



NACIONES UNIDAS.

C E P A L

COMISION ECONOMICA  
PARA AMERICA LATINA  
Y EL CARIBE

---

**GERT ROSENTHAL**  
*Secretario Ejecutivo*

**CARLOS MASSAD**  
*Secretario Ejecutivo*  
*Adjunto*

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.
- 

La palabra "toneladas" indica toneladas métricas, y la palabra "dólares", dólares de los Estados Unidos, salvo indicación contraria. Salvo indicación en contrario, las referencias a 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. 1757 - P

Abril 1993

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 0251 - 0257

ISBN 92 - 1 - 321382 - 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.

**REVISTA**

*de la*

**C E P A L**

**NUMERO 49**

**ABRIL 1993**

**SANTIAGO DE CHILE**

**ANIBAL PINTO**

*Director*

**EUGENIO LAHERA**

*Secretario Técnico*



**NACIONES UNIDAS**



## S U M A R I O

---

<b>Mujeres en la región: los grandes cambios</b>	<b>7</b>
<i>Miriam Krawczyk</i>	
<hr/>	
<b>La Cuenca del Pacífico y América Latina</b>	<b>21</b>
<i>Dae Won Choi</i>	
<hr/>	
<b>Gestión estratégica, planificación y presupuesto</b>	<b>41</b>
<i>Juan M. F. Martín P. y Arturo Núñez del Prado</i>	
<hr/>	
<b>Internacionalización de empresas industriales latinoamericanas</b>	<b>55</b>
<i>Wilson Peres Núñez</i>	
<hr/>	
<b>Régimen jurídico del agua: la experiencia de Estados Unidos</b>	<b>75</b>
<i>Carl J. Bauer</i>	
<hr/>	
<b>Pobreza y ajuste: el caso de Honduras</b>	<b>91</b>
<i>Jorge Navarro</i>	
<hr/>	
<b>Pasado y perspectivas del sistema sindical</b>	<b>103</b>
<i>Fernando Calderón G.</i>	
<hr/>	
<b>Búsqueda de competitividad en la industria maderera chilena</b>	<b>115</b>
<i>Dirk Messner</i>	
<hr/>	
<b>Cómo mejorar el transporte urbano de los pobres</b>	<b>137</b>
<i>Ian Thomson</i>	
<hr/>	
<b>Las privatizaciones y el bienestar social</b>	<b>155</b>
<i>Robert Devlin</i>	
<hr/>	
<b>Orientaciones para los colaboradores de la <i>Revista de la CEPAL</i></b>	<b>182</b>
<hr/>	
<b>Publicaciones recientes de la <i>CEPAL</i></b>	<b>183</b>

---



# Mujeres

## *en la región*

# Los grandes cambios

---

**Miriam Krawczyk**

*Jefa de la Unidad  
Mujer y Desarrollo  
de la División de Desarrollo  
Social de la CEPAL.*

Este artículo recoge la preocupación por reforzar la posición de las mujeres en el marco de la propuesta de la CEPAL sobre transformación productiva con equidad. Casi todos los países de la región han ratificado los mecanismos que las Naciones Unidas han establecido para favorecer a las mujeres, cuya igualdad de hecho es preciso asegurar. Se estima que las mujeres están ya integradas a la sociedad, pero que debe mejorar su forma de inserción en ella, teniendo en cuenta el papel social que se les asigna culturalmente por el hecho de ser tales. Para ilustrar algunos cambios en la situación de las mujeres de la región se examina su participación en el empleo, la educación y la salud. Se muestra que su creciente participación en el trabajo remunerado es una tendencia estructural que seguirá en aumento, si bien los contextos en que las mujeres ejercen sus roles productivos y reproductivos presentan marcadas diferencias. En el ámbito educacional, la matrícula sigue aumentando y tiende a la paridad entre estudiantes de ambos sexos, mientras que la distribución de las mujeres por campos de estudio ha cambiado muy poco. Persiste la discriminación salarial (las mujeres necesitan alrededor de cuatro años más de educación formal para ganar lo mismo que los hombres), y la mayoría de los textos escolares sigue transmitiendo imágenes que desestiman una participación más igualitaria de ambos sexos. Respecto a la reproducción, la separación consciente entre la sexualidad y la reproducción, que para las mujeres no existía previamente, se vincula con la libre opción y la búsqueda de métodos más efectivos para controlar la fecundidad. Pese a que en la práctica la mayoría de las mujeres de la región no tiene acceso a los métodos anticonceptivos —por la carencia de información y por los costos— el promedio de hijos ha bajado de 5.9 en 1950-1955 a 3.4 en 1985-1990. La modernización implícita en los nuevos estilos de desarrollo ha abierto nuevos espacios a las mujeres, con la educación, el trabajo remunerado, los códigos de comunicación compartidos y la difusión de modelos optativos. Cabe preguntarse si contribuirá a modificar las relaciones de poder tradicionales, posibilitará nuevas articulaciones entre el mundo público y privado e impulsará relaciones más equitativas entre las personas, y especialmente entre hombres y mujeres.

# I

## Las mujeres y la transformación con equidad

En términos estrictos, la situación de las mujeres ya no debería estudiarse separadamente en el tema de población, puesto que todas las variables del tema afectan a las mujeres y son afectadas por ellas: la reproducción humana, los movimientos poblacionales, el desarrollo socioeconómico, y los aspectos culturales, étnicos y generacionales. Sin embargo, en la práctica al menos hay dos motivos para hacerlo: reforzar la preocupación por las mujeres de la región en ámbitos fundamentales para los propósitos de equidad y en los cuales, pese a su protagonismo obvio, aparecen subordinadas, y procurar que la perspectiva de género comience a permear los diferentes aspectos del desarrollo, entre otros el de población.

Hoy, a los grandes cambios tecnológicos se suman profundas transformaciones en la forma de percibir a las sociedades, y por cierto a la mujer y su desempeño. El pensamiento y la mirada parecen estar cambiando. El debilitamiento de las grandes ideologías que entregaban cosmovisiones del mundo, así como la secularización que trae consigo la modernidad, por lo menos en el modelo occidental, abren espacios a nuevas teorías, modelos culturales y comportamientos interpersonales, a una relación diferente entre el mundo público y el mundo privado, entre lo económico y lo ético, y a una concepción de la democracia que amplía la idea de ciudadanía. En este marco, redefinir la relación entre género, modernidad y cultura será fundamental.

Al estudiar la situación de las mujeres se tropieza con conocidos problemas de información estadística, y con persistentes vacíos. Ya en 1979, C. Borsotti destacaba “que los temas centrales para la constitución de un marco conceptual adecuado para el diagnóstico y la acción sobre la situación de las mujeres y su integración en el desarrollo son: la definición precisa del tipo de entidad social que configuran las mujeres; la vinculación entre las unidades domésticas...

y la estructura socioeconómica global; los estereotipos sexuales y las pautas culturales” (CEPAL, 1979). Si bien se ha avanzado mucho en cada uno de estos aspectos, aún falta hacer un gran esfuerzo por vincularlos y llegar así a la raíz de los problemas asociados a la posición que ocupan las personas, hombres y mujeres, en la sociedad, incluida su relación con el poder en un marco de transformación productiva con equidad.

En la región se observa gran distancia entre la igualdad de derecho y la igualdad de hecho de las mujeres, pese a que los instrumentos y mecanismos que las Naciones Unidas han establecido para favorecerlas como personas han sido ratificados por todos los países de la región, salvo uno.

La propuesta de la CEPAL sobre la transformación productiva con equidad, que propugna la concertación estratégica y el consenso para lograr el desarrollo en democracia, incorpora por definición el principio del respeto de los derechos individuales, incluidos por cierto los derechos de las mujeres de participar equitativamente en la sociedad y en el poder, y de tener o no tener hijos según sus propias convicciones. La búsqueda de la transformación y de la equidad, incluida aquella entre los sexos, permite recoger las corrientes innovadoras del pensamiento actual e incorporar aspectos éticos que ayuden a conformar las sociedades deseadas.

En este escenario, las políticas de población y los aspectos de género pueden desempeñar un papel diferente en la región, y hacer que la tradicional tensión —y hasta conflicto— entre las políticas de Estado y los derechos individuales cedan el paso a la complementación. El avance en este tema no ha sido fácil. Aunque en general se acepta que el crecimiento rápido de la población dificulta el desarrollo, las medidas normativas, especialmente respecto a la fecundidad, han tenido siempre una carga valorativa de carácter



político, ideológico y religioso. De hecho la reproducción humana es tal vez el tema en que de manera más compleja se entrecruzan elementos de la máxima intimidad y privacidad del ser humano con perspectivas globales de la sociedad.

La evolución del tema de la mujer también ha pasado por tensiones similares: actualmente se debaten las limitaciones del concepto de "integración de la mujer en el desarrollo", que fue el marco casi natural del tema. Se aduce que no ha habido tal integración conceptual, sino que el tema de la mujer por lo general ha sido un "añadido" a las preocupaciones centrales del desarrollo. Se afirma también que las medidas orientadas a "integrar" a las mujeres con frecuencia contribuyeron a marginalizar más tanto el tema como a las mismas mujeres. Y se agrega que aunque el enfoque ha hecho visibles muchos aspectos esenciales de la situación, tiene importantes limitaciones teóricas: por amplio que sea el concepto de desarrollo, sus indicadores económicos se refieren siempre a la producción de bienes, lo que necesariamente mantendrá invisible el aporte mayoritario de las mujeres en la reproducción y en los "servicios" de salud, cuidado, alimentación y crianza que no tienen remuneración (Elson, 1991).

El criterio predominante hoy frente a este tema es que las mujeres están integradas de hecho a la sociedad. Lo que se requiere, entonces, es mejorar la forma en que se insertan en ella, considerando no sólo la posición que ocupan en la sociedad según el estrato socioeconómico al que pertenecen, sino además el papel social que se les asigna culturalmente por el hecho de ser mujeres. En la actualidad se reconoce que no es posible alcanzar el desarrollo en sentido lato —es decir, más allá del crecimiento económico— si no se mejora el prestigio social de las mujeres (Naciones Unidas, 1992).

Si bien no puede decirse aún que el análisis de género constituya hoy en día un cuerpo teórico suficientemente sistemático, los numerosos y muy diversos trabajos realizados en los últimos años, con distintas orientaciones, han generado nuevos conocimientos sobre la condición de las mujeres y su posición en la sociedad. Tanto las investigaciones sobre las mujeres como los intentos de elaborar una teoría de la sociedad que permita describir y explicar la subordinación como rasgo cultural, han constituido aportes importantes, aunque todavía insuficientes, en cuanto a información y comprensión de la condición de las mujeres. Por ejemplo, algunas veces los con-

ceptos y categorías de género se usan indistintamente para aludir a hombres o mujeres y otras veces se emplean como sinónimos de "sexo" o de "mujer", y no como una construcción social compleja. Sin embargo, tanto los estudios realizados en este campo desde la perspectiva del status o prestigio social, como los análisis de las relaciones sociales o la teoría de los sistemas de poder, han contribuido no sólo a generar conocimientos sobre las mujeres sino además a vincular mejor y en forma más significativa el tema con aspectos más globales de la sociedad. En la actualidad, la idea de que el desarrollo beneficia o perjudica en forma diferenciada a hombres y mujeres es mucho más aceptada y más fácil de entender (Portocarrero, 1990).

Por su parte, las entidades del sistema de las Naciones Unidas, especialmente aquellas que tienen mandatos específicos orientados a las mujeres, han estado realizando esfuerzos teóricos y prácticos muy importantes en los últimos años para incorporar la dimensión de género en sus actividades.

Se ha insistido en los aspectos señalados porque tienen gran importancia en la maduración conceptual respecto al tratamiento del tema de las mujeres y al consenso que se está logrando en ello. La variedad y riqueza de planteamientos, el balance de las actividades realizadas, los aportes y limitaciones del concepto de integración de la mujer en el desarrollo, la incorporación de la dimensión de género, y la idea de que el tema de la mujer debe incluirse en los procesos globales, entregan una buena base para comenzar a definir políticas más integradas. Al insistir en la importancia de examinar los acuerdos logrados respecto al tema de la mujer y procurar fortalecerlos, no se pretende minimizar las diferencias teóricas, políticas, valóricas, religiosas, étnicas o de cualquier otro tipo, que existen y que necesariamente persistirán al respecto.

Finalmente, en la región debe darse consideración prioritaria a una gran mayoría de mujeres que viven en situaciones de vulnerabilidad. Las jefas de hogar, las madres adolescentes, las mujeres refugiadas y desplazadas, las mujeres migrantes y las mujeres de la tercera edad combinan tal vez la máxima fragilidad: situación de pobreza, riesgo de todo tipo de acoso y discriminación, e imposibilidad relativa o absoluta para acceder a la educación, a empleos adecuados, a la capacitación y, en la mayoría de los casos, al ejercicio de los derechos reproductivos.

## II

### El escenario regional

Los cambios ocurridos en la región en unas pocas décadas han transformado totalmente el perfil de América Latina, tanto en el ámbito económico y sociopolítico como en el de la cultura y las relaciones políticas y personales. Podría decirse que no sólo cambió la realidad sino también la mirada para analizarla. La larga y profunda crisis de los años ochenta obligó a repensar el futuro, que aparecía frágil e incierto, y a interpretar la realidad con nuevos criterios. En este contexto, la propuesta de la CEPAL sobre transformación productiva con equidad ha aportado un marco con flexibilidad suficiente para acoger con propiedad el tema de la mujer, incluida la preocupación por la equidad de género, y para posibilitar acciones más sólidas y más integradas a las políticas públicas, globales y sectoriales (CEPAL, 1990b).

Al compás de los cambios, la situación de las mujeres en América Latina y el Caribe experimentó modificaciones de gran magnitud. Su presencia cada vez mayor en la educación y la fuerza de trabajo, la consolidación legal de su ciudadanía por medio del derecho a sufragio y la creciente aceptación social de las mujeres en el ámbito político y la vida pública son transformaciones cuya importancia ha trascendido lo económico y lo social y se está comenzando a expresar en nuevos comportamientos culturales. El aumento de la esperanza de vida —que para las mujeres ha significado prácticamente un ciclo de vida completo después de la reproducción y crianza— y la difusión más amplia de los métodos de control de la natalidad, han ofrecido a las mujeres latinoamericanas nuevas opciones de vida y posibilidades para ejercer sus derechos de manera más amplia que en otros períodos. Si bien la región de América Latina y el Caribe es muy heterogénea y exhibe grandes diferencias dentro de los países que afectan la condición específica de las mujeres e inciden en la velocidad de los cambios, estos últimos tienen al parecer una tendencia irreversible (CEPAL, 1990a), y su efecto sobre las mujeres de la región trasciende el significado de las cifras. El poder separar la sexualidad de la reproducción y poder optar con un cierto margen de seguridad por tener o no tener hijos, son fenómenos aún muy nuevos en el ámbito latinoamericano. Si bien ello es

más perceptible en los estratos medios y altos, urbanos y educados, el modelo que privilegia la opción ha comenzado a influir en todos los sectores sociales (CELADE, 1992).

La heterogeneidad regional y sus vinculaciones con el tema de la democracia plantean uno de los desafíos más difíciles e imperativos del momento. Si bien existen elementos comunes, cada país ha experimentado un proceso de desarrollo peculiar. La coexistencia de distintas etnias y culturas, las diferentes políticas aplicadas y los diversos grados de modernización alcanzados en etapas más o menos tempranas, han configurado perfiles específicos y han creado en la región una gama de situaciones que sin duda deben ser resueltas de manera particular en cada uno de los ámbitos nacionales.

La heterogeneidad señalada se refleja también en la participación de las mujeres. Un aspecto que convendría analizar más a fondo es la relación entre ellas y la democracia que es esencial para promover el ejercicio de los derechos de las personas y por ende la equidad. En la región ha sido reiterativa la participación de las mujeres articuladas en oposición a gobiernos autoritarios, a través de movimientos sociales y organizaciones de mujeres que luego tienden a diluirse en el quehacer democrático a través de canales partidarios.

Dada la heterogeneidad estructural de la región, la modernidad que permea cada vez más el modelo regional no se vincula necesariamente a la democracia y el crecimiento económico como resultado natural. Las nuevas opciones pueden producir mayor o menor libertad, agudizar los problemas económicos y desestabilizar los procesos democráticos; sin embargo, la modernización implícita en ellas ha significado simultáneamente el ingreso masivo de las mujeres a la educación, al trabajo remunerado, a códigos de comunicación compartidos y a la difusión de modelos optativos o por lo menos diferentes. Cabe preguntarse si la modernidad ayuda a alterar las relaciones de poder tradicionales, si permite nuevas articulaciones entre el mundo público y el privado y si contribuye al surgimiento de relaciones interpersonales más equitativas, especialmente entre hombres y mujeres.

### III

## Las mujeres y el empleo

El empleo, junto con la educación y la salud, han sido los temas prioritarios en relación con las mujeres a partir del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer. Ellos, además de situar a las mujeres en un contexto más global, influyen en su comportamiento, condición y posición en la sociedad y tienen gran impacto en los factores demográficos, especialmente en su fecundidad.

Los análisis de los últimos años muestran que la participación cada vez mayor de las mujeres en el trabajo remunerado ya es una tendencia estructural que seguirá en ascenso. En los años ochenta su participación en el mercado de trabajo experimentó un importante incremento, al pasar de 18.83% a 22.03%; la contribución al crecimiento de la población económicamente activa en ese decenio fue de 37% (CELA-DE, 1992).

El aumento de la actividad económica de las mujeres ha sido significativo en la expansión del empleo en actividades de menor productividad, tanto en las pequeñas empresas como en las actividades llamadas informales, debido en gran parte a la tendencia de las empresas grandes y medianas a sustituir la contratación de personal permanente o temporal por subcontratos con pequeñas empresas, como forma de eludir la legislación laboral.

En La Paz, por ejemplo, es creciente la participación de las mujeres en un microcomercio por cuenta propia que responde a estrategias de supervivencia, se instala muchas veces en la misma vivienda o en mercados y calles de la ciudad, y se concentra en la venta de los artículos que componen la canasta básica de consumo familiar, especialmente productos alimenticios; la alta competencia dentro del sector contribuye a deprimir los ingresos, especialmente de la mayoría de los vendedores ambulantes (Silva, 1988). En Jamaica, en el sector de los trabajadores por cuenta propia existe un porcentaje muy alto de mujeres que trabajan como vendedoras de productos agrícolas, vendedoras ambulantes callejeras o bien negociantes que transan mercaderías en forma ilegal; las mujeres jamaicanas del sector informal son por lo general de edad mediana, de origen rural pero cada vez más urbanas, y trabajan solas, con poca ayuda familiar (Mesa-Lago, 1990).

Suele decirse que el empleo influye en la fecundidad de las mujeres, les otorga autonomía, aumenta su autoestima, fomenta su independencia económica, da sentido a su valor como persona y le permite ejercer control sobre su propio cuerpo. Lo anterior es así en términos conceptuales, teóricos, dentro de lo que Marshall Wolfe llamaba las "actividades significativas"; pero en el caso de las mujeres de América Latina y el Caribe no se deben desestimar las dificultades que conllevan las modalidades de empleo al que ellas tienen acceso.

Además, según algunos autores, en el mundo en desarrollo hay enormes diferencias en los medios en que las mujeres ejercen sus roles productivos y reproductivos, lo que contribuye a determinar la interacción de ambos. La influencia de los niveles de educación —en especial los altos— en las oportunidades de empleo, es importante. En sociedades profundamente sesgadas las mujeres suelen participar principalmente en dos áreas extremas: en el empleo moderno y en los sectores peor remunerados del servicio doméstico y de los sectores populares. Además, en las opciones de las mujeres ha pesado mucho la necesidad de que el trabajo fuera del hogar sea compatible con la crianza y el cuidado de los hijos, lo que sigue influyendo aún, si bien cada vez en menor medida, en la forma de percibir culturalmente el que la mujer tenga un trabajo remunerado.

El trabajo de las mujeres —remunerado y no remunerado— sigue subrepresentado en las estadísticas oficiales, debido tanto a los lugares que ocupan las mujeres en la fuerza de trabajo como a la definición de las actividades económicas y las características de los procedimientos censales, que en su totalidad se vinculan con supuestos culturales sobre la división del trabajo desde el punto de vista del sexo. Si bien desde el inicio del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer se ha intentado mejorar este estado de cosas, no se ha logrado mucho más que una mayor conciencia al respecto. Una investigación reciente sobre el tema reveló que los censos de población habituales en América Latina proporcionan datos confiables sobre la fuerza de trabajo masculina, pero de escasa validez sobre la fuerza de trabajo femenina,

sobre todo en las zonas rurales de los países menos desarrollados. El estudio mostró además que, usando las mismas definiciones del censo acerca de la actividad económica pero variando los procedimientos, cinco sextos de las mujeres campesinas y la mitad de las urbanas aparecían subrepresentadas, en tanto que sólo una décima parte de los hombres se veían afectados por esa deficiencia estadística. Otros estudios, basados en el uso del tiempo, han revelado que las mujeres en los países en desarrollo trabajan entre 12 y 13 horas más a la semana que los hombres (Wainermann, 1992).

