, podría ser valioso en estudios sobre la fecundidad adolescente, la incidencia del aborto, el control prenatal, etc.

Como desventajas o inconvenientes del procedimiento se han señalado en particular los sesgos que podrían presentarse por el hecho de que las mujeres que concurren a un centro de salud no son necesariamente representativas de la población total del área investigada. Existe una selectividad de carácter social y demográfico que se expresa en una composición diferente en cuanto a la inserción social de las mujeres, su nivel educativo, sus ingresos, la distribución por edad, paridez, etc. Es por ello que la estimación que se obtenga con este procedimiento debe considerarse representativa de la mortalidad de los hijos de las mujeres que concurren al centro de salud investigado y no de la del total del área investigada. Sin embargo, si se supone que esta selectividad no varía en el tiempo, es posible seguir la tendencia de la mortalidad para el grupo, sin que la selectividad tenga mayores efectos.

Un sesgo que es intrínseco al procedimiento del hijo previo es que nunca se dispone de información sobre el último hijo (que en promedio tiene una mayor mortalidad que el promedio); tampoco se incluyen los casos de mujeres que sólo tienen un hijo. Se ha mostrado, sin embargo, que el sesgo producido por estos factores es menor y que, además, ambos actúan en sentido inverso y tienden a compensarse.

El trabajo hace una presentación exhaustiva de las diferentes experiencias realizadas en América Latina, particularmente de aquellas en las que el CELADE ha colaborado directamente, y analiza sus principales resultados y lo que podrían ser las nuevas líneas para el aprovechamiento de este procedimiento.

Las desigualdades sociales ante la muerte en América Latina, Hugo Behm Rosas, Programa de Cooperación entre el Gobierno de Holanda y CEPAL/CELADE (LC/DEM/R/182), Serie B, N° 96, diciembre de 1992, Santiago de Chile, 58 páginas.

Este trabajo fue preparado a petición del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), para servir de complemento a la enseñanza de la mortalidad diferencial por grupos socioeconómicos.

Se inicia con la presentación de un marco teórico de referencia sobre los factores determinantes del proceso salud-enfermedad-muerte que permite un mejor análisis del problema. La mortalidad en la infancia y en la edad adulta se examinan por separado. Para cada una de estas edades se describe la naturaleza, magnitud y tendencias de las desigualdades ante la muerte, junto con algunas de las condiciones que aparentemente las determinan. Se analizan sus diversas implicaciones, en especial para las políticas destinadas a superar tales disparidades, y destaca que, si se usan métodos adecuados, la información habitualmente disponible en los países latinoamericanos permite alcanzar un conocimiento útil del problema.

En el capítulo sobre la mortalidad en la infancia se hace amplio uso de los estudios existentes en América Latina. Sobre la

mortalidad del adulto, a falta de investigaciones en la región, se muestran algunos de los resultados más importantes de estudios hechos en otros países y se comenta su significación para la realidad latinoamericana.

Las investigaciones sobre la mortalidad en la infancia en América Latina señalan que hay diferencias sistemáticas entre los grupos sociales analizados, cualquiera sea el indicador que se utilice para formar estos grupos. Aquéllos donde el riesgo es mayor son siempre los conglomerados sociales de más bajo nivel en cada país. Estos son, entre otros, los campesinos pobres, los trabajadores manuales no calificados que son asalariados (especialmente peones agrícolas) o que pertenecen al mercado informal; los padres con baja o nula educación, residentes en viviendas en malas condiciones y los grupos indígenas.

En los grupos sociales más desvalidos de América Latina, los riesgos de morir en la infancia pueden alcanzar, aún en los años ochenta, a entre 70 y 100 por mil. Esta era la tasa media que existía en 1910-1920 en los países más avanzados de Europa y de Estados Unidos.

Los grupos de mayor riesgo constituyen una significativa proporción de la población nacional. En Centroamérica, entre el 57% y el 81% de los nacimientos en los países de mayor mortalidad ocurren en mujeres de nula o baja educación. Esta situación contrasta con la existente en países avanzados. En Inglaterra y Gales, por

ejemplo, la población en la clase V, que es la de mayor mortalidad, alcanza sólo al 4% de la población total.

Por lo menos hasta mediados de los años ochenta, las tasas nacionales de mortalidad en la infancia estaban en descenso en todos los países, incluidos aquéllos donde inicialmente eran muy altas. Los estudios fragmentarios de que se dispone y que abarcan sólo los años setenta o comienzos de los ochenta, señalan que este descenso se observa en todos los grupos sociales que se han investigado, aun los que se encuentran en condiciones más adversas.

Por cierto, dichas tasas son aún altas, los contrastes entre los grupos son enormes, los riesgos en los grupos más expuestos son inaceptablemente elevados y la velocidad del descenso es insuficiente. Pero la mejoría en la sobrevivencia infantil, que está ocurriendo en escenarios epidemiológicos muy diversos, parece una realidad generalizada. Es probable que las diferencias sociales de esa sobrevivencia, en general también tiendan a disminuir. Conviene recordar que el análisis se refiere a la mortalidad; en términos de la globalidad del proceso salud-enfermedad, es posible que los contrastes sociales sean mayores y más persistentes.

Salvo excepción, no hay investigaciones en América Latina que permitan precisar cuáles son las modificaciones en la trama de factores condicionantes de la mortalidad que han determinado este curso.



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.
- 36 *Cambios en el perfil de las familias. La experiencia regional*, 1993, 434 pp.

SERIES MONOGRAFICAS

Cuadernos de la CEPAL

- 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.
- 11 *Estilos de desarrollo de la industria manufacturera y medio ambiente en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1984, 178 pp.
- 12 *Relaciones económicas de América Latina con los países miembros del "Consejo de Asistencia Mutua Económica"*, 1982, 154 pp.
- 13 *Campesinado y desarrollo agrícola en Bolivia*, 1982, 175 pp.
- 14 *El sector externo: indicadores y análisis de sus fluctuaciones. El caso argentino*, 1982, 2ª ed. 1985, 216 pp.
- 15 *Ingeniería y consultoría en Brasil y el Grupo Andino*, 1982, 320 pp.
- 16 *Cinco estudios sobre la situación de la mujer en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1985, 178 pp.
- 16 *Five studies on the situation of women in Latin America*, 1983, 2ª ed. 1984, 188 pp.
- 17 *Cuentas nacionales y producto material en América Latina*, 1982, 129 pp.
- 18 *El financiamiento de las exportaciones en América Latina*, 1983, 212 pp.
- 19 *Medición del empleo y de los ingresos rurales*, 1982, 2ª ed. 1983, 173 pp.
- 19 ***Measurement of employment and income in rural areas***, 1983, 184 pp.
- 20 *Efectos macroeconómicos de cambios en las barreras al comercio y al movimiento de capitales: un modelo de simulación*, 1982, 68 pp.
- 21 *La empresa pública en la economía: la experiencia argentina*, 1982, 2ª ed. 1985, 134 pp.
- 22 *Las empresas transnacionales en la economía de Chile, 1974-1980*, 1983, 178 pp.
- 23 *La gestión y la informática en las empresas ferroviarias de América Latina y España*, 1983, 195 pp.
- 24 *Establecimiento de empresas de reparación y mantenimiento de contenedores en América Latina y el Caribe*, 1983, 314 pp.
- 24 ***Establishing container repair and maintenance enterprises in Latin America and the Caribbean***, 1983, 236 pp.
- 25 *Agua potable y saneamiento ambiental en América Latina, 1981-1990/Drinking water supply and sanitation in Latin America, 1981-1990* (bilingüe), 1983, 140 pp.
- 26 *Los bancos transnacionales, el estado y el endeudamiento externo en Bolivia*, 1983, 282 pp.
- 27 *Política económica y procesos de desarrollo. La experiencia argentina entre 1976 y 1981*, 1983, 157 pp.
- 28 *Estilos de desarrollo, energía y medio ambiente: un estudio de caso exploratorio*, 1983, 129 pp.
- 29 *Empresas transnacionales en la industria de alimentos. El caso argentino: cereales y carne*, 1983, 93 pp.
- 30 *Industrialización en Centroamérica, 1960-1980*, 1983, 168 pp.