En cuanto a la discriminación salarial, las últimas encuestas de hogares de seis países de la región muestran que en la segunda mitad de los años ochenta

los ingresos de las mujeres con nueve años de estudios eran menores que los de los hombres que habían cursado cinco años de estudios. En otro trabajo se destaca que, si bien en América Latina y el Caribe las mujeres económicamente activas tienen un nivel de instrucción más alto que el de los hombres, sus crecientes niveles de escolaridad y ocupación en actividades no manuales no les significan una mejora en los ingresos (Sojo, 1992). Según la misma autora, en el caso de las mujeres, a tasas mayores de ocupación deben agregarse notorias diferencias en cuanto a remuneraciones y discriminación, las que aumentan con la edad y que en todos los casos se incrementan más mientras más elevado es el nivel de instrucción.

## IV

### Las mujeres y la educación

En la región las tasas de matrícula siguen elevándose, con tendencia a la paridad entre estudiantes de ambos sexos. Actualmente más de la mitad de las mujeres entre los 15 y los 19 años ha completado su educación primaria. En la educación superior, las mujeres representaban en 1985 alrededor de 45% de la matrícula, y excedían en número a los hombres en el 45% de los países; en cambio, las tasas de analfabetismo femeninas en las áreas rurales seguían fluctuando ese año entre 19.2% y 48%. La distribución de las mujeres según campos de estudio ha variado muy poco: si bien en el año indicado la proporción de mujeres en carreras relacionadas con la ingeniería aumentó 8%, en las ciencias sociales y la pedagogía fluctuó entre 60 y 70%. En la región, las mujeres tienen menos oportunidades de llegar a ocupar cargos de jerarquía académica y se les exige más años de escolaridad que a los varones para tener acceso a las mismas ocupaciones. Por otro lado, la discriminación salarial, como ya se señaló, se refleja en que las mujeres necesitan alrededor de cuatro años más de educación formal para ganar lo mismo que los hombres, diferencia que disminuye a medida que decrece el nivel educacional. Finalmente, pese a los cambios, los textos escolares siguen transmitiendo imágenes que destacan principalmente el papel de las mujeres en el hogar, perjudicando una percepción más amplia de su rol y, por ende, desestimulando su participación igualitaria.

Las cifras aún señalan enfáticamente que la educación ejerce una influencia muy importante en las tendencias demográficas, pues afecta las variables que producen sus cambios. La elevación del nivel educativo de la población y el mejoramiento de sus condiciones de vida han contribuido de manera fundamental al descenso de la mortalidad infantil. Los estudios sobre la relación entre los niveles de instrucción de la madre y las variables de fecundidad y mortalidad infantil muestran una relación inversa en todos los casos. En general se admite que la educación afecta el comportamiento reproductivo, especialmente por la formación y difusión de actitudes, valores y creencias vinculados con el tamaño deseable de la familia. En la región se ha observado que las mujeres con mayor instrucción tienden a casarse más tarde y suelen tener menos hijos. Pero la educación no puede considerarse el instrumento único para el diseño de políticas sobre esta materia, puesto que no se conocen sus efectos inmediatos, los que dependen de los contenidos de la educación y de las interacciones con el resto del sistema social.

Algunos signos sugieren que la influencia de la educación podría estar disminuyendo, al tiempo que también parecen variar el significado de la educación y su capacidad para actuar como factor de movilidad social ascendente. Al expandirse la cobertura educativa son cada vez más altos los niveles educativos

que es necesario alcanzar para que la educación realmente signifique una opción mejor de empleo y de calidad de vida. Es posible también que otros mecanismos hayan debilitado la influencia de la educación en la fecundidad, entre ellos el mayor conocimiento y acceso a los anticonceptivos y la información proporcionada por los medios de comunicación social. Hay que tomar en cuenta además que en la región ya se ha registrado una baja muy importante de la fecundidad de las mujeres, que probablemente guarde estrecha relación con la educación. En la actualidad está bajando la fecundidad de las que tienen menos años de escolaridad, lo que hace aparecer menos espectaculares las diferencias de magnitud.

Cabe recordar que la inserción masiva de las mujeres en el sistema educacional tuvo lugar en la región entre las décadas de 1950 y 1980. En ese período hubo una sostenida expansión del sistema educativo formal, de la capacidad de investigación científica y tecnológica y de la formación de mano de obra, y a la vez se dio un intenso proceso de urbanización y un gran aumento de la participación laboral de las mujeres. La expansión de la educación formal, pese a haberse generalizado, acentuó la heterogeneidad y no fue acompañada de un mejoramiento de la calidad de la enseñanza impartida, lo que se reflejó, por ejemplo, en tasas de repetición que estaban entre las más altas del mundo (46% en el primer grado). La merma de la calidad de la educación, que se agudizó en los años ochenta, se debió entre otros factores a las malas condiciones de vida, la deteriorada oferta pedagógica, la reducción del gasto público en educación y la obsolescencia curricular.

Por todo lo anterior, la educación, sin lugar a dudas, debe ser objeto de un esfuerzo muy importante de mejoramiento. Más allá de su cobertura, el problema principal es determinar cuán adecuada será la educación vigente para una sociedad como la que se perfila a corto plazo. Las transformaciones del paradigma productivo y la concepción globalizada del mundo exigen una educación muy distinta de la que se imparte actualmente, que responde más a las necesidades del pasado que a las que se prevén para el siglo XXI. En la nueva modalidad educativa serán fundamentales la flexibilidad, el saber hacer, la aper-

tura mental, la formación permanente, la autonomía y la creatividad.

La nueva estrategia educativa que han propuesto la CEPAL y la UNESCO exige una reforma educacional, consenso entre todos los actores responsables de los sectores público y privado, coordinación estratégica combinada con descentralización, y en cuanto a los contenidos, la garantía de que las futuras generaciones tendrán acceso universal a los códigos de la modernidad, la generación de una institucionalidad educativa abierta y el fomento de la creatividad. Para ello, la sociedad toda deberá asumir un compromiso financiero y promover como factor esencial el desarrollo de la cooperación regional en torno a la educación (Ottone, 1991).

En este contexto, el tema educativo es clave para apoyar una inserción diferente de las mujeres en la sociedad y es esencial que sus contenidos se reformulen para promover relaciones más equitativas entre las personas. La influencia de la educación de las mujeres en la fecundidad, la calidad de vida de los niños y las opciones de empleo están suficientemente documentadas. Sin embargo, hasta ahora ha habido poca reflexión sobre la educación que exigen los modelos del futuro: participativa, flexible, no jerárquica, no autoritaria y capaz de estimular en la persona el cambio, la creatividad, la innovación y la propia iniciativa. Las mujeres en la región sólo han tenido experiencias de este tipo en los movimientos de mujeres, las organizaciones femeninas o la terapia psicológica. Una educación como la que proponen la CEPAL y la UNESCO podría prepararlas con mucha mayor eficacia no sólo para acceder a los nuevos empleos, sino para adquirir mayor capacidad de decisión, autonomía y libertad en todas las áreas de la vida ciudadana y familiar.

Cuando se trata de mejorar la situación de las mujeres no se debe olvidar dos aspectos importantes: si bien en una primera etapa los contenidos de la educación favorecen la participación de las mujeres al darle el acceso a códigos universales compartidos, posteriormente vuelven a reforzar los estereotipos en cuanto a su papel en la sociedad y distorsionan su inserción laboral. Por lo tanto, hacer que la educación no discrimine entre los sexos es esencial para mejorar la inserción de las mujeres en la sociedad.

## V

## La salud y el derecho de las mujeres al control de su propia fecundidad

La salud de las mujeres está condicionada por su situación socioeconómica, por factores biológicos y por aspectos relativos a su posición y papel en la sociedad. Sus derechos, entonces, deberían incluir el acceso real a los servicios de salud, y el derecho a su salud reproductiva, tanto para no embarazarse cuando no lo desean como para poder vivir su embarazo y su parto con la máxima seguridad. Estos derechos, que tienen que ver con la intimidad, deben plasmarse en políticas públicas que, como parte del proceso democrático, consideren la participación de los interesados en su formulación. Los cambios demográficos y el reconocimiento del derecho de las mujeres a controlar su propia fecundidad tienen connotaciones de importancia si se considera la salud como un estado armónico y equilibrado de las funciones físicas y síquicas del individuo, estrechamente relacionado con las condiciones básicas de su existencia.

### 1. Cambios demográficos

Las cifras demográficas son tal vez las que registraron con mayor claridad uno de los grandes cambios en la vida de las mujeres en los años ochenta, al mostrar que, aun con diferencias muy profundas entre los países y dentro de cada uno de ellos, en general las mujeres viven una fase de transición demográfica caracterizada por el descenso de su fecundidad y mortalidad. En el decenio de 1980, la tasa de crecimiento medio anual de la población fue de 2.0% y se estima que llegará 1.7% en los años noventa, con lo cual las mujeres pasarán de un promedio de 5.9 hijos entre 1950 y 1955 a 3.4 entre 1985 y 1990, registrándose la fecundidad menor entre las mujeres urbanas con mayores niveles de escolaridad (CELADE, 1992).

Entre las subregiones se observan también diferencias muy profundas. En el Caribe se dieron las tasas globales de fecundidad más bajas, y en Centroamérica las más altas, aunque éstas fueron las que más bajaron entre 1965-1970 y 1985-1990. Las excepciones fueron las tasas de Costa Rica y Panamá, en la región centroamericana, de Uruguay, Argentina y Chile en la sudamericana, y de Haití en el Caribe.

El embarazo se ha ido concentrando en forma creciente (70%) entre los 20 y los 35 años. Los grupos de riesgo aún son significativos (25 a 30%), con un especial aumento de las adolescentes y una reducción en el grupo de fecundidad tardía. En el Caribe los embarazos de las adolescentes aumentaron de aproximadamente 20% a principios de los años cincuenta hasta 30% a principios de los ochenta, y descendieron a entre 15 y 20% a fines de ese decenio; pero aún no se puede afirmar que esa será la tendencia (Boland, 1992). En la región en general, la multiparidad ha disminuido, pero todavía 50% de mujeres tiene más de cuatro hijos. Acerca del espaciamiento de los hijos hay muy poca información fidedigna, ya que se desconocen las cifras sobre el aborto (OPS/OMS, 1990).

Es imposible determinar con exactitud a qué obedecen los cambios señalados, pues no se conocen con precisión las normas no explícitas que han regido los modelos anteriores. Probablemente en las cifras influyeron diversos factores, entre otros: i) las políticas y programas para regular la fecundidad que se han estado aplicando en la región en las últimas décadas; ii) el modelo cultural diferente que se ha ido difundiendo cada vez más en la región desde que se introdujo la televisión, en cuya programación predomina la familia pequeña como patrón normal; iii) la urbanización y la creciente incompatibilidad de los trabajos remunerados y no remunerados de las mujeres, dada la falta de apoyo e infraestructura, en casi todos los países, para el cuidado de los niños en edad preescolar; iv) los nuevos modelos de consumo, que otorgan una importancia mayor a la adquisición de bienes, y v) las necesidades y deseos de las propias mujeres, que nunca participaron como individuos ni dentro de grupos organizados o movimientos sociales, en la formulación y aplicación de esos programas.

### 2. La anticoncepción

Los cambios ocurridos respecto a la reproducción han sido vertiginosos en el siglo XX. Si bien todas las culturas han controlado de una u otra forma la fecun-

dad, pareciera ser que se busca una nueva dimensión para afrontar este tema, relacionada con la libre opción de las personas y en especial de las mujeres, con la separación consciente entre la sexualidad y la reproducción (para las mujeres, puesto que para los hombres ya existía) y con la búsqueda de métodos más efectivos para controlar la fecundidad.

La posibilidad de practicar la sexualidad con cierta seguridad sin que ello derive necesariamente en la procreación es una aspiración muy antigua. Existen estudios antropológicos, principalmente cualitativos, que ilustran esas prácticas en el pasado. Al parecer el método del ritmo, el retiro, el aborto provocado, el infanticidio encubierto, la abstinencia y algunas formas de preservativos, han sido las más frecuentes o por lo menos las más documentadas modalidades de anticoncepción en el pasado, aunque no se puede determinar con seguridad su magnitud o significación. La alta mortalidad (en especial de mujeres y niños de corta edad) causada por las pestes, las enfermedades infecciosas y las complicaciones derivadas del parto, era el factor regulador más importante y más dramático del crecimiento de la población. Es interesante destacar que en contraposición con los métodos de anticoncepción modernos, en su mayoría dirigidos a las mujeres, algunos de los sistemas tradicionales asignaban mayor responsabilidad a los hombres.

Las cifras vigentes sobre el uso de anticonceptivos en la región muestran grandes diferencias entre los países (desde 7% en Haití a 70% en Costa Rica y Puerto Rico). Cifras más recientes indican que más de 60% de las mujeres casadas usa anticonceptivos en Brasil y Colombia, y menos de 30% en Guatemala. Las variaciones principales dependen de factores como el estrato socioeconómico, el nivel educativo, la edad, el grado de desarrollo del país y la política de salud predominante, puesto que el tema está inserto en el área de la salud. Según algunas estimaciones, entre mediados de los años setenta y mediados de los ochenta el uso de anticonceptivos subió de 36 a 49% en América Latina.

Al comienzo, el tema suscitó muchas polémicas. Algunos grupos objetaban que se aplicaran en la región modelos de comportamiento reproductivo provenientes de los países desarrollados; otros impugnaban la imposición de programas de planificación familiar condicionados a los recursos económicos de los países; en ciertos círculos las discusiones se basaban en los valores religiosos de los grupos mayoritarios; en otros, por último, preocupaba la diversidad de patrones de comportamiento reproductivo en la región, la

esterilización indiscriminada de ciertos grupos de mujeres y muchos otros aspectos. En la actualidad existe un instrumento legal internacional, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Naciones Unidas, 1979), que expresa un consenso respecto a asegurar la libre opción a todos los individuos. La libre opción en esta materia surge en el marco de una libre opción social, política, de participación y de respeto insoportable a la pluralidad y a las diferencias con el concurso de todos los actores sociales, es decir, en el contexto de la revalorización consensual de la democracia como modelo político.

La Organización Mundial de la Salud ha declarado que "el hecho de que la mujer pueda controlar su propia fecundidad es probablemente uno de los acontecimientos más importantes en la historia de las mujeres" (OMS, 1980, p. 13), y las Estrategias de Nairobi afirman que "la posibilidad de que la mujer controle su propia fecundidad constituye una base importante para el ejercicio de otros derechos". Esto significa que en la actualidad, al menos formalmente, se reconoce el derecho de las mujeres al control de su propia fecundidad (Naciones Unidas, 1985)

De esta manera, se ha pasado de una situación en que la fecundidad de las mujeres se controlaba en nombre de un "interés superior", sin mayor injerencia de ellas en las decisiones, a una en que se les otorga libertad para regularla, al menos en términos formales. Pero también se les entrega la responsabilidad casi total de la reproducción de las nuevas generaciones. Es cierto que esto no se ha propuesto en términos tajantes, pero si observamos la forma en que actualmente se regula la fecundidad en la región, podemos comprobar que en cerca de 80% de los casos las mujeres son hoy responsables de la anticoncepción (OPS/OMS, 1990). Y datos más recientes obtenidos de encuestas de demografía y salud precisan que la cifra es aún mayor (cerca del 90%) en algunos países.

Cabe señalar que si bien en la información sobre los comportamientos relacionados con la fecundidad se suele hablar de "población", en los hechos casi toda la información disponible proviene de las mujeres, ya que la totalidad de las encuestas sobre salud y fecundidad se dirigen exclusivamente a ellas. En esta materia, sería interesante analizar en el futuro el significado de una información que recoge exclusivamente la voz de las mujeres sobre un tema a la vez tan privado y tan público como la reproducción de las sociedades humanas y que compromete, no a una persona, sino a una pareja.

Los métodos anticonceptivos que se utilizan actualmente son la esterilización, la administración de medicamentos, la colocación del dispositivo intrauterino (DIU), los implantes, el uso del condón y los métodos vaginales. Los sistemas tradicionales más conocidos estadísticamente son los de ritmo y retiro. Es evidente que de estos métodos sólo el retiro y el uso del condón hacen que la responsabilidad de la procreación recaiga principalmente en los hombres; todos los demás dependen de las mujeres. Otra forma de regular la fecundidad que se mantiene en la región es el aborto provocado, al que se hará mención más adelante.

Entre todos estos sistemas, el que más se ha utilizado en América Latina y también en los demás países en desarrollo en la última década ha sido la esterilización de las mujeres, que alcanzó a 36% en 1983 entre las mujeres con vida sexual activa que estaban regulando su fecundidad (OPS/OMS, 1990). Algunos países de la región, según información más actualizada, han superado ampliamente el promedio regional de 1983: la República Dominicana, El Salvador y Brasil, con 65.8%, 63.8% y 40.4%, respectivamente, del total de usuarias de anticonceptivos. La esterilización masculina ha comenzado a tener alguna incidencia, pero en América Latina —con excepción de Puerto Rico, donde llegó a 4%— representa menos de 1%, por lo que no tiene punto de comparación con la esterilización femenina.

Frente a la magnitud de las cifras, cabe plantearse si la esterilización como medio para limitar el número de hijos es un método anticonceptivo similar a aquellos que sólo procuran espaciar los nacimientos. Es cierto que en términos de riesgo y en condiciones adecuadas la esterilización es una solución relativamente más económica, puesto que tiene costo una sola vez; además es absolutamente segura, y probablemente no produce efectos físicos secundarios. Sin embargo, cuando el método alcanza en tal magnitud a mujeres fértiles con vida sexual activa, cabe preguntarse hasta dónde esta decisión tan irreversible —porque en los hechos lo es para la gran mayoría de las mujeres esterilizadas— realmente constituye en la actualidad un ejercicio efectivo de la libertad de opción. No es lo mismo que una mujer agotada por la doble jornada durante la crianza —como sucede con la inmensa mayoría de las mujeres en la región— exprese su deseo consciente y definitivo de jamás volver a tener hijos, que la concreción de ese “jamás” en general, y en especial en el ámbito cultural y social de América Latina y el Caribe, donde esas mujeres seguirán vi-

viendo por muchos años más. Si se tratara solamente de mujeres en edad de riesgo para el embarazo sería mucho más comprensible, pero en su mayoría se trata de mujeres jóvenes que deberían tener en su futuro aún muchas más “opciones libres”. Es importante analizar más a fondo este fenómeno en la región; no se trata sólo de examinar los programas que se aplican y el tipo de educación y de información que se da a las mujeres, sino de comparar qué posibilidad real tienen ellas de elegir otro método. Se puede decir que los más conocidos son los denominados métodos modernos y entre ellos “la píldora” y la esterilización femenina.

Se observa una disminución notable del uso de los métodos tradicionales en relación con los modernos. Si bien en Bolivia y Perú los primeros siguen siendo aún los más utilizados, en países como Colombia o México representan una proporción mínima del total. El predominio de los métodos modernos en países como Brasil, la República Dominicana y aun en Guatemala, que tiene un bajo uso de anticonceptivos, ilustra la repercusión que tienen las campañas llevadas a cabo para instar al uso de un determinado método.

Según cifras recientes, la demanda de anticonceptivos de las mujeres en edad fértil varía entre valores superiores a 80% (Brasil y Colombia) y cifras que apenas superan el 50% (Guatemala). Una proporción importante de la demanda no ha sido satisfecha: en Bolivia 35.2% de mujeres se encuentra en esta situación, principalmente en las áreas rurales y entre las mujeres con bajos niveles de educación (Westoff y Ochoa, 1991). Esto indica que se tiende y se seguirá tendiendo a que nazcan menos hijos o tal vez, en ciertos sectores, a que no haya nacimientos.

Parecería necesario analizar más a fondo el concepto de demanda para estudiar cómo se vincula con la clase, la etnia y la cultura, y para conocer las necesidades efectivas de las mujeres. Las personas suelen recurrir a lo que conocen más, de modo que para ejercer su derecho a la libre opción las mujeres deberían tener acceso efectivo a toda la información existente sobre todos los métodos, y también a los métodos mismos. Si es efectivo que el deseo mayoritario de las mujeres de la región es limitar el número de hijos más que espaciar los embarazos, la demanda de anticonceptivos debería ser mayor. Este deseo se reconoce también en mujeres adultas jóvenes, que más que espaciar sus embarazos prefieren evitar un futuro nacimiento una vez que han tenido el número de hijos deseado (Westoff y Ochoa, 1991).

Pese a que la anticoncepción se ha abordado en la región con heterogeneidad, con contradicciones y a



través de actores diversos —por lo cual la información es fragmentaria— existe indudablemente una inmensa demanda insatisfecha y muy explícita de métodos anticonceptivos. El acceso a ellos es de hecho imposible para una gran mayoría de las mujeres debido a desinformación y al costo de los métodos modernos.

### 3. El aborto

Existe consenso en que el aborto no es hoy una práctica aceptable como método anticonceptivo; preocupan, sin embargo, su magnitud y su incidencia en daños físicos y psicológicos de muchas mujeres que se sometan a él en condiciones muy precarias. El futuro adecuado de la regulación de la fecundidad dependerá en gran medida de que se logre aquilatar mejor la complejidad de las decisiones relativas a las opciones para regularla, y a la vez asegurar el acceso a otras posibilidades. La conducta sexual y el comportamiento reproductivo tienen orígenes y consecuencias que van mucho más allá de una racionalidad única y que trascienden fronteras ideológicas, geográficas, lingüísticas y religiosas (David, 1974).