Estudios e Informes de la C E P A L

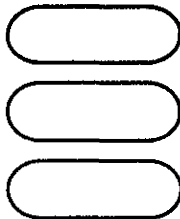
- 1 *Nicaragua: el impacto de la mutación política*, 1981, 2ª ed. 1982, 126 pp.
- 2 *Perú 1968-1977: la política económica en un proceso de cambio global*, 1981, 2ª ed. 1982, 166 pp.
- 3 *La industrialización de América Latina y la cooperación internacional*, 1981, 170 pp. (Agotado, no será reimpresso.)
- 4 *Estilos de desarrollo, modernización y medio ambiente en la agricultura latinoamericana*, 1981, 4ª ed. 1984, 130 pp.
- 5 *El desarrollo de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 153 pp.
- 5 ***Latin American development in the 1980s***, 1981, 2ª ed. 1982, 134 pp.
- 6 *Proyecciones del desarrollo latinoamericano en los años ochenta*, 1981, 3ª ed. 1985, 96 pp.
- 6 ***Latin American development projections for the 1980s***, 1982, 2ª ed. 1983, 89 pp.
- 7 *Las relaciones económicas externas de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 180 pp.
- 8 *Integración y cooperación regionales en los años ochenta*, 1982, 2ª ed. 1982, 174 pp.
- 9 *Estrategias de desarrollo sectorial para los años ochenta: industria y agricultura*, 1981, 2ª ed. 1985, 100 pp.
- 10 *Dinámica del subempleo en América Latina. PREALC*, 1981, 2ª ed. 1985, 101 pp.

- 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.



Efectos de la estrategia de desarrollo chilena en las regiones: una estimación de la rentabilidad del sector transable regional	Bernardita Escobar Andrea Repetto
El actor empresarial en transición	Cecilia Montero
Las sombras del mañana	Norbert Lechner
Reflexiones teóricas sobre crecimiento y equidad	Manuel Marfán
Chile en transición: estrategia económica y política	Oscar Muñoz G. Carmen Celedón
DOCUMENTOS	
Algunas reflexiones en torno al vínculo entre mercado laboral y educación	Pablo González
Comentarios al libro de Oscar Muñoz G. (ed.): Después de las privatizaciones: Hacia el Estado regulador	Oscar Muñoz G. Raimundo Beca Cristián Larroulet Eduardo Bltrán

Editado por CIEPLAN, Av. C. Colón 3494,
Casilla 16496 Correo 9,
Santiago, Chile



NOVIEMBRE-DICIEMBRE 1993 Nº 128
Director: Heidulf Schmidt
Jefe de Redacción: S. Chejfec

COYUNTURA: **Matilde Wolter**, Chile renueva su democracia. **IEPRI**, Colombia. Fragilidades y promesas de la doble transición. **Guillermo Molina Chocano**, Honduras. ¿Del ajuste neoliberal al liberalismo social? APORTES: **José Rodríguez Elizondo**, Allende, el tabú y el mito. **Oscar Ermida Uriarte**, La intervención estatal en las relaciones colectivas de trabajo latinoamericanas. **Darlo Betancourt Echeverry**, Tendencias de las mafias colombianas de la cocaína y la amapola. TEMA CENTRAL: GOBERNABILIDAD. ¿SUEÑO DE LA DEMOCRACIA? **Carlos Franco**, Visión de la democracia y crisis del régimen. **Guillermo O'Donnell**, Estado, democratización y ciudadanía. **Edelberto Torres-Rivas**, América Latina. Gobernabilidad y democracia en sociedades en crisis. **Antonio Camou**, Gobernabilidad y democracia en México. Avatares de una transición incierta. **Roberto Laserna**, Integración y gobernabilidad. Los nuevos desafíos de la democracia en Bolivia. **Jorge Luis Lanzaro**. La "doble transición" en el Uruguay. Gobierno de partidos y neopresidencialismo. **Manuel Antonio Garretón**, Aprendizaje y gobernabilidad en la redemocratización chilena. POSICIONES: IV Encuentro del Foro de São Paulo. Declaración final. Organizaciones miembros. Discurso de Luiz Inácio Lula da Silva. LIBROS: **Ricardo Cicerchia**, "O inventamos o erramos". América Latina: ¿La política de la crisis o la crisis de la política?

SUSCRIPCIONES (incluido flete aéreo)	ANUAL (6 núms.)	BIENAL (12 núms.)
América Latina	US\$ 30	US\$ 50
Resto del mundo	US\$ 60	US\$ 90
Venezuela	Bs. 1.000	Bs. 1.800

PAGOS: Cheque en dólares a nombre de NUEVA SOCIEDAD. Dirección: Apartado 61.712 - Chacao-Caracas 1060-A. Venezuela. Rogamos no efectuar transferencias bancarias para cancelar suscripciones.