El aborto provocado es uno de los temas más ignorados y frente al cual se suscitan las mayores ambivalencias. Según algunos autores, como medio para regular la fecundidad el aborto es tan antiguo como la humanidad y probablemente ocurre en todas las culturas. A lo largo de la historia, las mujeres han optado por el aborto para poner fin a un embarazo no deseado, sin considerar las sanciones morales o legales, y, muy a menudo, a expensas de un considerable riesgo físico y psicológico (David, 1974).

Actualmente sólo existen estadísticas oficiales de aborto legal, que proceden de países donde se han ido promulgando leyes para liberalizar el aborto, las que en general comenzaron a aplicarse a partir de los años treinta. No hay, sin embargo, datos fiables sobre el aborto ilegal, lo que impide opinar con algún fundamento sobre el tema. Las leyes sobre el aborto provocado varían actualmente desde la prohibición total hasta la autorización selectiva a pedido de la mujer embarazada. Alrededor de 10% de la población mundial vive en países donde el aborto está prohibido, 18% en países donde sólo se permite para salvar la vida de la mujer embarazada, y 39% en naciones en que se autoriza el aborto a petición de ésta.

La oposición total al aborto proviene de grupos conservadores y se basa principalmente en razones religiosas y morales, siendo tal vez la Iglesia Católica la

institución que más enérgicamente se ha opuesto a él en los últimos siglos. Por lo demás, musulmanes, protestantes fundamentalistas y judíos ortodoxos mantienen la misma posición que la Iglesia Católica (David, 1974).

Cuba es el único país de la región en que los abortos se realizan dentro del marco de los servicios de salud oficiales. En 1974 se registraba una tasa general de casi 70 abortos por cada 1 000 mujeres de 15 a 44 años de edad; en el quinquenio 1974-1980 la cifra bajó 21% y el número de nacimientos 33%, lo que parece indicar que hubo un empleo mayor de métodos anticonceptivos. Se cree que las cifras sobre el aborto son más altas en otros países y que van en aumento, especialmente en las áreas urbanas (Tietze, 1987).

Las razones para permitir el aborto varían de un país a otro. En los países nórdicos se permite, fundamentalmente por razones médicas, eugenésicas (incluidas las enfermedades mentales y hereditarias), jurídicas y médico-sociales; también se autoriza que le sea practicado a mujeres de 38 a 40 años y a mujeres con cuatro o más hijos vivos, a petición de la mujer, durante el primer trimestre de embarazo y nunca después de la decimoctava semana. En el resto de Europa hubo restricciones al aborto hasta mediados de los años setenta; posteriormente fue permitido, y actualmente se entrega además asesoramiento personal, psicológico y familiar al respecto; las interpretaciones suelen ser variables y distintos también los métodos utilizados. Los métodos abortivos más comunes son la extracción instrumental por vía vaginal, la cirugía uterina y la inducción médica de las contracciones uterinas. En América Latina el aborto es legal sólo por causas médicas específicas: riesgo de vida para la mujer; razones médicas restringidas; razones médicas amplias; razones eugenésicas y, en algunos países, además por razones jurídicas y de tipo social y médico-social (Tietze, 1987).

Los métodos utilizados por las personas sin capacitación médica son especialmente comunes en los países en que el aborto es ilegal; abarcan hechizos, medicaciones tradicionales (a veces tóxicas) y procedimientos traumáticos destinados a destruir el producto de la concepción, dejando la tarea de la expulsión a la naturaleza. El método más utilizado es la inserción de un cuerpo extraño en el útero (Tietze, 1987). Este tipo de aborto, que se practica con instrumentos no esterilizados y sin condiciones adecuadas de higiene, causa complicaciones tales como hemorragia y sepsis, que si no son atendidas terminan con la muerte de la mujer. Esta causa provoca 54% de la mortalidad materna total en Trinidad

y Tabago, más de 35% en Argentina y Chile, y 25% en Uruguay y Venezuela (OPS/OMS, 1990).

Es evidente la insuficiencia de la legislación en torno a este tema, que es esencial para preservar la salud física y mental de las mujeres. Ello se refleja, de alguna manera, en las cifras de mortalidad materna, en el hecho de que la magnitud del aborto

sea superior a las estimaciones —se ocultan los abortos ilegales y se declaran como espontáneos los abortos provocados— y en toda una problemática asociada a la situación socioeconómica, puesto que el aborto de las mujeres de sectores acomodados de la región se realiza en condiciones médicas adecuadas.

## VI

### Algunas conclusiones

El escenario actual en que debe situarse tanto el tema de la mujer como su vínculo con el desarrollo está en un proceso de cambio muy profundo que abarca transformaciones en las relaciones entre el mundo desarrollado y el mundo en desarrollo, un proceso de internacionalización económica de magnitud, sin precedentes, el quiebre de la polarización ideológica y la valorización de la democracia como parte casi inherente al desarrollo humano. Todo ello coexiste con mayores disparidades entre el avance económico y el social, con exclusiones de grandes contingentes de la población y con el deterioro físico del planeta mismo. En relación con las mujeres, el problema fundamental no es ya su integración en el desarrollo, sino el modo en que deberían integrarse. Esto exige transformaciones profundas en la sociedad, cambios culturales y modificaciones en las relaciones de poder (CEPAL, 1991).

Es imposible pensar que alguno de los actores sociales por sí solo pueda hoy día dar respuesta a las necesidades de las mujeres en la región. El asunto es complejo y no hay entidad alguna en los países que posea los recursos humanos y financieros requeridos. Para incorporar el tema en los procesos globales y elaborar políticas realmente eficaces que respalden a las mujeres, es preciso que se combinen los esfuerzos de entidades gubernamentales, incluidos los mecanismos nacionales orientados a las mujeres y los minis-

terios sectoriales, especialmente de educación, trabajo y salud, con los de organizaciones no gubernamentales, movimientos de mujeres, centros de estudios, universidades, y otros.

Para ejercer con propiedad sus derechos las mujeres necesitan: i) acceso efectivo a los servicios de salud, a la información sobre la reproducción y a los medios para poder planificarla de acuerdo con sus creencias; ii) consideración a sus ciclos de vida; iii) educación que las capacite para una participación equitativa en la sociedad con un ejercicio efectivo de la ciudadanía; iv) cambios en los contenidos de la educación formal y acceso a la educación informal, particularmente en lo que toca a capacitación, y v) empleo sin discriminaciones salariales ni restricción a determinadas áreas productivas.

Las políticas que tienen efectos sobre la población son más complejas que otras políticas económicas o sociales, porque se relacionan con la vida privada de los individuos. Tienen más componentes afectivos y emocionales íntimos, y una gran carga cultural de índole histórica, religiosa e ideológica. Por lo tanto, habrá que estimular cambios para permitir que la reproducción, que ha sido sin duda un asunto de pareja en lo biológico, sea también un tema compartido del hombre y la mujer en la decisión de procrear y en el cuidado, la responsabilidad y la crianza de los hijos.

#### Bibliografía

Boland, Bárbara (1992): Population dynamics and development in the Caribbean, Meeting of Government Experts on Population and Development in Latin America and the Caribbean, preparatory to the 1994 International Conference on Population and Development, Santa Lucía, 6-9 de octubre, *mimeo*.

CELADE (Centro Latinoamericano de Demografía) (1992): *América Latina: población económicamente activa, período 1970-2000*. Boletín demográfico, año XXV, N° 49, Santiago de Chile, enero.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe)

- (1979): *Aportes para el diagnóstico y la promoción de la integración de la mujer en el desarrollo de América Latina y el Caribe* (E/CEPAL/CRM.2/L.3), Santiago de Chile, octubre.
- \_\_\_\_\_(1990a): *Los grandes cambios y la crisis: impacto sobre la mujer en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.90.II.G.13.
- \_\_\_\_\_(1990b): *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.90.II.G.6.
- \_\_\_\_\_(1991): *La mujer en América Latina y el Caribe: el desafío de la transformación productiva con equidad*, LC/L.627(CRM.5/4), Santiago de Chile, julio.
- David, Henry (1974): Abortion research in transnational perspective: an overview, Henry David (ed.), *Abortion Research: International Experience*, Lexington, Lexington Books.
- Elson, Diane (1991): Gender issues in development strategies (SWID/1991/WP.1), seminar on Integration of Women in Development, Viena, 6 de noviembre.
- Mesa-Lago, Carmelo (1990): *La seguridad social y el sector informal*, Investigaciones sobre empleo, N° 32, Santiago de Chile, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC)/Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Naciones Unidas (1979): *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, Nueva York, Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_(1985): *Estrategias de Nairobi orientadas hacia el futuro para el adelanto de la mujer*, Nueva York, Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, División de Información Económica y Social, mayo.
- \_\_\_\_\_(1992): A gender perspective on population issues. Discussion note (ESD/P/ICPD.1994/EG.III/DN.2), documento presentado a la Expert Group Meeting on Population and Women, Gaborone, 22 al 26 de junio, Oficina de las Naciones Unidas en Viena (ONU), mimeo.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (1980): *La salud y la condición de la mujer*, documento FHE/80.1, Ginebra.
- OPS/OMS (Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud) (1990): *Las condiciones de salud en las Américas. Edición de 1990*, Publicación científica, vol. 1, N° 524, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_(1992): *Prevención de la mortalidad materna en las Américas: perspectivas para los años noventa*, Washington, D.C.
- Ottone, Ernesto (1991): Modernidad y ciudadanía: el desafío educativo del siglo XXI, Santiago de Chile, mimeo.
- Portocarrero, Patricia (ed.) (1990): *Mujer en el desarrollo: balance y propuestas*, Lima, Centro de la Mujer Peruana "Flora Tristán".
- Silva Escobar (1988): Comercio en pequeña escala en La Paz, Mayra y Marguerite Berger (eds.), *La mujer en el sector informal: trabajo femenino y microempresa en América Latina*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad.
- Sojo, Ana (1992): La inserción laboral de la mujer latinoamericana: entre la crisis económica y los restos de la transformación productiva con equidad, Santiago de Chile, mimeo.
- Tietze, Christopher (1987): *Informe mundial sobre el aborto*, Madrid, Instituto de la Mujer.
- Wainermann, Catalina (1992): *Improving the Accounting of Women Workers in Population Censuses: Lessons from Latin America*, World Employment Programme Research Working Papers, N° 178, Ginebra, OIT.
- Westoff, Charles y Luis Hernando Ochoa (1991): *Unmet Need and the Demand for Family Planning*, Demographic and Health Surveys Comparative Studies, N° 5, Maryland, Estados Unidos, Institute for Resource Development (IRD), julio.



# La Cuenca *del Pacífico* y América Latina

**Dae Won Chol**

*Experto de la  
División de Comercio  
Internacional  
y Transporte  
de la CEPAL*

En este artículo se analizan tres aspectos de las relaciones económicas entre el Sudeste asiático y América Latina: i) la magnitud real de la ascensión de cuatro economías asiáticas de industrialización reciente (la República de Corea, Hong Kong, Taiwán y Singapur) y de cuatro países de la ASEAN (Indonesia, Filipinas, Malasia y Tailandia) en el nuevo orden económico asiático; ii) las relaciones económicas de ellos, particularmente de la República de Corea y Taiwán, con América Latina, y iii) los efectos de la nueva configuración económica de la Cuenca del Pacífico sobre la "transformación productiva con equidad" de América Latina. Se examina también el mecanismo que ha permitido el rápido crecimiento económico de los países de la ASEAN y de China, para lo cual se analizan las características fundamentales de los procesos de ponerse a la par (*catching-up*), de resistemización tecnológica y de globalización en la región Asia-Pacífico. Por último, se plantea que para lograr la transformación productiva de América Latina es necesario incorporar los nuevos elementos de resistemización técnico-industrial que utilizan los ejes económicos Japón-EAIR-ASEAN-China, y que la reinserción dinámica de América Latina en el nuevo orden económico global en los años noventa dependerá cada vez más del grado de integración productiva horizontal en el marco del proceso de ponerse a la par que está en curso en el Asia-Pacífico. El artículo concluye que la integración tanto regional como hemisférica en el marco de la Iniciativa para las Américas no se contraponen a la integración de América Latina con los países del Asia-Pacífico, sino que por el contrario, coadyuva a la integración más amplia de la Cuenca del Pacífico, del mismo modo que la regionalización abierta del Sudeste asiático no se traduce en la formación de un bloque económico asiático, sino que representa una etapa regional en el camino hacia la globalización.

# I

## Introducción

Hay tres maneras de apreciar el movimiento simultáneo de globalización y regionalización que acusa hoy la economía mundial. La primera consiste en estudiar la dinámica de las relaciones económicas del conjunto de los tres polos económicos geográficos tradicionales —los Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea (CEE) y Japón— y determinar cuáles son sus principales tendencias y las variables más significativas. La segunda es examinar cada uno de los polos por separado y analizar los fenómenos subyacentes al interior de esas economías, de modo de apreciar su dinámica interna. Y la tercera es analizar los factores que diferencian los procesos en curso de las modalidades de funcionamiento del sistema económico anterior, distinguiendo por ejemplo en la internacionalización de posguerra la globalización en curso, que se intensificó a partir de la segunda mitad de los años ochenta, en contraste con la transnacionalización de las tres décadas anteriores.

Sin embargo, ninguno de los tres enfoques mencionados basta para apreciar la dimensión real de los acontecimientos económicos mundiales, ya que su instrumental analítico sólo considera a los tres actores tradicionales del comercio internacional (Estados Unidos, la CEE y Japón) y omite un cuarto actor que se ha incorporado con fuerza a él. En efecto, los años ochenta presenciaron el surgimiento en Asia de un nuevo polo dinámico integrado por las economías asiáticas de industrialización reciente (EAIR) y por la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, conocida como ASEAN. En el primer grupo hemos incluido a Hong Kong, la República de Corea, Singapur y Taiwán, y en el segundo se hallan Filipinas, Indonesia, Malasia, y Tailandia.<sup>1</sup>

Así, hasta el inicio de los años ochenta era posible describir el sistema mundial de economía de mercado como una tríada. Hoy, la participación de los dos grupos asiáticos mencionados se ha tornado tan crucial en las relaciones económicas internacionales, que

para examinar cabalmente los procesos de globalización y regionalización a nivel mundial es imprescindible incorporarlos al debate económico.

Los objetivos de este trabajo son determinar, primero, cómo podemos interpretar el surgimiento de las EAIR y de la ASEAN (las nuevas EAIR) en el contexto del nuevo orden económico global; segundo, qué factores han contribuido al dinamismo económico de estos grupos en el contexto del nuevo orden económico asiático; tercero, cuáles son las nuevas configuraciones económicas en las relaciones entre ellos y los países de América Latina en materia de inversión extranjera directa y desarrollo del comercio exterior; y, por último, qué conclusiones se pueden extraer de estos análisis en lo que atañe a la cooperación económica entre los países del Asia-Pacífico, principalmente las EAIR, y América Latina, en el nuevo panorama de la globalización en la Cuenca del Pacífico.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Singapur y Brunei también son miembros permanentes de la ASEAN. Pero en este estudio incorporamos Singapur al grupo de las EAIR y excluimos a Brunei, dado que su magnitud económica no tiene incidencia significativa en la evolución de la ASEAN.

<sup>2</sup> En el presente artículo, el Asia-Pacífico incluye a Japón, las EAIR, los países de la ASEAN, China, Australia y Nueva Zelanda, mientras que la Cuenca del Pacífico abarca además los Estados Unidos, Canadá y América Latina.

## II

### La Cuenca del Pacífico en el nuevo orden económico global

#### 1. Tres modalidades internacionales de la transformación productiva: la del Asia-Pacífico, la Atlántico-europea y la latinoamericana

Dentro del marco de la creciente globalización, se observa que a partir de la segunda mitad de los años ochenta se está configurando una nueva especialización productiva a nivel mundial. Para tener una visión más clara de esa nueva división global del trabajo y su incidencia en los diferentes patrones internacionales de desarrollo técnico-industrial, cabe esbozar en líneas generales las tres modalidades indicadas de transformación productiva, basándose en el cambio experimentado por la estructura industrial correspondiente en las dos últimas décadas, y privilegiando el período 1985-1992 del análisis de la ONUDI.<sup>3</sup>

La modalidad del Asia-Pacífico, con una transformación productiva derivada del aumento del valor agregado a nivel de tres dígitos de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) en Japón, las EAIR y la ASEAN, se destaca por un alto crecimiento de las industrias de maquinaria eléctrica y no eléctrica, productos químicos y productos plásticos, y en especial del sector electrónico, clave de la tercera revolución industrial. Este patrón se observa, casi sin excepción, en todos los países del Asia-Pacífico, desde Japón a las EAIR y desde la ASEAN hasta China e India (ONUUDI, 1992). Su expresión gráfica da origen a una figura con forma de nave espacial (gráfico 1).

La segunda modalidad, que hemos llamado Atlántico-europea, corresponde a la de Estados Uni-

dos, Canadá y Europa; la transformación productiva allí se caracteriza por un alto crecimiento de la industria de productos plásticos, seguida por las de productos químicos, de metales no ferrosos y de papeles y productos de imprenta. Se distingue de la modalidad anterior por el menor desarrollo del sector electrónico (gráfico 2).

La tercera modalidad, que corresponde a la transformación productiva de América Latina, presenta un desarrollo asentado en las industrias de metales no ferrosos y en la del petróleo y sus derivados, es decir, basado aún en materias primas. Desde los años ochenta en muchos países de la región se está llevando a cabo la reestructuración industrial a través de procesos de privatización, apertura comercial y liberalización del mercado financiero. No obstante, puesto que la reestructuración industrial se entiende más bien como una profundización de la industrialización (a nivel de la segunda revolución industrial), sería más adecuado describir el proceso como una nueva modalidad de transformación productiva, basada en la incorporación progresiva de la innovación tecnológica (principalmente la microelectrónica, la informática, la biotecnología y los nuevos materiales) y que correspondería al nivel de la tercera revolución industrial. La diferencia básica entre la "reestructuración industrial" y la "resistematización técnico-industrial" es la siguiente: mientras la primera representa la transformación industrial a partir del uso de motores de combustión interna y maquinaria pesada y el consumo predominante de energía petroquímica, la segunda se apoya en el uso intensivo de la microelectrónica e incorpora el conocimiento como insumo primordial, mediante el mecanismo de almacenamiento de memorias.

Si se considera la transformación productiva como el proceso de industrialización que sustituye continuamente las tecnologías con rendimientos constantes por otras con rendimientos crecientes (Murphy, Schleifer y Vishny, 1989), podemos deducir que la resistematización técnico-industrial supera a la reestructuración industrial.

Por lo señalado, la transformación productiva de

<sup>3</sup> En el análisis de la ONUUDI, el valor  $\Theta$  de la transformación productiva se define por:

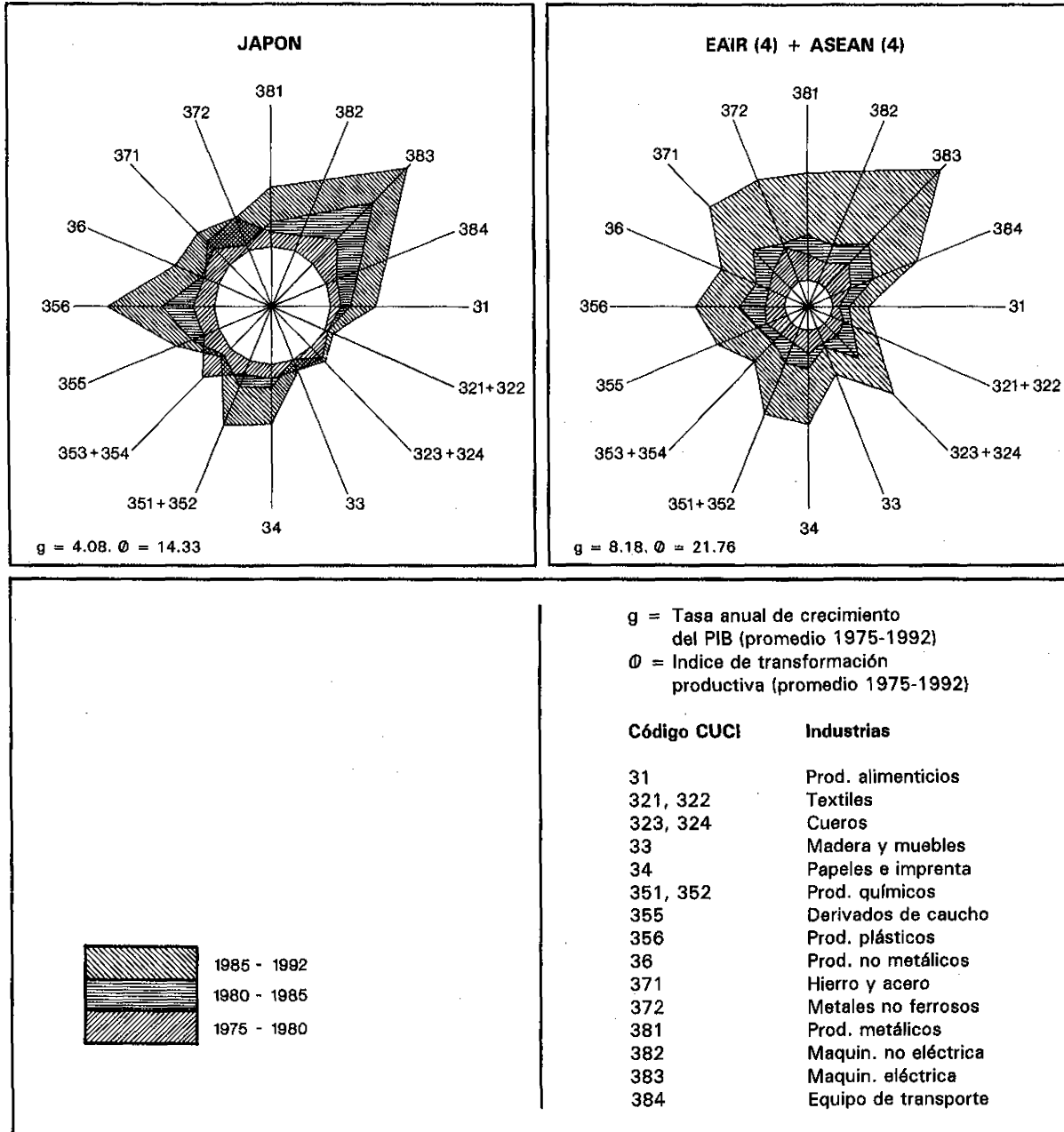
$$\cos \Theta = \frac{\sum_i (t) \cdot \sum_i (t-1)}{\sqrt{[\sum_i (t)^2] \cdot [\sum_i (t-1)^2]}}$$

donde  $i(t)$  es la proporción del rubro  $i$  en el valor total del agregado manufacturero en el año  $t$ . El valor  $\Theta$  se interpreta como el ángulo entre dos vectores  $i(t-1)$  y  $i(t)$  medidos en grados. Por ende, el valor máximo teórico será 90 grados. (Véase ONUUDI, 1991.)

GRAFICO 1

**Japón, economías asiáticas de industrialización reciente (EAIR) y países de la asociación de naciones del sudeste asiático (ASEAN): transformación productiva 1975-1992**

(Índice de valor agregado: 1975=100. Precios constantes de 1980)

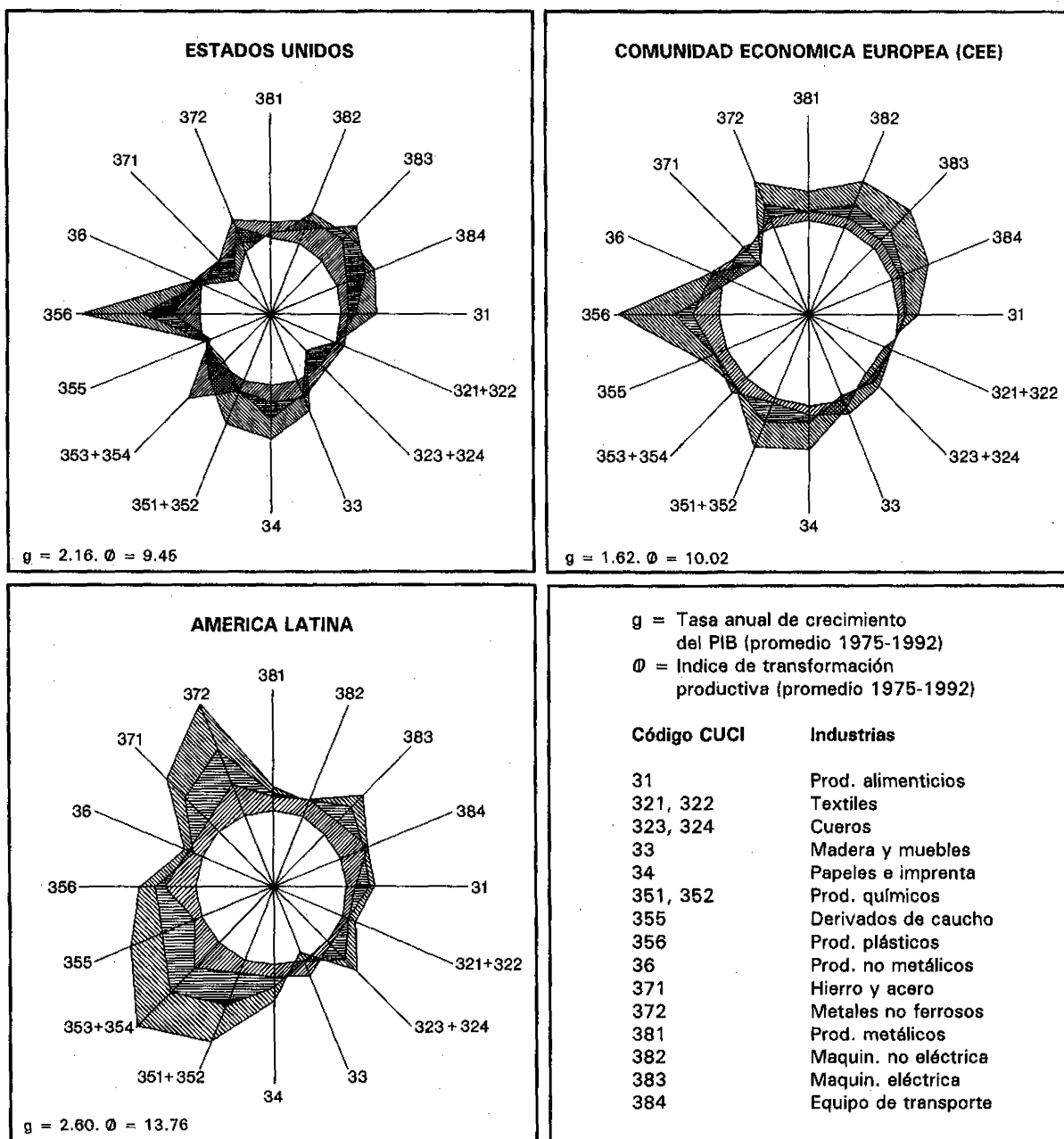


Fuente: Adaptado de datos de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, *Industry and Development: Global Report*, Viena, 1991



GRAFICO 2

**Estados Unidos, Europa y América Latina: transformación productiva 1975-1992**  
*(Índice de valor agregado: 1975=100. Precios constantes de 1980)*



Fuente: Adaptado de datos de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), *Industry and Development: Global Report*, Viena, 1991

América Latina en los años noventa será más factible si se la concibe en el marco de la globalización económica, en el cual tiene primacía la tercera revolución industrial. La estrategia de desarrollo "hacia el futuro", además de incorporar los aspectos antes mencionados, tiene una connotación geoeconómica, lo que lleva a pensar que el centro de la resistemización técnico-industrial se encuentra en el dinamismo económico del Asia-Pacífico.

Puesto que la actividad manufacturera es el sector privilegiado de la transformación productiva, debería haber una relación bastante estrecha entre la tasa de crecimiento del PIB, del valor agregado manufacturero y del empleo en el sector manufacturero. Si establecemos una comparación entre América Latina, por un lado, y las EAIR y los países de la ASEAN en su conjunto, por otro, vemos que en los años ochenta la tasa de crecimiento del PIB en el grupo asiático fluctuó entre 7 y 8%, y en América Latina entre 2 y 4%. En ese decenio el valor agregado manufacturero de esos grupos asiáticos creció entre 7 y 14%, mientras que en América Latina osciló entre -1 y 4%. La tasa de incremento del empleo manufacturero, por su parte, cayó bruscamente en la región latinoamericana, sin lograr superar en promedio el 2%, mientras que en los grupos asiáticos bordeó el 4% como promedio en 1985-1992. Estas cifras reflejan marcadas diferencias entre los patrones de desarrollo respectivos: en los países del Sudeste asiático predomina el que se basa en el valor agregado de las manufacturas, lo que no sucede en América Latina.

En suma, estas tres modalidades de transformación productiva no convergieron en los años ochenta hacia niveles semejantes de dinamismo económico. Si bien puede suponerse que en América Latina influyó la crisis financiera, lo cierto es que el obstáculo real fue el estancamiento del desarrollo productivo en los años ochenta; de no revertirse dicha tendencia en los noventa, tanto el desarrollo económico como la reinserción de la región en el comercio internacional serán más frágiles.

## 2. El dinamismo comercial Intra-Pacífico, intrarregional asiático e intraindustrial

El final de los años ochenta marcó un cambio profundo en el orden económico mundial. Además de desencadenarse las reformas políticas y económicas en la ex Unión Soviética, Europa oriental y Alemania, se perfiló la formación del bloque económico del Mercado Unico Europeo (Europa 92), la configuración de

la zona norteamericana de libre comercio (NAFTA) y el anunciado plan de la Iniciativa para las Américas. Otro acontecimiento significativo fue el surgimiento del Sudeste asiático como la nueva zona de aventajado dinamismo económico. La tendencia a la consolidación del Asia-Pacífico como un nuevo centro de comercio internacional, tan importante como el del Atlántico, anuncia el nacimiento de un centro productivo técnico-económico en la región asiática. En definitiva, a fines del siglo XX todo indica que, cualquiera sea el nuevo orden económico global, el Sudeste asiático puede llegar a ser uno de los protagonistas.

El dinamismo comercial de las EAIR y de los países de la ASEAN ha sido posible gracias a procesos internos de resistemización técnico-industrial llevados a cabo en cada uno de sus integrantes, y a un estilo de desarrollo basado en vínculos crecientes entre el comercio intraindustrial y la inversión intrarregional. En otras palabras, el dinamismo productivo generado por el esfuerzo interno de industrialización fortalece a las economías de la región mediante el comercio multilateral de bienes manufacturados e inversiones en la resistemización de sus complejos tecnindustriales, los que además se complementan desde adentro hacia afuera.

En el nuevo mapa económico de la región del Asia-Pacífico hay tres ejes relevantes: Japón, las EAIR y la ASEAN. El crecimiento económico de la ASEAN en los últimos años ya ha superado el de las EAIR, y su efecto multiplicador se sentirá cada vez más en países limítrofes como Vietnam, Camboya y Myanmar. Por otro lado, China trata de preparar la extensión al interior del continente del modelo implantado en la región costera, donde reside un quinto de la población mundial y existe un potencial económico extraordinario. India también está realizando esfuerzos, junto con China, para unirse al "vuelo de los ánsares" encabezado por Japón y seguido por las EAIR y los países de la ASEAN.

Por otra parte, se perfila una secuencia lineal de la industrialización, con diferentes etapas de desarrollo tecnológico e industrial complementarias entre sí y que parecen ir en la misma dirección (Chen, 1989). Por ejemplo, el líder del vuelo es Japón, con sus industrias altamente intensivas en conocimiento y tecnologías; las EAIR lo siguen pero con industrias que hacen uso semiintensivo del conocimiento y tecnología, y los países de la ASEAN también se incorporan al vuelo con las industrias que hacen uso intensivo de mano de obra y semiintensivo de tecnología.

Para entender los movimientos, correlaciones y

articulaciones al interior de los tres ejes mencionados es útil tener en cuenta las siguientes características: i) la preponderancia del comercio intra-Pacífico sobre el comercio intra-Atlántico; ii) la expansión del comercio intrarregional en el Asia-Pacífico, y iii) la intensificación del comercio intraindustrial.

Actualmente los vínculos comerciales de los Estados Unidos con el Asia-Pacífico se fortalecen cada vez más, mientras disminuyen en términos relativos aquellos con Europa. En los decenios de 1970 y 1980 el comercio total de los Estados Unidos con Europa creció en promedio 12% al año, en tanto que con el Asia-Pacífico subió 18% al año; así, el comercio total intra-Pacífico llegó a más de 300 mil millones de dólares por año, superando por un tercio al comercio intra-Atlántico (200 mil millones).

La expansión del comercio intrarregional asiático se manifiesta en la creciente participación del comercio intrarregional en las exportaciones totales del Asia-Pacífico, la que subió de 34% en 1985 a 45% en 1990 (GATT, 1992). Esto contrasta con lo sucedido en la primera mitad de los años ochenta, cuando América del Norte era el principal mercado para las exportaciones de las economías del Asia-Pacífico.

La participación creciente del comercio intrarregional en el comercio de esta región se aprecia mejor por el lado de las importaciones intrarregionales, que crecieron hasta llegar a 50% en 1989. Además, en la segunda mitad de los años ochenta las importaciones de las EAIR desde el Asia-Pacífico aumentaron de 61 a 66%. Las importaciones dentro de las EAIR también subieron de 7 a 14%, y aquellas desde China de 5 a 11%. Por otro lado, cabe mencionar que las exportaciones de manufacturas de la ASEAN a las EAIR crecieron más de 70 veces entre comienzos de los años setenta y fines de los ochenta, en tanto que la participación de las exportaciones se elevó de 10 a 20%.

Dentro del comercio intrarregional destaca el comercio intraindustrial horizontal. En términos de tendencias globales de las exportaciones manufactureras, la participación de Europa y Estados Unidos disminuyó, mientras que la del Asia-Pacífico se incrementó rápidamente (Fukasaku, 1992). Las exportaciones manufactureras de las EAIR crecieron 35 veces, y las de la ASEAN 32 veces a lo largo de las décadas de 1970 y 1980. El crecimiento de las importaciones manufactureras fue mayor en las EAIR: aumentaron en 21 veces durante el período. Por ejemplo, en 1987 las EAIR importaron dos veces más que Japón (6% y 3%, respectivamente, de las importaciones manufactureras mundiales). Al mismo tiempo, las EAIR en su

conjunto fueron el segundo mayor proveedor de bienes manufactureros a la ASEAN, con una participación de 26% en ese mercado, superada sólo por Japón con un 30%. Por su parte, China también fue un exportador neto de bienes manufacturados a las EAIR (Nohara y Kagami, 1991).

Entre 1980 y 1990, la participación de las manufacturas en las exportaciones e importaciones totales de las EAIR y de la ASEAN mostró un incremento importante, que subraya la tendencia a un patrón productivo-comercial basado en un esquema intraindustrial. En las EAIR, por ejemplo, la participación de las manufacturas en sus exportaciones totales superó el 90% en 1990. Por otro lado, en los países miembros de la ASEAN dicha participación, aunque bastante menor, alcanzó aproximadamente a 50% como promedio en el mismo año; en una década, Filipinas, Malasia y Tailandia duplicaron la participación de las manufacturas en sus exportaciones totales, en tanto que Indonesia casi la decuplicó.

Por el lado de las importaciones, en ambos grupos de países se incrementó la participación de las manufacturas: en las EAIR, en promedio, de aproximadamente 55% a 70%, y en la ASEAN de aproximadamente 60% a 70% de las importaciones totales, entre 1980 y 1990.

Ahora bien, un análisis de la estructura de las exportaciones manufactureras de ambos grupos en los años ochenta pone de relieve varios cambios: i) las industrias que hacen uso intensivo de capital humano y tecnología aumentaron su participación en ellas; ii) las industrias que hacen uso intensivo de mano de obra no calificada y de recursos naturales mermaron esa participación (en Tailandia y Malasia, especialmente, el papel de los recursos naturales disminuyó de manera significativa), y iii) la participación en las exportaciones manufactureras de las industrias basadas en recursos naturales tendió a disminuir en las EAIR; en la ASEAN, en cambio, dichas industrias aún tienen un papel importante, a pesar de que su participación bajó en el período analizado.

Desde el ángulo del índice Grubel-Lloyd del comercio intraindustrial<sup>4</sup> de manufacturas en el Asia-

<sup>4</sup> El Índice Grubel-Lloyd se expresa de la siguiente manera:

$$I_{gl} = \frac{\sum_i \sum_j \sum_k [(X_{ijk} + M_{ijk}) - |X_{ijk} - M_{ijk}|]}{\sum_i \sum_j \sum_k [X_{ijk} + M_{ijk}]} \cdot (100)$$

Donde  $X_{ijk}$  significa las exportaciones del producto  $i$  por el país  $j$  al país  $k$  y  $M_{ijk}$  significa las importaciones del producto  $i$  por el país  $j$  desde el país  $k$ . Cabe observar que cuanto mayor sea el grado de comercio intraindustrial, más próximo a 1 será el  $I_{gl}$  (Grubel y Lloyd, 1975).

CUADRO 1

**Asia-Pacífico: índice del comercio intraindustrial de manufacturas de las economías de esta región con sus principales socios comerciales**

Economías del Asia-Pacífico	Japón	Australia N. Zelandia	EAIR <sup>a</sup>	ASEAN <sup>b</sup>	China	EE.UU. y Canadá	Países de la OCDE
Hong Kong	21.9	21.6	42.0	31.0	47.7	24.5	35.2
Singapur	21.3	31.2	43.2	57.2	19.2	43.8	37.8
Malasia	22.2	19.3	46.0	43.5	11.2	53.3	27.9
Corea (Rep. de)	36.0	9.0	32.9	19.8	-	24.7	20.2
Taiwán	31.8	9.7	29.0	16.3	-	19.6	25.7
N.Zelandia	4.8	57.3	10.4	13.5	1.7	22.2	13.9
Tailandia	10.6	15.1	32.1	20.9	20.2	32.3	19.6
Japón	-	7.2	27.0	11.4	14.5	26.7	34.1
Australia	6.7	51.0	16.2	12.4	3.8	18.1	14.1
Filipinas	10.6	14.2	15.5	23.2	9.1	28.7	13.4
Indonesia	5.8	7.5	12.9	21.2	1.9	4.1	4.8
<b>Promedio no ponderado</b>	<b>17.2</b>	<b>22.1</b>	<b>27.9</b>	<b>24.6</b>	<b>14.4</b>	<b>27.1</b>	<b>22.4</b>

Fuente: K.Fukasaku, *Economic Regionalization and Intra-Industry Trade: Pacific-Asian Perspectives*, OCDE Technical Papers N° 53, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 1992.

<sup>a</sup> Economías asiáticas de industrialización reciente.

<sup>b</sup> Asociación de Naciones del Sudeste Asiático.

Pacífico, todos los países exhibieron aumentos significativos en los años ochenta. Entre las EAIR, para Hong Kong y Singapur los valores fueron de 75 y 72%, respectivamente, en tanto que para la República de Corea y Taiwán estos fueron algo superiores a 40% en 1989. Los países de la ASEAN, por su parte, incrementaron significativamente su participación, casi duplicándola en el caso de Filipinas y Tailandia. El aumento más importante correspondió a Malasia, que pasó de poco más de 30% en 1979 a 55% en 1989, llegando a ocupar el tercer lugar entre todas las economías del Asia-Pacífico.

El cuadro 1 nos ofrece una visión global de la tendencia del comercio intraindustrial del Asia-Pacífico con sus principales socios comerciales manufactureros. Allí destaca el comercio intraindustrial de las distintas EAIR con el conjunto de ellas (alrededor de 30 - 40%), el de la República de Corea y Taiwán con Japón, y el de los países de la ASEAN (especialmente Malasia, con más de 50%) con Estados Unidos. Principales protagonistas del comercio intraindustrial en la Cuenca del Pacífico (incluidos Japón, Estados Unidos y Canadá) son las EAIR, con un promedio (no ponderado) de aproximadamente 30%. Las siguen Estados Unidos y Canadá. Más atrás están Europa y Japón, con una participación de 22% y 17%, respecti-

vamente. Cabe mencionar que China ya está participando con un 14% en el comercio intraindustrial de las economías del Asia-Pacífico.

En suma, ha habido una consolidación de fuertes lazos de intercambio manufacturero no sólo entre las EAIR y Japón, entre las propias EAIR, de las EAIR con la ASEAN, y dentro de la ASEAN, sino también entre las EAIR, la ASEAN y Estados Unidos. Esto sugiere que, junto con intensificarse la "regionalización abierta" del Asia-Pacífico, puede emerger una tendencia más vigorosa hacia una creciente globalización del comercio en la Cuenca del Pacífico, donde la participación de los Estados Unidos es decisiva. Esta evolución podría tener una incidencia cada vez mayor en la estrategia de integración de América Latina en la Cuenca del Pacífico, dada la mayor vinculación económica de la región latinoamericana con los Estados Unidos.

### 3. El nuevo orden económico global y el papel del nuevo eje EAIR/ASEAN: de la "tríada" al "cuarteto"

Al considerar la estructura actual del comercio exterior, con sus tres ejes económicos tradicionales (Japón, Estados Unidos y Europa) y el nuevo eje EAIR/ASEAN, se

observa que las EAIR tienen un influjo creciente en el dinamismo del nuevo orden económico global.

Este fenómeno queda de manifiesto en un estudio del GATT (1992), donde se muestra un cambio radical en el orden de importancia de los principales exportadores de mercancías en el período 1980-1990. En 1979, Hong Kong ocupaba el 27° lugar, Taiwán el 22°, la República de Corea el 29° y Singapur el 32°. Una década más tarde, todos los países mencionados se ubicaban dentro de los 20 primeros lugares: Hong Kong en el 11°, Taiwán el 12°, la República de Corea el 13°, Singapur el 18°, y la misma tendencia se registraba entre los importadores en el mismo período.

Por otra parte, la tasa media de incremento del comercio exterior de las EAIR en los años 1986-1989 fue superior al promedio asiático (de 22% excluido el Japón) y a la cifra mundial (de 14%), ya que en ese lapso se empujó por sobre el 26% para las importaciones y llegó al 23% para las exportaciones. En otras palabras, la tasa de crecimiento del comercio exterior de las EAIR durante este período duplicó la del comercio mundial.