EL TRIMESTRE ECONOMICO



COMITÉ DICTAMINADOR: Carlos Bazdresch P., Jorge Cambiaso, 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 (3)

México, Julio-Septiembre de 1993

Núm. 239

ARTÍCULOS

- Manuel R. Agosin y Diana Tussle** *Globalización, regionalización y nuevos dilemas en la política de comercio exterior para el desarrollo*
- Max Spoor** *La política de precios agrícolas en Nicaragua durante el régimen sandinista (1979-1990)*
- Gabriela Dutrénit y Mario Capdevielle** *El perfil tecnológico de la industria mexicana y su dinámica innovadora en la década de los ochenta*
- Enrique Cárdenas** *La política económica en la época de Cárdenas*

NOTAS Y COMENTARIOS: Fernando Toboso, *Limitaciones de los análisis neoclásicos de maximización estática destacadas por un Premio Nobel de Economía*. Joseph Grunwald, *El escabroso camino hacia la integración económica hemisférica. Análisis regional de antecedentes orientado al futuro*. RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS: Carlos Maya Ambía: Adam Przeworski, *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Carlos Maya Ambía: Alexander King y Bertrand Schneider, *La primera revolución mundial. Comentario al Informe del Consejo al Club de Roma*

EL TRIMESTRE ECONÓMICO aparece en los meses de enero, abril, julio y octubre. La suscripción en México cuesta N\$90.00. Número suelto N\$30.00. Índices de números 1-200 (por autores y temático) N\$7.50

Precio de suscripción por un año, 1993

	España, Centro y Sudamérica (dólares)	Resto del mundo (dólares)
Personal	30.00	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.

ISSN 0046 - 001X

Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales

Comité Editorial: Alfredo Monza (Director), Ricardo Carciofi, Daniel Chudnovsky, Liliana De Riz, Raúl Fiorentino, José Nun, Hilda Sábato, Getulio E. Steinbach (Secretario de Redacción).

Vol. 33 Julio-septiembre 1993 N° 130

GUILLERMO O'DONNELL: Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países pos-comunistas.

GEORGE REID ANDREWS: Desigualdad racial en Brasil y en Estados Unidos: Un estudio estadístico comparado.

CARLOS A. LEON: El desarrollo agrario de Tucumán en el período de transición de la economía de capitalismo incipiente a la expansión azucarera

MARIO DAMILL, JOSE MARIA FANELLI, ROBERTO FRENKEL y GUILLERMO ROZENWURCEL: Crecimiento económico en América Latina: Experiencia reciente y perspectivas.

COMUNICACIONES

VICTOR SIGAL: El acceso a la educación superior. El ingreso irrestricto: ¿una falacia?

ERNESTO CABRERA: Magnitud de distrito y fórmula electoral en la representación proporcional

INFORMACION DE BIBLIOTECA

- Catálogo Permanente de Publicaciones de Centros de Investigación en Ciencias Sociales de la Argentina, N° 9.
- 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\$ 60; Resto de América, US\$ 62; Europa, Asia, África y Oceanía, US\$ 65. Ejemplar simple: US\$ 15 (recargos 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 118

Revista de economía editada
por el Instituto Argentino para
el Desarrollo Económico
16 de agosto al 30 de
septiembre de 1993

Testimonios

PROTESTA DEL AGRO EN LA PLAZA
DE MAYO

Norma Giarracca-Miguel Teubal

Debate

LA PRIVATIZACION DE YPF

Adolfo Silenzi de Stagni - Gustavo A. Calleja -
Osvaldo Alvarez Guerrero - Roberto Kozulj

Doctrinas

CRISIS DE LAS IDEOLOGIAS: UTOPIAS
SECULARIZADAS VERUS REINO DE DIOS

Jung Mo Sung

Historia económica

LA DEMORA

Ernesto A. Bilder

Interpretaciones

REPRESENTACIONES

INTELECTUALES DE LA NACION

Oscar Terán

Educación

EVALUACION DE LA CALIDAD

UNIVERSITARIA

Marcela Mollis

Aniversarios

75 AÑOS DE LA REFORMA UNIVERSITARIA:

MANIFIESTO LIMINAR

Economía y Sociedad

EL NEUQUEN. UNA ESTRATEGIA DE
DISTRIBUCION (1958-1980)

Orietta Favaro - Mario Arias Bucciarelli -
María C. Scuri

NUEVO ORDEN INTERNACIONAL

Horacio P. Ballester

GALERA DE CORRECCION

"La modernización excluyente",

de A.C. Barbeito y R. Lo Vuolo

Mauricio Tenewicki

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

integración latinoamericana

revista mensual
del intal
octubre 1993
año 18, nº 194

Director a.i.
José María Puppo
Edición-
coordinación
Clara Ginzburg

Instituto para la
integración de
América
Latina (INTAL),
Esmeralda 130, 1035,
Buenos Aires,
República Argentina

Editorial:

Por una integración económica más
ofensiva, por Enrique Iglesias

Estudios:

Integración regional y desarrollo.
La interacción de las estrategias de
desarrollo, la política industrial y el
régimen de competencia en los
mercados comunes, por Jacques
Pelkmans.