Las tendencias y cambios mencionados conllevan un reordenamiento de los lazos comerciales establecidos tradicionalmente. Hasta hace poco tiempo,

Estados Unidos era indiscutiblemente el mercado más importante para las exportaciones de las EAIR. Ahora, es el mercado del Asia-Pacífico (Japón, las EAIR, la ASEAN y China) el que adquiere un peso cada vez mayor. Por otro lado, el comercio entre las propias EAIR es más importante que el de ellas con el Japón. Entre 1986-1989, la tasa mayor de incremento de las exportaciones de las EAIR se dio en el comercio recíproco de estas economías (36%): la tasa de aumento de las exportaciones de las EAIR a Japón fue de 31%, a la ASEAN de 30% y a Estados Unidos de 14%.

Las relaciones comerciales entre las EAIR y la ASEAN manifiestan un vigor inusitado si se las compara con las relaciones entre estos grupos y los tres polos tradicionales del comercio mundial. Este rasgo singular reordena de algún modo el discurso tradicional sobre la estructura del comercio mundial al incorporar otro actor al nuevo orden económico global, lo que hace pensar en una mutación de su desarrollo futuro.

Como se aprecia en el cuadro 2, en 1988 el valor total de las exportaciones de las EAIR y la ASEAN en conjunto a Estados Unidos (83 mil millones de dólares) fue cercano al de las exportaciones desde Europa a ese país (84 mil millones), y casi equivalen-

CUADRO 2

**El nuevo "cuarteto" del comercio internacional  
(Estados Unidos, Japón, Europa y EAIR+ASEAN):<sup>a</sup>  
Intercambio de bienes, 1988  
(Miles de millones de dólares)**

Origen\Destino	EAIR+ASEAN	EE.UU.	Europa	Japón	Exportación total
EAIR+ASEAN	-	83	40	44	167
Estados Unidos	42	-	70	38	150
Europa	30	84	-	20	134
Japón	63	90	45	-	198
<b>Importación total</b>	<b>135</b>	<b>257</b>	<b>155</b>	<b>102</b>	<b>649</b>

Fuente: Elaboración del autor basada en las cifras del Anuario de Comercio Exterior de Japón, 1990, en *Nikkei Economic Daily*, 1991.

<sup>a</sup> Economías asiáticas de industrialización reciente (EAIR) más países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN).

te al de las exportaciones japonesas a Estados Unidos (90 mil millones). Un aspecto interesante es que el valor de las exportaciones estadounidenses a las EAIR corresponde casi al de las exportaciones de Estados Unidos a Japón: en otras palabras, para Estados Unidos el mercado de las EAIR es tan importante como el de Japón.

El valor de las exportaciones al Japón de las

EAIR y la ASEAN en conjunto es superior al valor de las exportaciones estadounidenses al mismo país y duplica el de las exportaciones de Europa al Japón. El caso de las exportaciones de las EAIR al mercado japonés es excepcional. Su valor es superior al del total de las exportaciones europeas al Japón, mientras que el de las exportaciones estadounidenses a ese

mismo mercado apenas supera en 1.5 veces la cifra de las EAIR. Por su parte, el valor de las exportaciones de Japón a las EAIR supera el de las exportaciones del mismo país a Europa, y el valor total de las exportaciones de Japón a las EAIR y la ASEAN es casi 1.5 veces mayor que el de los productos japoneses al mercado europeo.

El dinamismo económico de los países asiáticos en su conjunto (las EAIR, la ASEAN y Japón) se manifiesta, por otro lado, en las exportaciones asiáticas a Estados Unidos: ellas duplican el valor de las exportaciones europeas a ese mercado, lo cual insinúa la primacía del comercio intra-Pacífico sobre el comercio intra-Atlántico. Por otro lado, el valor conjunto de las exportaciones de las EAIR y la ASEAN al mercado europeo es casi equivalente al de las exportaciones japonesas a Europa. Tomadas todas ellas en

conjunto como provenientes de la región asiática, sobrepasan el valor total las exportaciones de Estados Unidos al mercado europeo.

Como corolario de los aspectos examinados se puede afirmar que las EAIR y la ASEAN, aparte ser un modelo de crecimiento económico rápido, también han llegado a ser un eje dinámico del crecimiento asiático. Por lo tanto, conviene analizar la nueva realidad económica global teniendo en cuenta la existencia de un cuarteto (Estados Unidos, Europa, Japón y las EAIR más la ASEAN), en lugar de pensar en la tríada convencional (Estados Unidos, Europa y Japón). Es decir, cabe redimensionar el Sudeste asiático como un actor adicional, cuya gravitación dependerá cada vez más de la participación de las EAIR en la cadena tecnológica y económica que une Japón, las EAIR, la ASEAN y China.

### III

## El trasfondo del dinamismo económico del Asia-Pacífico

### 1. Tendencias y perspectivas de la inversión extranjera directa (IED) en el Asia-Pacífico

El examen del nuevo orden económico asiático es el camino más apropiado para apreciar la magnitud de la globalización del sistema económico de mercado, cuyo epicentro se encuentra en la región del Asia-Pacífico. Dicho examen revela que teorías como la del ciclo del producto de R.Vernon o el teorema de Heckscher-Ohlin han perdido validez. El surgimiento de una nueva división global del trabajo, más compleja y basada en una creciente horizontalización, explica que las motivaciones de la IED no descansan sólo en las ventajas comparativas, sino que en nuevas cadenas de valor agregado, en las cuales las estrategias globales de las empresas desempeñan un papel muy importante.

En términos del nuevo orden económico asiático, el año 1986 marcó una inflexión en múltiples sentidos: i) debido al Acuerdo de Plaza del año anterior, el Japón intensificó la globalización de su economía en búsqueda de una mayor competitividad, a través de la diversificación del sistema productivo, de fusiones y adquisiciones y de otras "nuevas formas

de IED" (Oman, 1984), apoyándose en su predominio relativo sobre Estados Unidos y Europa en el sector microelectrónico de alta tecnología (Makino, 1991); ii) a partir de ese año, las EAIR lograron generar el mayor superávit comercial de la región, lo que les permitió convertirse en uno de los principales inversionistas en el exterior, y iii) los países de la ASEAN entraron decididamente en la categoría de "nuevas EAIR", dado que su alto crecimiento económico llegó a superar el de las EAIR.

Tras este dinamismo económico asiático se halla la nueva tendencia intrarregional de la IED. Cabe recordar que el primer auge de la IED de las EAIR ocurrió simultáneamente con el segundo auge de la IED del Japón. La lógica de estos acontecimientos es la siguiente: el Acuerdo de Plaza de 1985 provocó una revaluación de la moneda japonesa que se tradujo inmediatamente en una mayor ventaja competitiva de las EAIR en el mercado mundial. El superávit generado por ellas en la segunda mitad de los años ochenta se trasladó a los países de la ASEAN en forma de IED. Cabe subrayar que, pese a la correlación de las dos expansiones señaladas, la IED del Japón se orientó más bien al sector terciario, mientras que la de las

EAIR se dirigió más al sector manufacturero (en especial en la ASEAN y en América Latina).<sup>5</sup>

Al segundo auge de la IED japonesa, ocurrido tras el Acuerdo de Plaza, contribuyeron: i) el ajuste del tipo de cambio, particularmente el aumento repentino del yen respecto del dólar; ii) los conflictos comerciales entre Japón, Estados Unidos y la CEE, y iii) los aumentos salariales, la escasez de mano de obra y las sucesivas desregulaciones financieras asociadas con la internacionalización del sistema bancario. Como resultado de estos cambios, la IED japonesa exhibió una expansión sin precedentes en 1986-1990: más de 70% del monto total (227 mil millones de dólares) de IED japonesa se acumuló durante estos cinco años. Estados Unidos y Europa absorbieron más de dos tercios de las corrientes anuales de esa inversión. No obstante, en el período indicado el acervo de IED japonesa representó 65% de la IED total en las EAIR, 45% en la ASEAN y 90% en China.

Por otro lado, uno de los fenómenos más destacados en materia de IED durante los años ochenta fue el surgimiento de las EAIR como uno de los principales inversionistas en la región del Asia-Pacífico y como uno de los mayores inversionistas potenciales en otras regiones. En el decenio, la IED acumulada de Taiwán en Malasia creció 250 veces, llegando a 2.3 mil millones de dólares. Lo anterior corresponde al 35% del flujo de IED hacia Malasia en 1990, lo que supera ampliamente la IED de Japón en ese país; Tailandia, por su parte, recibió en 1989 aproximadamente 500 millones desde la EAIR, equivalente al 30% del total de la IED en este país. En 1989, las mayores inversiones en China provinieron de Hong Kong y Macao, que en conjunto invirtieron 2.3 mil millones de dólares. Por otro lado, las EAIR están reubicando en países en desarrollo las industrias que hacen uso intensivo de mano de obra y generan menos valor agregado, y trayendo desde los países desarrollados industrias con más contenido científico y tecnológico.

<sup>5</sup> Como se sabe, Japón tuvo dos períodos de auge de la IED: uno entre 1969 y 1972, y el otro entre 1985 y 1989. El primero derivó de tres factores: i) la revaluación del yen a causa del colapso del sistema de Bretton Woods en 1971; ii) la desregulación de la IED por el gobierno nipón, y iii) el aumento del nivel salarial del Japón en un 15% al año durante los inicios del decenio de 1970. Estos tres factores explican el flujo masivo de inversiones japonesas al exterior durante el primer período. Esta inversión se localizó principalmente en los países en desarrollo, en busca de bajo costo laboral, y fueron las industrias que hacen uso intensivo de mano de obra, como la textil y la de maquinaria eléctrica, las que recibieron las mayores inversiones.

En lo que respecta a la articulación entre la IED y el comercio exterior destaca el importante papel que ha desempeñado la afluencia creciente de esa inversión al Asia-Pacífico en la expansión del comercio exterior de esta región. Inicialmente, la IED crea una corriente de bienes de capital desde los países inversionistas hacia los países receptores. Las compañías matrices proveen a las filiales de partes y componentes para el montaje, a la vez que éstas envían los bienes semiacabados para ser terminados posteriormente en un tercer país, o para el montaje final en el país de origen. La globalización espacial de la producción implica una relocalización de las actividades productivas mediante la IED, con lo cual las fronteras nacionales tienden a sobrepasarse, creándose así una corriente de comercio bilateral o trilateral entre los países participantes.

La importancia relativa del Asia-Pacífico en calidad de nueva fuente y nueva receptora de IED, ha cambiado significativamente. En este cambio influyó el papel inédito de las empresas transnacionales de las EAIR, que comenzaron a invertir en el exterior, tanto en la región como en otros países en desarrollo y desarrollados. Los esfuerzos nacionales destinados a establecer un marco para los inversionistas se complementaron con la creación de instrumentos a nivel regional, bilateral e internacional, para dar garantías a las empresas transnacionales que invierten en esta región. Además, en las economías en rápido crecimiento, como las EAIR y los países de la ASEAN, los acuerdos internacionales están siendo concertados con mayor rapidez, para proteger sus inversiones en otros países de la región y en el resto del mundo. A nivel regional, los países de la ASEAN han emergido como un importante vehículo para coordinar las políticas de inversión y los programas comunes encaminados a acrecentar las corrientes de IED. También es importante recordar que los países de la ASEAN han acordado homogeneizar las políticas de inversión y reducir así la competencia entre los países miembros a través, entre otros, de los siguientes instrumentos: la liberalización del comercio dentro de la ASEAN en virtud de acuerdos de preferencias comerciales; empresas industriales mixtas de la ASEAN; la Asociación de cooperación regional del Sudeste asiático; la cooperación para el desarrollo de recursos humanos y el Plan maestro industrial.<sup>6</sup>

El reciente incremento en el volumen de IED en

<sup>6</sup> Con respecto a la cooperación regional en el Asia-Pacífico, véase CESPAP, 1991, cap. IX, pp.331-369. Véase también CET, 1991.

el Asia-Pacífico no sólo refleja las ventajas comparativas locales sino también las estrategias globales de las empresas transnacionales de los países desarrollados, especialmente de Japón, que han procurado establecer filiales en la región para abastecer tanto mercados locales como extranjeros en el marco de una globalización cada vez mayor. Para apreciar más cabalmente las relaciones entre la IED y el comercio en ese contexto, es útil analizar las inversiones japonesas en el Asia-Pacífico.

Desde el punto de vista del abastecimiento del sector manufacturero local, las filiales de empresas transnacionales japonesas en las EAIR y la ASEAN hicieron en promedio el 50% de sus compras en el mercado local. Llama poderosamente la atención la creciente participación del abastecimiento local en la ASEAN: el 90% de los instrumentos de precisión y el 65% de la maquinaria eléctrica, el hierro y acero y los equipos de transporte, provienen de la producción local. Se pone así de manifiesto la creciente "endogenización sustitutiva de las importaciones"<sup>7</sup> en la ASEAN, que acelera el autoabastecimiento dentro de la región Asia-Pacífico (Nohara y Kagami, 1991).

A pesar de que las corrientes de IED no son superiores al 10% de la formación de capital interno bruto, en la mayoría de los países la contribución de las empresas transnacionales, medida por indicadores como la participación accionaria y en las ventas, origina gran parte de la actividad industrial: más del 50% a fines de los años ochenta en Hong Kong, Tailandia y Filipinas, y más de 40% del total de las exportaciones taiwanesas de equipos electrónicos en 1986. En materia de empleo, especialmente en los países con mayor dotación de recursos naturales, las filiales de empresas transnacionales absorben gran parte del empleo total en el sector primario. En Fiji, por ejemplo, ofrecen las tres cuartas partes del empleo total en la minería, y en Hong Kong generan la mitad tanto del empleo total en la industria de equipamiento eléctrico como del valor agregado manufacturero y de la exportación. En Singapur, dan origen al

<sup>7</sup> Al hablar de endogenización sustitutiva de las importaciones, tratamos de subrayar las características distintivas del proceso de industrialización en curso en la ASEAN: su modelo original es la experiencia de las EAIR, que lograron generar un "núcleo endógeno de progreso técnico", orientado hacia las exportaciones manufactureras. En ese sentido, pese a que el concepto mencionado no difiere de las ideas primordiales de la industrialización sustitutiva de importaciones, estas dos modalidades se distinguen por el proceso que se llevó a cabo en la práctica, por ejemplo, en el Sudeste asiático y en América Latina.

50% de las ventas y a un porcentaje considerablemente mayor de las exportaciones, el valor agregado y el empleo, siendo destacada la importancia de sus actividades en los sectores de los equipos eléctricos y petroquímicos. Para estas industrias, todos los indicadores, salvo el de la exportación, acusan valores por encima del 45% en la mayoría de los países del Asia-Pacífico (CET, 1991).

Una característica fundamental de la "resistematización técnico-industrial" en la mayoría de los países del Asia-Pacífico es el predominio de la IED en la industria de equipos eléctricos,<sup>8</sup> en la cual la inversión de las empresas transnacionales favorece desde el ensamblaje de los componentes hasta la manufactura con más contenido tecnológico. Tal parece que la IED en las EAIR se está dirigiendo crecientemente a actividades manufactureras más complejas, como la producción de vehículos motorizados (República de Corea) y de equipos eléctricos (Hong Kong, Taiwán y la República de Corea).

## 2. La resistematización técnico-industrial en el Asia-Pacífico

El dinamismo comercial y financiero en el Asia-Pacífico fue posible gracias al proceso de creación de nuevas ventajas competitivas que posibilitan cambios en el patrón de producción y, por ende, en el de comercio. A medida que el país líder avanza hacia nuevos productos con mayor valor agregado y alto contenido tecnológico, compensa la pérdida de competitividad de sus productos convencionales con el desplazamiento de la base productiva a países con menores costos de producción; estos países sustituyen importaciones y posteriormente pasan a la fase de exportación neta. El país de origen, por su parte, se vuelve un importador neto del producto en cuestión y avanza hacia la creación de nuevos bienes para exportar (Hughes, 1989; CESPAP, 1991).

En Asia-Pacífico, sobre todo en los países de la ASEAN y China, este proceso hará que, a nivel de la competitividad exportadora, la mayor parte de ellos iguale o supere al Japón en un lapso de aproximadamente 10 años en casi todos los rubros de exportación predominantes hoy. Japón, por su parte, avanzará hacia la producción de nuevos bienes con más alto contenido tecnológico y de capital humano.

Según datos de la ONUDI (1991), a los niveles

<sup>8</sup> Sobre la IED en el sector electrónico en Malasia y Tailandia véase Lim y Fong, 1991.



actuales de precios las EAIR producen artículos que son más competitivos que los de Japón en la mayoría de los rubros de la industria electrónica. Incluso China lo aventaja respecto a receptores de radio, y Malasia y Tailandia a ventiladores. Más aún, se prevé que en los próximos tres años la producción de Malasia será más competitiva que la del Japón en varios rubros del sector electrónico. Por su parte, las EAIR, principalmente la República de Corea, también lograrán aventajarlo en diversas partidas de maquinaria y productos electrónicos, incluidos los semiconductores individuales. En resumen, la tendencia actual de los países a ir poniéndose a la par con fases técnico-industriales más complejas probablemente haga que en algunos años más las EAIR ocupen el lugar de Japón en diversas industrias del sector de la maquinaria y la electrónica, y que Malasia, Tailandia y China lleguen a la posición que dejan las EAIR.

Con esa perspectiva, es importante reinterpretar el doble papel de las EAIR en el Asia-Pacífico. Como hemos dicho, ellas promueven la IED de los países

desarrollados en el sector de alta tecnología, a la vez que invierten intensivamente en la ASEAN. En los últimos 40 años la producción de bienes con alto contenido de mano de obra se trasladó sucesivamente de Japón a las EAIR, de éstas a la ASEAN, y de la ASEAN a China, y es probable que en el futuro próximo se desplace hacia Indochina (principalmente Vietnam) y Asia del Sur.

En esta evolución, las ventajas comparativas están en constante mutación e invalidan la tesis que sólo concibe la integración económica en el ámbito de la complementariedad intersectorial. Lo sucedido en el Sudeste asiático muestra la importancia cada vez mayor de la complementariedad intraindustrial en estos procesos de integración económica.

Teniendo presente dichas transformaciones, nos abocaremos en el siguiente capítulo al análisis de las relaciones económicas entre las EAIR y América Latina. Con esto se intenta allegar un punto de vista complementario respecto a la relación entre la inserción comercial y la integración productiva en la Cuenca del Pacífico.

## IV

### Las nuevas relaciones económicas entre las EAIR y América Latina

Para América Latina, las relaciones económicas con las EAIR operan sobre tres aspectos: el dinamismo del comercio, la cooperación tecnológica potencial y las nuevas inversiones directas productivas.

#### 1. El dinamismo del comercio entre las EAIR y América Latina en los años ochenta

En el decenio de 1980 hubo cambios significativos en las relaciones comerciales entre América Latina y las EAIR. En el marco de la crisis, ese intercambio mostró un dinamismo inusitado (cuadro 3) que tuvo un carácter relativamente unilateral: mientras América Latina acrecentó su intercambio comercial con esas economías más que con ninguna otra región del mundo, las EAIR incrementaron más su comercio con otros mercados (por ejemplo, la ASEAN). El comercio total entre América Latina y las EAIR triplicó en 1990 su valor al inicio de los años ochenta. Los paí-

ses miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) captaron la mayor parte del valor del comercio total entre América Latina y las EAIR, aunque el comercio total de éstas con el Mercado Común Centroamericano (MCCA) mostró una tendencia ascendente.

El caso de la República de Corea es sin duda el más gravitante en las relaciones comerciales entre América Latina y las EAIR: en los años ochenta el comercio total entre el MCCA y la República de Corea subió más de 500%, y 350% entre esta última y la ALADI. Esto significa que el valor del intercambio de bienes entre América Latina y la República de Corea subió de 600 hasta 2 800 millones de dólares en el decenio. La misma tendencia ascendente se observó en las relaciones comerciales entre América Latina y las economías de Taiwán (200%), Singapur (150%) y Hong Kong (130%).

Las importaciones latinoamericanas desde las

CUADRO 3

**Economías asiáticas de industrialización reciente (EAIR) y América Latina:<sup>a</sup>**  
**Comercio de Bienes, 1980 Y 1990**  
*(Variación porcentual y millones de dólares)*

		Exportaciones a la ALADI y el MCCA			Importaciones desde la ALADI y el MCCA			Comercio total (exp. + imp.)		
		1980	1990	Variación (%)	1980	1990	Variación (%)	1980	1990	Variación (%)
Corea (Rep. de)	ALADI	274.2	1 093.2	298.6	320.3	1 562.3	387.7	594.5	2 655.5	346.6
	MCCA	21.2	126.4	496.2	2.9	25.8	789.6	24.1	152.2	531.5
	Total	295.4	1 219.6	312.8	323.2	1 588.1	391.3	618.6	2 807.7	353.8
Taiwán	ALADI	458.0	754.7	64.7	190.8	1 281.5	571.6	648.8	2 036.2	213.8
	MCCA	30.1	98.0	25.5	19.5	8.1	-41.5	49.6	106.1	113.8
	Total	488.1	852.7	74.6	210.3	1 289.6	513.2	698.4	2 142.3	206.7
Singapur	ALADI	237.3	273.0	-	118.8	605.8	409.9	356.1	878.8	146.7
	MCCA	-	12.5	-	-	8.7	-	-	21.2	-
	Total	237.3	285.5	20.3	118.8	614.5	417.2	356.1	900	152.7
Hong Kong	ALADI	263.9	265.6	0.6	111.9	609.6	444.7	375.8	875.2	132.8
	MCCA	8.8	30.7	248.8	3.2	2.7	-84.3	12.0	33.4	178.3
	Total	272.7	2 966.7	8.6	115.1	612.3	431.9	387.8	908.6	134.2
EAIR (total)	ALADI	1 233.4	2 386.5	93.4	741.8	4 059.2	447.2	1 975.2	6 445.7	226.3
	MCCA	60.1	267.6	345.2	25.6	45.3	76.9	85.7	312.9	265.1
	Total	1 293.5	2 654.1	105.1	767.4	4 104.5	434.8	2 060.9	6 758.6	227.9

Fuente: COMTRADE y otras.

<sup>a</sup> Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y Mercado Común Centroamericano (MCCA).

EAIR se duplicaron en el decenio de 1980, entre otras razones, por: i) la competitividad a nivel mundial de las manufacturas de las EAIR, que al parecer hizo que el interés de América Latina -en cuanto al origen de sus importaciones- se desplazara desde las fuentes proveedoras históricas hacia nuevas zonas industriales, más competitivas en precios, y ii) la intención de las EAIR de elevar la participación de sus exportaciones en el mercado mundial en los años ochenta mediante la apertura de nuevos mercados para sus productos, incluido el de América Latina.

Históricamente, las importaciones latinoamericanas desde las EAIR han estado compuestas por manufacturas, en tanto que las exportaciones de América Latina hacia las EAIR se han basado fundamentalmente en los recursos naturales, lo que refleja una continuidad de la complementariedad intersectorial. Por derivación, ese tipo de intercambio comercial tendería a ensanchar la disparidad tecnológica existente entre América Latina y las EAIR.

El valor de las exportaciones latinoamericanas

totales a las EAIR se quintuplicó con creces entre 1980 y 1990. Los mayores receptores de exportaciones latinoamericanas en el período fueron la República de Corea (quintuplicó el valor) y Taiwán (que lo sextuplicó).

Con esto América Latina, que en 1980 tuvo déficit comerciales con todas las EAIR, en 1990 pasó a exhibir importantes superávits con todas ellas. El análisis por productos de las corrientes comerciales entre las EAIR y América Latina en 1980-1990 pone de relieve algunos rasgos. En primer lugar, las exportaciones de las EAIR a la región latinoamericana se diversificaron en general de manera apreciable (salvo las de la República de Corea, que exhibieron un grado de especialización importante); y las exportaciones de América Latina, a su vez, también mostraron una diversificación apreciable (salvo aquellas destinadas al mercado taiwanés). En segundo lugar, la índole del intercambio comercial entre la región latinoamericana y las EAIR varió entre el inicio y el fin del decenio: de ser un comercio intrasectorial de productos

primarios y un comercio intersectorial,<sup>9</sup> pasó a caracterizarse por una mayor complementariedad interindustrial.<sup>10</sup> El considerable incremento en los años ochenta del comercio interindustrial entre América Latina y el Sudeste asiático (incluido Japón, las EAIR y la ASEAN) indicaría la emergencia de un patrón productivo-comercial distinto al tradicional, cuyas potencialidades convendría explorar.<sup>11</sup>

Cabe señalar al respecto que la participación del comercio intraindustrial, aunque sea predominantemente vertical, en el intercambio total entre ambas regiones es mayor que la registrada en 1986-1990 en el comercio entre América Latina y Estados Unidos, América Latina y Europa, y entre los propios países latinoamericanos.

La tendencia a un mayor comercio intraindustrial entre América Latina y el Sudeste asiático puede ilustrarse comparando la participación de las industrias manufactureras en las exportaciones totales. Por ejemplo, aplicando el índice Grubel-Lloyd, se observa que en el período 1980-1988 el sector manufacturero de tres países latinoamericanos elevó significativamente su participación en el comercio intraindustrial con países del Sudeste asiático: Chile pasó de 0% a 21%, México de 1% a 16% y Colombia de 4% a 24%. En estos países latinoamericanos la importancia relativa del Sudeste asiático en el comercio intraindustrial del sector manufacturero es 15 a 20 veces mayor que la de Europa (CEPAL, 1991).

De algún modo esto estaría revelando una posibilidad en germen de creciente cooperación económica entre el Sudeste asiático y América Latina, especialmente para establecer vínculos comerciales de carácter intraindustrial, y articular nuevos lazos recíprocos entre sus economías. Para materializar lo anterior, América Latina tendría que asumir el desafío de efectuar su transformación productiva para incrementar el valor agregado de sus exportaciones mediante esfuerzos sistemáticos de desarrollo científico y tecnológico endógeno y el establecimiento de lazos de cooperación en este sentido, y a la vez modificar marcos institucionales para promover la inversión asiáti-

ca en los sectores manufactureros. La tendencia dinámica del comercio entre las EAIR y América Latina es un escenario adecuado para analizar estas posibilidades.

## 2. La cooperación tecnológica potencial

En contraste con Estados Unidos y Europa 92, la región del Asia-Pacífico contiene un espectro múltiple de realidades nacionales muy diversas, en algunas de las cuales se observan situaciones que las aproximan a algunos países latinoamericanos. Esto plantea la posibilidad de integraciones productivas mediante el mayor comercio intraindustrial de América Latina y los países o grupos del Asia-Pacífico: por ejemplo, con Japón, como principal país de origen de las innovaciones tecnológicas del mundo, particularmente en los productos de alta tecnología; con las EAIR, que se concentran cada vez más en los productos que hacen uso intensivo de alta tecnología y de capital (tanto humano como físico); con la ASEAN, exportadora de productos que utilizan primordialmente recursos naturales y mano de obra; y con China, país que logró uno de los mayores crecimientos del mundo en los años ochenta y que es un exportador cada vez más competitivo de manufacturas con alto contenido de mano de obra de bajo costo.

Con cualquiera de estos países o grupos de países, América Latina puede lograr una mayor integración productiva, tanto vertical como horizontal.<sup>12</sup> Por ende, la nueva estrategia de la transformación productiva de América Latina podría considerar al Asia-Pacífico como el espacio con mayor potencialidad de cooperación económica en el decenio de 1990, para lo cual sería necesario pasar de la concepción tradicional de las ventajas comparativas de América Latina a una nueva concepción centrada en ventajas dinámicas y competitivas.

En el actual proceso de reordenamiento económico global, esa mayor integración sólo será posible poniéndose a la par con niveles técnico-industriales más avanzados. Dado que es en el Asia-Pacífico don-

<sup>9</sup> Salvo en el caso de Hong Kong, que a principios del decenio mantenía un intercambio intraindustrial vertical con la ALADI en el cual ésta exportaba buques y embarcaciones mientras Hong Kong exportaba relojes.

<sup>10</sup> La excepción fue el comercio entre Singapur y la ALADI, en el cual coexistían en 1990 tres tipos de intercambio: intrasectorial primario (productos semielaborados principalmente), intersectorial e interindustrial vertical (Singapur suministra televisores a color y la ALADI películas, placas y papeles para fotografía).

<sup>11</sup> Creemos que el resultado de esta agregación no afecta nuestra hipótesis respecto de la relación entre América Latina y las EAIR.

<sup>12</sup> La afirmación se apoya en el siguiente argumento: Cuando predomina el comercio intraindustrial, la reasignación de recursos se hace sobre todo dentro de las empresas en la misma industria, más que entre diferentes empresas en diferentes industrias, de modo que el costo del ajuste intraindustrial, a igualdad de otros factores, será menor que el del ajuste interindustrial. Más aún, los cambios en la distribución del ingreso derivados de la liberalización comercial serían menos dramáticos si el ajuste industrial se hiciese más a través de la especialización intraindustrial que de la interindustrial (Fukasaku, 1992).

de ese proceso muestra hoy mayor dinamismo, la inserción de América Latina en esa región es necesaria, sobre todo si se considera el impacto que tendrá la resistematización tecnológica en la economía mundial en el futuro próximo.

### 3. La tendencia de la inversión extranjera directa de las economías asiáticas de industrialización reciente en América Latina

En la segunda mitad de los años ochenta, la IED efectiva de las EAIR en América Latina, particularmente la proveniente de la República de Corea y de Taiwán, se vio estimulada por: i) la incorporación de las EAIR en el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) de Estados Unidos; ii) el aumento de los salarios de su fuerza de trabajo; iii) la revaluación de su moneda; iv) la pérdida de competitividad de sus industrias con uso intensivo de mano de obra frente a la ASEAN y China; v) la necesidad de diversificar su base productiva en el marco de la globalización; vi) el proteccionismo creciente de los países desarrollados, que impulsaron a los exportadores coreanos y taiwaneses a relocalizar su base productiva con el objetivo de reexportar hacia el mercado norteamericano, y vii) la necesidad de adaptarse con rapidez al nuevo cambio tecnológico, lo que generó el reciclaje activo de las tecnologías con menos utilización de capital.

Por el lado de América Latina, contribuyeron a atraer a ella inversiones directas de las EAIR: i) el bajo costo de la mano de obra; ii) la proximidad geográfica al mercado estadounidense de reexportación; iii) la integración hemisférica bajo la Iniciativa Bush, los incentivos otorgados a la Cuenca del Caribe y el SGP; iv) los incentivos fiscales a la zona de procesamiento para la exportación; v) el fácil abastecimiento local de materias primas; vi) el acceso al mercado interno potencial; vii) la consolidación de la estabilidad política democrática; viii) una mayor receptividad ante las tecnologías provenientes de las EAIR, cuya IED se concentra en el sector manufacturero, y ix) la creciente apertura del mercado de capital, con modificaciones a la legislación que han hecho más flexible el marco regulatorio de la IED.

Cabe examinar ahora qué factores podrían causar una mayor afluencia de IED a América Latina en los próximos años del decenio de 1990. La primera oleada de inversiones de las EAIR —sobre todo de la República de Corea y Taiwán— a Centroamérica, tuvo lugar en virtud de los beneficios de la Iniciativa para

la Cuenca del Caribe; de hecho, casi la totalidad de las producciones resultantes fueron reexportadas al mercado estadounidense. Pero esta primera oleada se enfrentará cada vez más con dos limitaciones: a nivel interno, la inversión de las EAIR se concentra demasiado en un mismo rubro (textiles y confecciones) y a nivel externo, las exportaciones centroamericanas están limitadas por cuotas impuestas por Estados Unidos. Es decir, si una mayor concentración en el rubro textil y las confecciones no se traduce en reexportaciones hacia Estados Unidos, los inversionistas de las EAIR tendrán sólo dos opciones: diversificar la base productiva, reubicándola en otros países afectos a los beneficios de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe y sin restricciones de cuota, o diversificar las actividades hacia otros rubros que tengan incentivos en virtud del Sistema Generalizado de Preferencias. En el primer caso, el reciente incremento de la IED coreana en Honduras constituye un ejemplo claro; y en el segundo caso, podría pensarse en la diversificación de la IED hacia otras actividades manufactureras, como las del área eléctrico-electrónica. En este último aspecto, hay una variable —los acuerdos de libre comercio de países latinoamericanos con Estados Unidos— que tiene una incidencia mayor que la prevista sobre la afluencia de inversiones de las EAIR a América Latina, como ilustra la reciente y masiva inversión coreana en México.

Por otro lado, si América Latina logra atraer mayores inversiones de las EAIR hacia su sector manufacturero —es decir, la “segunda oleada” de inversión de las EAIR, en industrias que hacen uso intensivo no sólo de mano de obra sino también de tecnología— ello podría traducirse en la resistematización tecnológica de la región, debido al mayor contenido tecnológico de los productos y a la alta velocidad de reciclaje tecnológico de las EAIR. De ello se deduce que la tarea de América Latina estriba en lograr que a la primera oleada de inversiones de las EAIR en el rubro textil siga una segunda oleada de esa IED en otros sectores manufactureros de alto contenido tecnológico. De algún modo, la transformación productiva de América Latina tal vez dependa cada vez más de la posibilidad de incorporarse al proceso de renovación en curso en el Pacífico-Asiático. Esto se explica porque en los años noventa las EAIR serán la nueva fuente de IED en el ámbito internacional, porque la mayor parte de su inversión se concentra en el sector manufacturero y es de alto contenido tecnológico y reciclaje rápido, y porque la transformación productiva de América Latina requiere una mayor resistema-

tización tecnológica en el contexto de la tercera revolución industrial.

Es de suponer, por lo tanto, que en los años noventa el marco de la reinserción comercial de la región a nivel mundial dependerá del "cuarteto" rector (Estados Unidos, la CEE, Japón y las EAIR + la ASEAN), y que el marco de la integración productiva tendrá que basarse en la resistematización tecnológica en curso en las EAIR y la ASEAN, caracterizada por su incidencia directa en el quehacer que apunta a la transformación productiva de América Latina.

Si hubiese una tendencia general a disminuir las barreras comerciales en el marco del GATT se posibilitaría un mayor intercambio, sobre todo si se tiene en cuenta factores como los siguientes: la mayor apertura comercial de las EAIR en el último tiempo y la potencialidad de este mercado, que aún no se ha explorado plenamente; el mayor coeficiente de importación de las EAIR en relación con el de países desarrollados como Japón y Estados Unidos, y por último, la creciente complementariedad que se produce a medida que avanza la integración productiva tanto vertical (intersectorial) como horizontal (intrasectorial).

## V

### De la inserción comercial a una nueva integración productiva en la Cuenca del Pacífico

Hasta el inicio de los años ochenta era común creer, primero, que el comercio entre el Sudeste asiático y América Latina tendría menos dinamismo que el de ésta con los países desarrollados debido a la competencia de países del Sudeste asiático dotados de abundantes recursos naturales (como Tailandia, Malasia e Indonesia), y segundo, que por lo tanto era poco factible una mayor cooperación económica entre una y otra de estas regiones.

Sin embargo, lo sucedido con la ASEAN en los últimos años del decenio de 1980 mostró que el dinamismo del intercambio depende cada vez más del comercio intraindustrial. Si bien hasta principios de los años ochenta la complementariedad intersectorial entre Japón y las EAIR por un lado y la ASEAN por otro, fue el eje que sustentó la integración vertical en el Asia-Pacífico, a partir de la segunda mitad de esa década la complementariedad intrasectorial fue ocupando un lugar cada vez más importante en el proceso de integración horizontal en la misma región. Como se dijo antes, durante ese período el incremento de las corrientes comerciales intraindustriales entre las EAIR y la ASEAN se debió a las inversiones de las primeras en el sector manufacturero de la segunda.

El argumento anterior tiene connotaciones directas para la transformación productiva de América Latina. Cabe recordar que, hace menos de una década, muchos países del Asia-Pacífico estaban en condiciones menos favorables para emprender una transfor-

mación productiva que muchos países latinoamericanos. Hoy en día, las expectativas de desarrollo económico en esos países asiáticos son radicalmente distintas: Malasia es el primer productor mundial de semiconductores; Tailandia se ha convertido en el representante paradigmático del desarrollo por su capacidad de conjugar el crecimiento de las industrias basadas en recursos naturales con el desarrollo de la industria electrónica, y ha asumido el liderazgo de la ASEAN; Indonesia aumentó la participación del sector manufacturero en sus exportaciones totales de menos de un 5% en 1980 a casi el 40% en 1990; Filipinas está recuperando la estabilidad política y se espera que encuentre la senda del dinamismo económico asiático con una creciente entrada de inversiones directas del exterior; y China, por último, se convierte en el "gigante que despierta". Todos los países asiáticos mencionados, a excepción de Filipinas, crecieron en promedio entre 7 y 10% al año durante el decenio de 1980. Además, la excepción filipina insinúa que no siempre la proximidad geográfica es un factor determinante para insertarse en un proceso económico de carácter dinámico.

La característica común a todos estos países asiáticos que crecieron rápidamente entre 1979 y 1989 es que consiguieron insertar sus economías en el mercado global no a través de las ventajas comparativas tradicionales, sino con la creación de nuevas ventajas competitivas. Es de suponer que la transformación

productiva de América Latina deberá incorporar la dimensión "hacia arriba" que domina el contenido tecnológico de la tercera revolución industrial.

De la experiencia asiática se deducen algunas orientaciones necesarias para ese propósito. En primer lugar, se observa que el cambio de la composición de las exportaciones de la ASEAN producido por el desplazamiento de ellas del sector primario al sector manufacturero, fue acompañado no sólo por la IED de Japón y Estados Unidos, sino también por una mayor corriente de IED desde las EAIR. Podría pensarse entonces que la mayor afluencia de inversión de las EAIR a América Latina, concentrada de preferencia en el sector manufacturero, podría contribuir a intensificar el comercio intraindustrial de la región con el Sudeste asiático. El crecimiento de ese comercio ya ha sido notable, por ejemplo, en los casos de México, Colombia y Chile.

En la era de la globalización económica, una inversión mayor provoca un incremento del flujo comercial. En el caso de las EAIR, por la necesidad de elevar el contenido tecnológico de los productos para mantener su competitividad, el reciclaje tecnológico se efectúa en los países de menor costo productivo. En virtud de este desplazamiento, los países de la ASEAN tuvieron el privilegio de recibir la mayor parte de la IED procedente de las EAIR en el último quinquenio de los años ochenta. Sin embargo, los datos de 1991 indican que actualmente la IED en la ASEAN está creciendo con menor intensidad, hecho que los analistas atribuyen a las limitaciones de la infraestructura; al aumento de los costos, principalmente salariales, y a la sobreinversión, que excede la capacidad productiva de los países y se traduce en una creciente tasa de inflación. Lo anterior demuestra que la proximidad geográfica —factor aún importante junto al étnico, como se afirma comúnmente en relación con las "diásporas" chinas en Hong Kong, Singapur y Malasia— no es del todo determinante. Hoy la inversión de las EAIR fluye hacia cualquier país del mundo que ofrezca las mejores oportunidades de competitividad productiva y comercial. América Latina no es una excepción, como lo demuestran las inversiones de la República de Corea en la región, que se decuplicaron con creces en la segunda mitad de los años ochenta.

La IED de las EAIR se distingue de otros tipos de IED por las siguientes características: primero, por la velocidad de su reciclaje tecnológico, que es uno de los más rápidos del mundo —debido a la doble presión de dar alcance al Japón y ser alcanzadas por

la ASEAN— y cuyo itinerario va desde el uso intensivo de mano de obra al uso intensivo de tecnología y capital humano; segundo, esta IED, como consecuencia de la primera característica, se realiza en la "frontera máxima" de la competitividad entre la más alta tecnología del Japón y la mayor capacidad de endogenización tecnológica de la ASEAN (Ernst y O'Connor, 1992); tercero, tanto la trayectoria del cambio estratégico en el desarrollo tecnológico e industrial de las EAIR, como la manera de llevarlo a cabo, reflejan la trayectoria futura probable de los productos de alto contenido tecnológico y son una referencia para los países en desarrollo, como los de la ASEAN y América Latina, en la toma de decisiones sobre su inserción técnico-industrial en la economía mundial. Es indudable que en los años ochenta los países de la ASEAN se beneficiaron de esta referencia estratégica. Así se desprende de la política de Malasia de "mirar al Este" (Onn, 1989), la que ha provocado conductas imitativas en países de Indochina, como Vietnam, y en las islas del Pacífico (Alagh, 1989; Choo y Ali, 1989; Schlosstein, 1991).

Por otro lado, como hemos dicho a lo largo del artículo, la apertura comercial del Asia-Pacífico se está ampliando desde el sector de procesamiento de exportaciones hacia otras actividades, acompañada por desregulaciones de los precios de los productos básicos, los salarios, las tasas de interés y el tipo de cambio. Por ende, las bases productivas podrían expandirse geográficamente a lo largo de la región. Lo anterior, apoyado por las mayores inversiones en el Asia-Pacífico, ha acrecentado las corrientes de comercio intrarregional (desde Japón y las EAIR) e interregional (con Estados Unidos) en virtud de ventajas competitivas. En ese sentido, al plantearse la eventual vinculación de los países latinoamericanos en el marco de la Iniciativa para las Américas (y la zona de libre comercio de América del Norte), es preciso considerar también las posibles vinculaciones de la integración regional y la hemisférica frente a la integración en el marco de la Cuenca del Pacífico.

Así, por ejemplo, las vinculaciones productivas con miras al mercado norteamericano de Japón-ASEAN y EAIR-ASEAN, de EAIR-China, y de Estados Unidos-ASEAN insinúan nuevas formas de relaciones productivas: por ejemplo, de las EAIR con América Latina (actualmente existen sólo con Centroamérica), y de la ASEAN con América Latina. Mientras Japón no actúe como receptor sustitutivo de los productos generados en las vinculaciones productivas antes mencionadas, el mercado norteamericano

seguirá teniendo importancia vital para las exportaciones manufactureras. En ese caso, la extensión global de la cadena productiva del Sudeste asiático a América Latina podría ser una de las alternativas factibles, dada la proximidad de la región latinoamericana al mercado principal para las exportaciones, Estados Unidos.