Estrategias empresariales para la in-
tegración. El papel de la Univer-
sidad en su determinación, por
Eduardo Alberto Díaz
Confusión en el Grupo Andino, por
Carlos Palacios Maldonado

Comentarios:

MERCOSUR y matrícula prima-
ria para el año 2000, por José Luis
de Imaz

El arancel externo común en el
Grupo Andino

Información América Latina:

ALADI
Grupo Andino
Mercado Común Centroamericano
Comunidad del Caribe
MERCOSUR
Integración y cooperación

Relaciones internacionales

"El Nacional", de Caracas, dedi-
ca número especial al tema de la
integración latinoamericana

Documentación:

ALADI

Acuerdo de Complementación
Económica entre Bolivia y Chile
Acuerdo de Alcance Parcial de
Complementación Económica
concertado con la República del
Ecuador y la República Argentina.
Acuerdo de Complementación Eco-
nómica concertado entre la República
Federativa del Brasil y la República
Oriental del Uruguay (ACE 2).
Decimoséptimo Protocolo Adicio-
nal

Acuerdo sobre Reglamentación
Básica Unificada de Tránsito
Estructura y evolución del comer-
cio intrarregional negociado, 1981-
1991

Compensación multilateral de saldos
y líneas de crédito recíproco: primer
cuatrimestre de 1993.

Convenios de Pagos y Créditos Re-
cíprocos. Resultados del primer pe-
ríodo de compensación del año 1993

Reseñas bibliográficas:

Publicaciones del BID

Estadísticas:

- I. Comercio intra MERCOSUR
- II. Los mayores exportadores de
América Latina
- III. Los cincuenta mayores bancos
de América Latina

CONTRIBUCIONES

3/93

Editor
Konrad-Adenauer-Stiftung
Asociación Civil
Centro Interdisciplinario de
Estudios sobre el Desarrollo
Latinoamericano

Consejo de Redacción
Carlota Jackisch
Thomas Klöckner
Hermann Schneider
Laura Villarruel

Secretaría de Redacción
Laura Villarruel

Director
Hermann Schneider

Año X - Nº 3 (39)

Julio-septiembre, 1993

• Temas

Alberto A. Borea Odría: *Tradiciones y reformas constitucionales en
América Latina*

Carlos M. Balmelli: *Estado actual de la discusión sobre la reforma
constitucional en América Latina*

Carlos Santiago Nino: *Presidencialismo y reforma constitucional
en América Latina*

Carlota Jackisch: *Elecciones en la democracia representativa*

Jaime Ordóñez: *Derechos fundamentales y Constitución*

Ricardo Combella: *La justicia constitucional*

• Ensayos

Ronald Clapham: *Política económica en los países en vías de
desarrollo*

Gerd Langguth: *Alemania ante nuevos desafíos de la política euro-
pea e internacional*

• Documentos, comentarios y hechos

Jürgen Heins: *Elecciones presidenciales en Bolivia*

Economic Summit '93

Documento Final de la III Cumbre Iberoamericana

Enrique Cantolla Bernal: *La cruz de nuestra modernidad*, por
Alejandra Salinas

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 - 2º Piso. 1001 Buenos Aires,
República Argentina, Teléfono: (00541) 313-3522
FAX (00541) 311-2902

REVISTA HOMINES

Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales

(Directora: Aline Frambes-Buxeda)

INDICE

Vol. 15, Núm. 2
octubre, 1991

HOMINES

Vol. 16, Núm. 1
diciembre, 1992

Presentación
Pinturas de Betsy Padin

INVESTIGACION

León E. Bieber

Las relaciones entre la Comunidad Europea y América Latina

Rubén Maldonado Jiménez

Algunas reflexiones sobre la historiografía cubana y puertorriqueña en torno a la abolición de la esclavitud