Por otra parte, cabe recordar que la posible formación de un bloque económico regional asiático de carácter introvertido como el *East Asian Economic Caucus* (EAEC), propuesto por el primer ministro Mahattir de Malasia en 1990 para incluir a Japón, las EAIR, la ASEAN, China, Myanmar y Vietnam (excluyendo a Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelandia), podría inhibir la participación de América Latina en la integración de la Cuenca del Pacífico. Afortunadamente, muchos países de Asia se oponen a esa regionalización introvertida, debido a las características de la estructura productivo-comercial del Asia-Pacífico en el contexto de la Cuenca del Pacífico. Es decir, por ser Estados Unidos un eje económico insustituible, por lo menos hasta ahora,<sup>13</sup> en la integración intra-Pacífico, en el límite de la regionalización asiática se encontrará la mayor globalización de la Cuenca del Pacífico. Lo anterior se apreció en la reunión en Seúl (1991) del Consejo Económico del Asia-Pacífico, donde China, Taiwán y Hong Kong se incorporaron al grupo de Estados Unidos, Canadá, Japón, la República de Corea, Singapur, la ASEAN, Brunei, Nueva Zelandia y Australia (15

participantes en total). Evidentemente, la posible incorporación de América Latina será una de las tareas de los años noventa.

En suma, en el marco de la cooperación intra-Pacífico hay dos opciones para América Latina: insertarse en el grupo de la Cuenca del Pacífico por medio de la especialización intersectorial, o integrarse a través de la intensificación del comercio intraindustrial con los países asiáticos. Todo indica que para América Latina la inserción sería más "fácil" a través de la cooperación económica intersectorial. Sin embargo, si se consideran las variables de mayor incidencia, como la globalización, la tercera revolución industrial, la resistematización técnico-industrial y la integración por la senda del *catching-up*, el camino más deseable sería el de la integración intraindustrial. Esta es la tarea impostergable para la transformación productiva de la región (CEPAL, 1992); en otras palabras, el éxito del desarrollo económico de América Latina dependerá cada vez más de la nueva configuración económica en el ámbito de la Cuenca del Pacífico, epicentro de la globalización económica y la resistematización técnico-industrial a nivel mundial.

<sup>13</sup> Como hemos dicho en la parte introductoria, vale destacar que Japón ya configura uno de los principales mercados para América Latina. Sin embargo, lo que estamos insinuando en esta parte es que en un nuevo orden económico global hacia el año 2000, el papel de los Estados Unidos continuará siendo primordial para la globalización en la Cuenca del Pacífico.

### Bibliografía

- Alagh, Yoginder K. (1989): The NIE's and the developing Asian and Pacific region: a view from South Asia, *Asian Development Review*, vol. 7, N° 2, Manila, Banco Asiático de Desarrollo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1991): *Latin American Trade and Growth: Some Unanswered Questions* (LC/R. 1027), Santiago de Chile, División de Estadística y Proyecciones.
- \_\_\_\_\_ (1992): *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (LC/G. 1701 (Ses.24/3), Santiago de Chile.
- CESPAP (Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico) (1991): *Industrial Restructuring in Asia and the Pacific. In Particular with a View to Strengthening Regional Co-operation*, Bangkok, Naciones Unidas, marzo.
- CET (Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales) (1991): *World Investment Directory*, vol. 1, Nueva York.
- Chen, Edward K. Y. (1989): Trade policy in Asia, Seiji Naya (ed.), *Lessons in Development: a Comparative Study of Asia and Latin America*, Washington, D.C., International Center of Economic Growth (ICEG).
- Choo, Hakchung e Ifzal Ali (1989): The newly industrializing economies and Asian development: issues and options, *Asian Development Review*, vol. 7, N° 2, Manila, Banco Asiático de Desarrollo.
- Ernst, Dieter y David O'Connor (1992): *Competing in Electronics Industry: the Experience of Newly Industrializing Economies*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Centro de Desarrollo.
- Fukasaku, Kiichiro (1992): *Economic Regionalization and Intra-Industry Trade: Pacific-Asian Perspectives*, Technical papers, N° 53, París, OCDE.
- GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) (1992): *El comercio internacional 90-91*, vol. I y II, Ginebra.
- Grubel, Herbert y P. J. Lloyd (1975): *Intraindustry Trade: the Theory and Measurement of International Trade in Differentiated Products*, Londres, Macmillan.
- Hugues, Hellen (1989): *Catching up: The Asian newly industrial-*

- zing economies in the 1990s, *Asian Development Review*, vol. 7, N° 2, Manila, Banco Asiático de Desarrollo.
- Lim, Linda Y. C. y Pang Eng Fong (1991): *Foreign Direct Investment and Industrialization in Malaysia, Singapore, Taiwan and Thailand*, París, OCDE, Centro de Desarrollo.
- Makino, Noboru (1991): *Jejo unoen young won ha da* (La eternidad del sector manufacturero: la nueva sociedad industrial frente a la sociedad post-industrial), versión original japonesa, traducción al coreano por Son Se Il, Ed. Instituto de Chung Kye.
- Murphy, Kevin M., André Schleifer y Robert Vishny (1989): Industrialization and the big push, *Journal of Political Economy*, vol. 97, N° 5, Chicago, I11., The University of Chicago.
- Nohara, Takashi y Mitsuhiro Kagami (1991): Development of Asian-Pacific trade and its implications for NAFTA, documento presentado en el seminario The Free Trade Agreement between Mexico, the United States and Canada and its Possible Effects on the Pacific Basin, 25 al 27 de noviembre, México, D. F., Colegio de México.
- Oman, Charles (1984): *New Forms of International Investment in Developing Countries. The National Perspective*, París, OCDE, Centro de Desarrollo, octubre.
- Onn, Fong Chan (1989): Malaysia: in pursuit of newly industrializing economy status, *Asian Development Review*, vol. 7, N° 2, Manila, Banco Asiático de Desarrollo.
- ONUDI (Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial) (1989): *Industry and Development: Global Report 1988/89*, Viena.
- \_\_\_\_\_ (1990): *Industry and Development: Global Report 1989/90*, Viena.
- \_\_\_\_\_ (1991): *Industry and Development: Global Report 1990/91*, Viena.
- \_\_\_\_\_ (1992): *Industry and Development: Global Report 1991/92*, Viena.
- Schlosstein, Steven (1991): *Asia's New Little Dragons: the Dynamic Emergence of Indonesia, Thailand and Malaysia*, Chicago, Contemporary Books.



# Gestión

## *estratégica,*

# planificación

## *y presupuesto*

**Juan M.F. Martín P. y Arturo Núñez del Prado**

*Los autores son, respectivamente, Director de la Dirección de Programación del Sector Público del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) y Director de dicho Instituto.*

Los procesos políticos, económicos y sociales en los países de la región se encuentran aún en fase de transición, tras la inflexión que experimentaron hace algún tiempo. Después de esa marejada que elevó al mercado y a la iniciativa privada a jerarquías sin contrapeso, se está imponiendo una evaluación más serena respecto de sus virtudes y responsabilidades, así como de sus omisiones y desbordes. Paralelamente se están justipreciando el papel del Estado y las transformaciones que debiera experimentar, así como las modalidades de intervención gubernamental en los procesos socioeconómicos. En síntesis, aún no termina de perfilarse el paradigma que se sedimentará en cada uno de los países de la región. La naturaleza mutante del subdesarrollo, sus nuevas dimensiones y sus manifestaciones más apremiantes, obligan a repensar las interpretaciones y diagnósticos y a plantear, sobre esa base, nuevos proyectos políticos y estrategias para la construcción de economías más eficientes y sociedades más equitativas y solidarias. Por otra parte, en los años recientes se ha puesto de manifiesto un número considerable de iniciativas de reforma, con logros diversos, que apuntan al mejor funcionamiento de los mecanismos del mercado, y a la redefinición del papel del Estado en varios ámbitos de la realidad económica y social de la región. En la nueva división de tareas entre los sectores público y privado, que va surgiendo de esas experiencias nacionales, cobran relieve significativas modalidades de interacción propias de una economía mixta. En este marco se impone la necesidad de una reflexión continuada sobre los hechos en curso que permita organizar y caracterizar las diversas categorías de funciones públicas emergentes, precisar las posibilidades y límites de la capacidad de acción colectiva que encarna la planificación como técnica de gobierno, y fortalecer los criterios y procedimientos gubernamentales en la movilización y asignación de recursos.

## I

## Introducción

La planificación y la coordinación de políticas públicas se encuentran en un proceso de revisión y de adecuación a las nuevas circunstancias por las que atraviesa la región. En el marco de reformas más amplias del Estado, los cambios en la gestión pública apuntan a establecer nuevas modalidades de organización y de operación.

El presente artículo plantea algunas reflexiones sobre los cambios a la luz de los procesos reales en curso en los países latinoamericanos.<sup>1</sup> Así, en las primeras cuatro secciones, a partir de consideraciones sobre la actual acción del Estado, se hace hincapié en los fundamentos de una gestión estratégica. Se empieza por destacar los problemas más acuciantes del subdesarrollo y su imprescindible jerarquización, y se concluye que es necesario avanzar en una interpretación actualizadas acerca de su gestación y reproducción. La Secretaría de la CEPAL, basándose en una interpretación genérica del funcionamiento socioeconómico de la región, ha elaborado su propuesta sobre transformación productiva con equidad, cuyas "ideas-fuerza" se destacan en este artículo. Se plantea que el análisis del tema referido a las realidades concretas

de las economías y sociedades de la región sería de mucha utilidad para examinar nuevas formas de intervención gubernamental.

En las últimas dos secciones se destacan las funciones públicas emergentes en el marco de las transformaciones societales en curso y de los correspondientes procesos de reforma del Estado. Un primer grupo de funciones está conformado por aquellas que apuntan al papel catalizador del gobierno para orientar y conferir dinamismo al desarrollo nacional; el segundo reúne las funciones de regulación gubernamental para arbitrar entre intereses particulares y colectivos en áreas de posible divergencia, y el último grupo está centrado en el ejercicio de las tareas privativas del gobierno. Estas categorías de funciones públicas emergentes se adoptan como punto de referencia para algunas propuestas de actualización del contenido y de las metodologías de la planificación como técnica de gobierno. El artículo concluye con algunas apreciaciones y sugerencias para fortalecer el proceso decisorio gubernamental en la asignación de recursos públicos.

## II

## La acción del Estado

Es evidente un cierto inconformismo de la dirigencia política de la región respecto al funcionamiento actual del sistema socioeconómico. Al mercado y a la iniciativa privada se les reconocen atributos que es necesario aprovechar y fomentar, pero también se admite que adolecen de vacíos y limitaciones que es preciso suplir y que incurren en excesos que es conveniente moderar. Se ha entendido bien que los proyectos políticos en vigencia tienen un compromiso

ineludible con la construcción de sociedades mejores. Ello supone una cuidadosa combinación de mercado e intervención estatal, de manera que ésta, en su empeño por lograr su objetivo, no sofoque las potencialidades de la iniciativa privada. Desde luego hay una delicada tarea por hacer de definición del ámbito para la acción estatal, pero también surge la necesidad de concebir nuevas formas y métodos compatibles con los cambios que están experimentando las economías y las sociedades (ILPES, 1992a).

Los procesos políticos que se han dado en la región en los últimos años han tenido influencias muy significativas respecto de la intervención estatal y de las funciones de la planificación como instrumento de orientación de la actividad socioeconómica. En

<sup>1</sup> Una primera versión de este trabajo fue presentada en noviembre de 1992 a la XV Mesa Directiva del Consejo Regional de Planificación, órgano intergubernamental supervisor de las labores del ILPES. Los autores agradecen los valiosos comentarios y sugerencias de los directores del Instituto y de Jorge Israel y Ricardo Martner.

una primera fase ha sido evidente su relegación en favor de los mecanismos de mercado y de las tendencias desregulatorias. Los ministerios, secretarías y oficinas de planificación han experimentado, en general, una merma en su consideración y en su influencia en los núcleos de adopción de decisiones.

En épocas más recientes, no obstante, se han justipreciado con mayor distancia y realismo nuevos espacios y formas para la acción del Estado, lo que ha supuesto rescatar ciertas funciones clásicas de la planificación e identificar las nuevas tareas que la realidad emergente aconseja. La discusión hoy día no contempla la supresión de la intervención estatal; la controversia, según los países, está centrada más bien en los grados, ámbitos y formas de las actividades regulatorias y de orientación de los procesos económicos y sociales.

### III

## El fundamento de una gestión estratégica

El proyecto nacional que encarne la construcción de una sociedad mejor, en el que se hagan explícitos los principales objetivos perseguidos, constituye un marco de referencia primordial para la definición de una gestión estratégica. Por un lado, ello supone, en cada realidad nacional, la identificación y jerarquización de los problemas más graves del subdesarrollo. Por otro, una interpretación actualizada y más rigurosa de su origen y de la serie encadenada de sucesos y factores que conducen a esos resultados.

La región ha experimentado, en el pasado reciente, un significativo deterioro en una diversidad de variables económicas y sociales que ha devenido, en general, en una pérdida de la calidad de vida de importantes porciones de su población. Desde luego, las distintas realidades nacionales han experimentado este deterioro en forma también disímil. Los problemas que más inquietan merecerán en cada país una ponderación distinta; los que se destacan a continuación se relacionan fundamentalmente con la inequidad y se reproducen con marcada uniformidad a lo largo y ancho de gran parte de la región.

El no renunciar a influir en las trayectorias futuras es inherente a la naturaleza del ser humano y, por cierto, a la sociedad como un todo, la que en democracia opta por el proyecto que le resulte más convincente. En el instante en que se levanta la mirada para avizorar el futuro teniendo un proyecto de sociedad por lograr, se está aceptando la necesidad de una posición estratégica y la conveniencia de la anticipación, tanto frente a sucesos exógenos previsibles como a decisiones que habrá que adoptar para defenderse mejor de los acontecimientos adversos, aprovechar los fenómenos propicios y, en todo caso, para garantizar el cumplimiento del proyecto político con el que un gobierno esté comprometido. Aquí está la esencia de una actividad planificadora, renovada por cierto y respetuosa de las restricciones que impone el mundo moderno.

#### 1. Los problemas más acuciantes

##### a) *Pobreza y exclusión social*

Parece haber consenso en que la inequidad existente en la mayor parte de los países de la región ha alcanzado límites difíciles de sobrellevar. Como alguna vez se dijo, minorías que tienen casi todo frente a mayorías que tienen casi nada, constituyen un desequilibrio que vulnera el fortalecimiento democrático allí donde se presenta con mayor gravedad. En verdad el fenómeno ha alcanzado tal magnitud, que no se requeriría información estadística para percatarse de su dimensión (CEPAL, 1990a). La simple observación de ciudades y campos es convincente para concluir que la exclusión social y los enormes desequilibrios territoriales son manifestaciones mayores del subdesarrollo. La inquietante cuantía de la pobreza tienen su explicación en la incapacidad de las economías para absorber productivamente el incremento de su fuerza de trabajo, donde el surgimiento de la economía informal es una demostración evidente de tal incapacidad. Resulta obligada una reflexión sobre las formas de funcionamiento actual del sistema socioeconómico.

Hay quienes piensan que el propio estilo de desarrollo vigente lleva implícito el estigma de la exclusión. Hay otros que sostienen que es un problema de tiempo: en la medida en que las libertades empresariales y el mercado funcionen sin la asfixia que produce la intervención estatal, se irán generando progresivamente mayores inversiones que absorberán con productividad creciente al contingente laboral. Frente a la exigencia de consolidar las democracias en sus distintas dimensiones, el tiempo disponible para revertir el problema se transforma en un recurso escaso. De ahí que se esté alcanzando una aceptación consensual de que mercado e iniciativa privada, gestión estratégica y acción estatal no son excluyentes. La magnitud de las tareas por encarar obligan a confluir en un cauce de requerimientos mutuos, donde se respeten los requisitos de funcionamiento del mercado y la actividad empresarial privada, a la par que las responsabilidades sociales y de conducción estratégica que asumen los gobiernos.

*b) El desborde del  
consumo prescindible*

En contradicción con el problema señalado más arriba, se está haciendo patente una tendencia desmedida a adquirir bienes y servicios no precisamente esenciales. Aunque esta proclividad no es inédita, hoy preocupa su ritmo y, particularmente, los métodos utilizados para propiciarla. Otra vez, no sería necesaria la econometría para anticipar que su persistencia podría generar distorsiones más inquietantes.

Aunque una elevada proporción de este consumo es realizado por segmentos relativamente menores de la población, tiene un innegable efecto de demostración el que, sumado a una publicidad que va más allá de la persuasión, promueve estructuras de consumo que no se condicen con el nivel de ingreso de importantes estratos de la sociedad. Por un lado, se merma la capacidad de ahorro y, por otro, se provoca una frustración en los grupos que, impelidos a consumir, no tienen la capacidad de compra suficiente.

Cabe preguntarse si es coherente que la expansión económica esté fomentada en buena medida por la dinámica del consumo prescindible. Frente a esta inquietud no podría soslayarse una actividad estatal que morigere los excesos y subsane las carencias en el consumo de bienes y servicios esenciales. No cabe duda que se trata de un tema complejo: ¿quién decide qué se consume? Habrá que consignar, sin embargo, que hoy en día quienes quieren vender generan y multiplican demandas en forma muy dominante.

*c) Inseguridad de la  
vida cotidiana*

En muchas ciudades de la región, incluso pertenecientes a países que experimentan logros económicos, se están difundiendo con carácter alarmante distintas formas de apropiación delictiva de las pertenencias privadas y aun públicas. No obstante medidas punitivas y de prevención que adoptan los organismos que garantizan la seguridad ciudadana, el fenómeno no parece haber menguado. En ciertos lugares se llega a aceptar el hecho, asumiendo conductas que evitan la exposición a riesgos que se estima inexorables.

La intensidad con que ocurren estos hechos puede ser el reflejo de un fenómeno más profundo que meras conductas antisociales. Parece útil reflexionar acerca de la contradicción que pervive en las sociedades de hoy: expansión de la pobreza frente a una persistente incitación a consumir bienes y servicios por lo general no esenciales. La cuantía y modalidades de la publicidad seduce y cautiva al consumidor potencial, cuya capacidad y posibilidad de generar ingresos es en muchos casos muy limitada. La brecha entre querer y poder adquirir puede ser el fermento que nutre conductas lesivas para la sociedad. No cabe duda de su proliferación en los últimos años, y cualquier proyección al futuro, aun la más conservadora, ubica a este fenómeno entre las perturbaciones que exigen una atención preferencial.

*d) El incierto futuro  
de la juventud*

No se requiere mayor evidencia para percibir el incierto destino de parte importante de la juventud latinoamericana y caribeña. Hay una proporción que ha recibido educación francamente insuficiente; hay otra, cuya formación sólo le proporciona una limitada cabida en las sociedades de hoy. Con todo, una parte logra insertarse estable y productivamente en la vida económica y social. El resto carece de oportunidades y la incertidumbre frente al futuro respecto de la posibilidad de ser ocupados se acrecienta cuando se tiene la pretensión de trabajar en el campo para el que han intentado prepararse.

El tema de la educación y el acceso al conocimiento es probablemente el que reclamará la reflexión más profunda desde la perspectiva del desarrollo futuro. Es innegable la prioridad que adquiere cuando se ensaya una prospección en un horizonte más allá del año siguiente.

e) *La erosión de la calidad de vida de los grupos medios*

Las rectificaciones de distinto orden que han experimentado los procesos económicos y sociales en época reciente han dejado saldos de distinto signo. Entre los que habría que consignar como deficitarios está el que afecta a los denominados grupos medios, que han debido sacrificar consumos, aun esenciales, en una medida muy significativa. Su canasta de bienes y servicios ha sufrido apreciables encarecimientos que no se condicen con la cadencia que caracteriza a sus ingresos. La naturaleza de su inserción social los obliga a mantener comportamientos que conllevan apreciables sacrificios. El descontento que está tipificando a este estamento de la sociedad es motivo de efervescencia social que asedia a las estructuras políticas sobre las que se asienta la democracia. El vigor de una sociedad tiene estrecha correlación con la solidez y proyección de este componente; su debilitamiento compromete la fluidez de ascensos en la escala social y enturbia el cauce de los procesos políticos. Una visión integradora de los distintos grupos sociales en el marco de una postura estratégica para transitar hacia un futuro mejor constituye una responsabilidad central en la gestión de un gobierno.

f) *La demanda de transparencia*

En los años noventa se asiste a un nuevo ciclo democrático de carácter universal, probablemente el más amplio, profundo e intenso de los acaecidos durante el siglo. La legitimidad democrática transforma, entre otros, regímenes políticos, formas de gobierno y sistema de partidos. América Latina, con su diseminada democratización, ha sido una expresión señera de esa tendencia. Sin embargo, se evidencian procesos menos conocidos e insuficientemente analizados. Uno de ellos es el relativo a la demanda social de transparencia. La recuperación de la democracia incluye la constitución de un espacio público abierto, diáfano, y de cara a los ciudadanos.

Los mismos avatares del proceso de desarrollo agudizan la demanda de claridad. En efecto, los nuevos mecanismos de desregulación económica la exigen para perfeccionar su propia legitimidad y ella es crucial en las ocasiones en que se privatizan empresas públicas.