Federico A. Subervi Vélez, Nitzia M. Hernández López y Aline Frambes-Buxeda

Los medios de comunicación masiva en Puerto Rico

Salvador Romero Pittari

Movimientos regionales en Bolivia

James Petras, Morris Morley

Latin America: Poverty of Democracy and the Democracy of Poverty

Lella Creepo

Nivel de Razonamiento Cognoscitivo en una muestra de estudiantes universitarios: sus implicaciones para la docencia

HECHOS E IDEAS DE ACTUALIDAD

SECCION ESPECIAL: PUERTO RICO (1988-1992): PLEBISCITO, GOBIERNO, CONDICION POLITICA, ELECCIONES

ARTICULOS DE PERIODICOS:

Celeste Benitez

¿Cómo votaron los caseríos de San Juan? Elecciones 1988

Alan Weisman

El futuro de Puerto Rico

Carlos Gallias

Análisis electoral 1988

Enrique Laguerre

De Espaldas a la Historia

Rubén Berríos Martínez

Independencia y plebiscito

Colectivo de Pensamiento Crítico

El plebiscito: una contestación a Rubén Berríos

Juan Manuel García Passalacqua

El regreso de Babel

DEBATE INVESTIGATIVO:

Amílcar A. Barreto Márquez

The Debate over Puerto Rican Statehood: Language and the "Super-Majority"

Ivonne Acosta

Hacia una historia de la persecución política en Puerto Rico

Margarita Ostojaza Bey

El bloque histórico colonial de Puerto Rico

Carmelo Delgado Cintrón

La culminación de la lucha por el idioma (el caso de Puerto Rico)

DIVULGACION

José R. González

"La cultura del ser y la cultura de tener"

Aline Frambes-Buxeda

Bolivia. Eje vital de la integración económica andina y latinoamericana

Alfonso Martínez Taboas, Margarita Francia Martínez

Psicoterapia para bien o para mal

Bernice E. Tapia González

La cultura narcisista y el cuerpo del espejo

Joseph Harrison Flores

¿Caos de preservación histórica o preservación histórica del caos? (El caso de Puerto Rico)

TARIFA DE SUSCRIPCION ANUAL (DOS EDICIONES)

Puerto Rico: US \$ 15.00
Europa, Sudamérica, África y Asia: US \$ 25.00
Estados Unidos, Caribe y Centroamérica: US \$ 22.00

Envíe su cheque o su giro postal a:

Directora-Revista Homines
Universidad Interamericana
Apartado 1293, Hato Rey 00919
Puerto Rico

Revista Paraguaya de Sociología 85

PUBLICACION DE CIENCIAS SOCIALES
PARA AMERICA LATINA
CENTRO PARAGUAYO DE ESTUDIOS
SOCIOLOGICOS

Año 29 - Nº 85

Septiembre-diciembre de 1992

ARTICULOS

- La privatización y el rol cambiante del Estado en América Latina. *Werner Baer / Melissa Birch*
- Fraude y burócratas: Tabaco y Paraguay, 1789-1790. *Jerry W. Cooney*
- Fe y Alegría. Una innovación educativa para proporcionar Educación Básica con calidad y equidad. *Fernando Reimers*
- Una nueva administración municipal. *Dolores M. Rufián*
- Descentralización, desarrollo local y municipios en América Latina. *Jaime Ahumada P.*
- La transformación económica del Paraguay: una perspectiva oficial de 1863. *Thomas Whigham*
- Crisis Estatal y nuevo entramado social: la emergencia de las Organizaciones No Gubernamentales. El rol de las ONGs. en el agro argentino. *Marcelo Germán Posada*
- La inmigración brasileña en el este misionero argentino: nuevo examen de un antiguo problema. *Julio César Espinola*
- Metodología cuantitativa para una caracterización diacrónica de recursos humanos desocupados. *Marta Ceballos*

Documentación Paraguaya.
Reseñas bibliográficas.

Pedidos a:
Eligio Ayala 973
Tel. 443-734/440-885
Fax 447-128
Casilla de Correo 2157
Asunción-Paraguay

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استلم منها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى: الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف.

如何获取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经销商均有出售。向书店或经销商等索取资料或向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 нашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas -- DC-2-866
Nueva York, N.Y., 10017
Estados Unidos de América

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas
Palais des Nations
1211 Ginebra 10, Suiza

Unidad de Distribución
CEPAL — Casilla 179-D
Santiago de Chile