La demanda de transparencia se asimila a la exigencia de participación genuina en el proceso de formulación y ejecución de las políticas públicas. De este modo, son cuestionadas todas las formas de hermetismo y opacidad en los procesos decisivos. Obviamente, tal demanda alcanza a meca-

nismos y comportamientos sociales como el burocratismo, el nepotismo, el clientelismo, el tráfico de influencias, entre otros. La crisis que afecta a los partidos políticos en ciertos países tiene relación con la censura que emerge frente a estos excesos. Pocos fenómenos, si es que alguno, pueden lesionar más la capacidad de gobernar que los que atañen al cuestionamiento sobre la legitimidad y legalidad de la gestión.

g) *Otros aspectos*

Por cierto que existen otros problemas graves del subdesarrollo. Entre ellos, cabe destacar el deterioro del medio ambiente. Sin embargo, a pesar de su enorme importancia, no es del caso explayarse aquí al respecto, sino sólo consignarlo. La profusión de información, diagnósticos y proyecciones sobre el tema son de dominio público y mucho más de la dirigencia política de la región.

## 2. Necesidad de interpretaciones actualizadas

Aunque se podrían agregar otras manifestaciones inquietantes del subdesarrollo de hoy, aquí sólo se han mencionado aquellas que alcanzan una jerarquía mayor por sus repercusiones y por hallarse muy difundidas. Como ya se dijo, en cada realidad nacional tienen una particular presencia, y en ciertos casos hasta pueden merecer una consideración secundaria, dando lugar a otras preocupaciones propias de esa realidad. No obstante, una detenida reflexión sobre este tema parece tarea obligada.

Como una consecuencia natural surge la necesidad de avanzar en una interpretación actualizada de la forma en que se genera y reproduce cada problema. Aquel juicio sobre la inutilidad de hacer más diagnósticos, que se difundía con persistencia, no parece tener hoy día validez. El mundo externo y la economía y la sociedad de cada país han experimentado mutaciones considerables. Por otro lado, han surgido problemas inéditos y los llamados crónicos han sufrido alteraciones, incluso en su naturaleza. Los diagnósticos, para que den lugar a una concepción estratégica de superación de los problemas, no pueden limitarse a consideraciones generales; necesariamente han de referirse a una determinada realidad. Se impone un acentuado rigor en la identificación de las variables, su secuencia temporal, sus encadenamientos directos e indirectos, así como en la estimación de sus cuantías y ponderaciones respectivas. Las interpretaciones generales deberían avanzar en concreción, especificidad y desagregación.

## IV

### Las “ideas-fuerza” de la CEPAL

Frente al conjunto de problemas que encara la región y la necesidad de asumir posiciones estratégicas que les den solución, la Secretaría de la CEPAL ha planteado un conjunto de reflexiones de carácter general que aluden a los temas de la transformación productiva, la equidad y la sustentabilidad del desarrollo. Se trata de “ideas-fuerza” que tienen su base en la observación de los fenómenos contemporáneos y cumplen el propósito de promover un debate que en cada realidad nacional pueda tener una expresión que se condiga con sus particularidades. El planteamiento cepalino tiene como propósito principal dar respuesta a la siguiente interrogante: ¿cómo lograr una mayor expansión económica y una más sólida inserción externa, de una manera compatible con la elevación de los niveles de vida de la población y la preservación del medio ambiente? (CEPAL, 1990b y 1992).

Las ideas centrales de la propuesta se refieren al logro de una competitividad auténtica y al carácter sistémico del dinamismo económico. Este nuevo concepto de competitividad, que se opone al que deviene de ventajas comparativas derivadas de salarios bajos y la depredación del medio ambiente, supone una incorporación creciente del progreso técnico y del conocimiento en los procesos productivos y distributivos.

Ese carácter sistémico plantea eslabonamientos respecto de la dinámica económica que se genera tanto en la más sólida inserción externa como en el incremento de la productividad en la generación de bienes y servicios de consumo interno. De esa manera se garantiza una mayor articulación social como conse-

cuencia de la mayor equidad que se produciría en el funcionamiento de una economía más integrada. Como puede verse, el núcleo que sostiene la dinámica económica, la menor heterogeneidad estructural, la más sólida inserción externa y la mayor equidad, es la incorporación del progreso técnico y del conocimiento como resultado de políticas que compatibilicen requisitos con objetivos.

Un supuesto fundamental de esta propuesta es que el desarrollo de economías abiertas, fundado sobre estas bases, es capaz de generar empleos muy superiores en productividad y cantidad a los que hubieran derivado de una profundización del proceso de sustitución de importaciones en el marco de economías protegidas. El carácter sistémico de la propuesta enfatiza la creación de empleos indirectos, derivados del esfuerzo competitivo global en el campo de los insumos materiales involucrados y de los servicios comprometidos.

El enfoque integrado de la CEPAL sugiere una acción activa del Estado en ciertos aspectos claves, como la mayor austeridad pública y privada tendiente a promover el ahorro y la inversión; la preservación del capital natural y la integridad de la biosfera; la promoción de proyectos en el campo del transporte, de las comunicaciones y de las otras obras de infraestructura requeridas para lograr la competitividad sistémica; la política de absorción, adaptación y creación tecnológica; la inversión en recursos humanos y capacitación de la fuerza de trabajo, y la creación y fortalecimiento financiero de empresas pequeñas y medianas.

## V

### Nuevas formas de intervención gubernamental y renovación de la planificación

El propósito de fortalecer la gestión pública en el marco de una estrategia de transformación productiva con equidad y sustentabilidad debe tomar en consideración los fenómenos societales que condicionarán

esa gestión en años venideros. Estos se resumen en cuatro movimientos más o menos generalizados en los países de la región: i) la transición de economías semicerradas hacia una mayor apertura, tanto para la

integración con el resto del mundo como para la participación en acuerdos de cooperación y de libre comercio con otras naciones; ii) el paso de economías extensamente reguladas y con amplia participación estatal -directa e indirecta- en la producción de bienes y servicios, a esquemas que descansan en la iniciativa privada y en el funcionamiento de los mercados, con regulaciones públicas estratégicas y de mayor eficacia; iii) la dispersión vertical del aparato de gobierno central, que cede potestades e instrumentos hacia afuera -como consecuencia de la mayor apertura e integración de la economía- y delega atribuciones hacia abajo, en procesos de descentralización (regional, provincial y municipal) de diversa amplitud, y iv) las dificultades crecientes del gobierno, por sus restricciones financieras, organizacionales y tecnológicas, para enfrentar el conjunto de demandas que se expresan, en grado variable, en el plano político.

En este marco, aunque con las peculiaridades y acentos de cada país, dos temas estrechamente vinculados -la reforma del Estado y las funciones públicas emergentes- ocupan hoy un lugar principal en las preocupaciones y acciones de los gobiernos; un tercero, la renovación de la planificación, va ganando también un espacio creciente.

## 1. Reforma del Estado

Existe un primer hecho que es insoslayable: contra el telón de fondo descrito ya están en curso importantes cambios en las funciones económicas del Estado, que podrían resumirse en el siguiente lema: el Estado está reformando y reformándose. Es, a la vez, sujeto y objeto de dicho proceso.

Esta característica implica la simultaneidad de dos procesos en la acción actual del gobierno: administración y cambio. Se trata, por un lado, de definir y administrar las políticas públicas en el marco de una determinada configuración de las condiciones del contorno en que el gobierno opera; por otro, se busca alterar dichas condiciones para delimitar los ámbitos de actuación gubernamental, redefinir sus funciones y ampliar la viabilidad de sus políticas. En consecuencia, un segundo hecho relevante es que la gestión actual de gobierno está marcada por esta interacción de los procesos de administración (normalidad) y cambio (innovación).

Surge también una preocupación cuando se aprecia que reducir el protagonismo es más sencillo que crear las capacidades efectivas necesarias para

establecer un nuevo perfil, aunque ambos procesos no son necesariamente inconsistentes. Avanzar en esta dirección implica centrar la discusión en la calidad de la intervención del gobierno y no tan sólo en su magnitud. ¿Cuáles son los requisitos de calidad de la intervención del gobierno, compatibles con las transformaciones señaladas anteriormente?

Sin pretender ser exhaustivos, cinco de esos requisitos merecen ser destacados (ILPES, 1992b; As-sael, 1992): i) cuidadosa selectividad de las áreas críticas, ii) eficiencia y eficacia en su accionar, iii) transparencia verosímil, iv) duración explícita, y v) costo conocido.

Hoy es condición inexcusable, para legitimar la intervención del gobierno, el derecho de las sociedades a conocer y evaluar los beneficios y costos que emanan de las acciones gubernamentales, y, sobre todo, a identificar quiénes reciben y quiénes dan, por qué, cuánto y en qué tiempo, en un ambiente en que la opinión social responsable se ejercite en forma irrestricta.

El requisito de selectividad es un claro reconocimiento no sólo de la existencia de ámbitos propios de otros actores económicos y sociales, sino también de la limitación de los recursos de gestión, de financiamiento y, en última instancia, de los recursos de poder con que cuenta el gobierno. Pero más allá de esta comprobación elemental, es necesario hacer explícito cuáles son las áreas críticas que demandan su intervención y bajo qué modalidades. Esto requiere trasladar el foco de la discusión desde el balance público/privado a las nuevas funciones emergentes públicas y privadas, vale decir, pasar de la anatomía a la fisiología de la economía mixta.

## 2. Funciones públicas emergentes

Una dificultad que ha de resolverse es que, en diversos ámbitos, el Estado tiene la responsabilidad de última instancia por cuanto se supone que representa el interés colectivo, hecho que lo singulariza respecto del resto de los actores económicos y sociales. Puede considerar prioritaria su acción en determinadas áreas, lo que equivale a postergar la búsqueda de soluciones a otros problemas vigentes. Sin embargo, postergar no es lo mismo que desatender; el gobierno simplemente tiene la responsabilidad indelegable de conducir una acción colectiva para encarar el conjunto de los problemas nacionales.

En un régimen democrático el gobierno se ejerce por administraciones sucesivas y, por consi-

guiente, esa responsabilidad de conducir la acción colectiva va recayendo en distintos actores, y no siempre los compromisos de una administración pasan a ser las obligaciones de la siguiente. El logro de acuerdos, explícitos o implícitos, entre las fuerzas políticas con capacidad de alternarse en el poder, sobre aspectos centrales de la direccionalidad del desarrollo y el pleno funcionamiento de las instituciones, es un camino eficiente para enfrentar ambas dificultades.

Aparte de estos acuerdos sobre la orientación y el régimen de las políticas públicas, los activos a disposición del gobierno son, por un lado, el marco intertemporal de su gestión, que le brinda algunas holguras para encadenar resultados y acomodar demandas, y por otro, los diferentes grados de interacción público-privada para concretar acciones de interés conjunto, que le permiten graduar su propia participación en el diseño, ejecución, financiamiento y administración de las políticas pertinentes.

En este sentido, las funciones públicas emergentes en el panorama actual de la región parecen agruparse en tres categorías: un primer grupo está conformado por funciones que apuntan al papel catalizador del gobierno para orientar y conferir dinamismo al desarrollo nacional; el segundo busca arbitrar, mediante la regulación gubernamental, entre intereses individuales y colectivos en aquellas áreas donde puede haber divergencias; por último, el tercer grupo de funciones está centrado en el ejercicio de las tareas privativas del gobierno. Por cierto, estas categorías de funciones surgen con distinta fuerza y grado de consenso según las particularidades propias de cada situación nacional. Por otra parte, la elaboración en torno de ellas se inscribe necesariamente en alguna interpretación de los problemas del desarrollo en la región. ¿Cuáles serían sus contenidos para consolidar una estrategia de transformación productiva con equidad y sustentabilidad?

*a) Construir mecanismos modernos y efectivos para orientar el desarrollo*

Dados los desafíos que genera el desarrollo contemporáneo, la estrategia de cambio se asienta sobre cuatro pilares fundamentales: la inversión, la tecnología, los mercados y el financiamiento. La articulación entre ellos no es espontánea y cabe a la función catalizadora del gobierno inducir un desarrollo acompasado de los mismos.

i) *Dinamización de la inversión.* Crear condiciones de estabilidad en las reglas del juego, de credi-

bilidad y sustentabilidad de las políticas públicas, de vigencia de los derechos de propiedad, y de resolución justa, pronta y ágil de los conflictos derivados de contratos vigentes, son aportes directos del gobierno para inducir la inversión privada, ya sea a través de sus propias acciones o promoviendo adecuaciones legales y administrativas y el funcionamiento eficiente de otros órganos del Estado. Sin embargo, estas condiciones son necesarias pero no suficientes. A ellas cabría agregar el fomento de un mayor nivel de ahorro público y privado, el desarrollo y modernización de la infraestructura y la información pública sobre las oportunidades de inversión presentes en la economía.

ii) *Desarrollo científico-tecnológico.* La incorporación y la difusión deliberada del progreso técnico constituyen el pivote de la transformación productiva y de su compatibilización con la democracia política y una creciente equidad social (CEPAL/UNESCO, 1992). En la incorporación y difusión del progreso técnico intervienen múltiples factores, entre los cuales destacan la formación de recursos humanos y el conjunto de mecanismos e incentivos que favorecen el acceso a nuevos conocimientos y la generación de ellos. En este ámbito, los rezagos de la región en el eje educación-conocimiento comprometen posibles avances en otros aspectos de la incorporación y difusión del progreso técnico. Dichos avances sólo podrán alcanzarse mediante una amplia reforma de los sistemas de educación y de capacitación laboral existentes en la región, y mediante la generación de capacidades endógenas para el aprovechamiento del progreso científico-tecnológico.

iii) *Mercados y evolución de la competitividad.* El estímulo a la competitividad y el desarrollo de una nueva fase exportadora con mayor contenido tecnológico suponen grados crecientes de interacción público-privada en al menos dos ámbitos: el fortalecimiento de los organismos encargados del seguimiento de los mercados externos del caso, y de la apertura de nuevos mercados, y la promoción de tratados de libre comercio y de acuerdos de integración regional, subregional y binacional (CEPAL, 1990b, cap.V). Pero no se compite sólo en los mercados externos. Por sus efectos en los mercados internos, el proceso de apertura comercial debe ser sostenido pero gradual, o ir acompañado de mecanismos transitorios de protección o de subsidios explícitos, para dar a los sectores nacionales expuestos a la competencia oportunidad y tiempo razonable para adaptarse a las nuevas condiciones.



iv) *Movilización de recursos para el financiamiento de largo plazo.* El regreso incipiente de algunas empresas privadas al mercado financiero internacional alivia problemas de recursos a escala microeconómica, pero a nivel agregado el meollo del problema continúan siendo, con escasas excepciones, la restricción externa y el nivel de endeudamiento del sector público. La reducción y estabilización de los pagos por concepto de deuda externa, así como el saneamiento de las finanzas públicas, mantienen su vigencia, aunque son destacables los progresos realizados en ambos frentes en varios países de la región. Sin embargo, más allá de la afluencia temporal de recursos externos por privatizaciones e inversión de cartera, el restablecimiento de las corrientes financieras orientadas a la inversión productiva está estrechamente vinculado con la posibilidad de concretar nuevos flujos comerciales con el exterior y con la disminución del costo y del riesgo-país.

b) *Crear las capacidades necesarias para la regulación de mercados y actividades que así lo requieran*

La apertura de la economía y el movimiento hacia el mercado entrañan, en algunos ámbitos específicos, la necesidad de que el gobierno establezca mecanismos de regulación y supervisión para armonizar intereses privados y colectivos, asegurar la sustentabilidad del sistema y establecer compromisos entre distintos sectores. Cuatro de estos ámbitos surgen con fuerza generalizada en los distintos países de la región: producción de bienes y servicios en mercados monopólicos; sistema financiero y mercado de capitales; administración de la seguridad social, y mercado y legislación laboral. En algunos casos hay, asimismo, claras interacciones de dos o más de estos ámbitos.

i) *Producción de bienes y servicios en mercados monopólicos.* La privatización de empresas públicas es un hecho notorio en el escenario económico actual de la región. Los programas gubernamentales al respecto son ambiciosos y no existen signos visibles de que dicha tendencia vaya a revertirse. Cuando ellos incluyen -como ocurre en varios casos- bienes y servicios que se prestan en condiciones monopólicas o que involucran externalidades de consideración, la calidad y efectividad de la regulación pública pasa a ser un elemento central de su impacto futuro y de la propia sustentabilidad de la política. Así, los gobiernos enfrentan el desafío de establecer marcos regulatorios adecuados para asegurar la eficiencia asignativa, armonizar los diferentes intereses en juego, dispo-

ner de instrumentos efectivos para que las regulaciones se cumplan y los conflictos se diriman y, sobre todo, para ajustar dicho marco a condiciones cambiantes, tanto tecnológicas como derivadas de su propio funcionamiento.

ii) *Sistema financiero y mercado de capitales.* Los sistemas de regulación y supervisión en este ámbito han probado ser de una importancia decisiva para el éxito de las políticas de liberalización y de reforma financiera. Los países que han liberalizado el crédito y las tasas de interés sin mecanismos adecuados de regulación y supervisión han tendido a experimentar crisis de solvencia y pérdidas de control financiero. Según la información disponible (CEPAL, 1991a), la estructura de un sistema adecuado abarca: una regulación prudencial, para controlar los riesgos de insolvencia e iliquidez de las instituciones bancarias y financieras; la regulación financiera, para mantener la fluidez y competitividad de los instrumentos internos respecto de las colocaciones externas (tipo de cambio, tasas de interés, períodos de maduración, entre otros) y para promover el desarrollo de instrumentos que permitan ampliar la cobertura del sector institucionalizado (como por ejemplo, fondos de garantía, seguros y colocaciones de capital de riesgo), y la regulación organizacional para asegurar la eficiencia operativa del sistema, aprovechando las economías de escala y la integración de actividades y promoviendo la competitividad.

iii) *Administración de la seguridad social.* La crisis de los sistemas de seguridad social apoyados en un criterio de reparto administrado por el Estado está llevando a varios gobiernos a encarar reformas en este ámbito. Algunas de ellas contemplan ajustes en el sistema tradicional; otras su reemplazo pleno por un sistema de capitalización individual administrado por entidades privadas; un tercer grupo se apoya en una combinación de ambas cosas (CEPAL, 1991b). En todo caso, el panorama emergente señala un posible incremento de la participación de entidades privadas en la administración de fondos de considerable monto y, concomitantemente, la necesidad de mecanismos públicos de regulación que, junto con abrir oportunidades de inversión para dichos fondos, aseguren el mantenimiento de la solvencia, la estabilidad financiera y la competitividad de las entidades administradoras.

iv) *Mercado y legislación laborales.* Un ingrediente importante para el desarrollo de la competitividad es asegurar grados suficientes de flexibilidad en el mercado laboral. La modernización de la produc-

ción no es un proceso homogéneo ni integral, sino un camino que entraña riesgos de tensiones y desequilibrios, en el que los recursos humanos pueden quedar rezagados con respecto a las nuevas exigencias, tanto en materia de conocimientos técnicos como de la capacidad de adaptación a un entorno productivo sometido a cambios frecuentes y de gran envergadura. La reducción de este desfase y la reconversión de los sectores no competitivos de la economía nacional demandan movilizar recursos públicos y privados con el propósito de mitigar los efectos sociales a través de la creación de mecanismos de financiamiento de subsidios de cesantía; proveer una capacitación laboral orientada hacia los nuevos mercados; y asegurar una transición ordenada a través de diagnósticos y perspectivas sectoriales, la adaptación del marco jurídico e institucional y la instauración de mecanismos eficientes de conversión laboral.

c) *Desempeño de las tareas privativas del gobierno*

A pesar de las tendencias reseñadas, el Estado continúa siendo -por su ponderación económica, capacidad impositiva y recursos de poder- la principal organización en los países de la región y tiene a su cargo, además, un conjunto de tareas con cierto grado de exclusividad. Por consiguiente, la planificación de su propio accionar y la calidad de la gestión en el desempeño de sus actividades son necesidades actuales de alta prioridad. Al respecto cabe destacar tres temas relevantes: la administración de los desequilibrios globales; la acumulación de capital social, físico y humano, y la distribución de funciones y atribuciones dentro del aparato estatal.

i) *Administración de los desequilibrios globales.* El control de los desequilibrios macroeconómicos es tarea imprescindible del gobierno como base para el crecimiento con estabilidad. Este, a su vez, es apreciado como condición necesaria para afrontar los desafíos de la transformación productiva con sustentabilidad y equidad social. Dicho marco impone un manejo fiscal que apunte a dar solidez estructural a los ingresos y a conferir flexibilidad al presupuesto de gastos, de manera que las necesidades de financiamiento del sector público sean compatibles con los recursos genuinos a su disposición.

Sin embargo, para alcanzar buenos resultados respecto de aquellos otros desafíos que enfrenta el gobierno es preciso, además, orientar la política fiscal en un sentido progresivo (CEPAL, 1992, cap. IV). Al respecto, cabe recordar que esta progresividad ha de

juzgarse en términos de la incidencia neta que tiene en los distintos grupos sociales el conjunto de las intervenciones gubernamentales, constituido de un lado por la tributación y los precios públicos y de otro por las diferentes formas del gasto. Así, la administración de los desequilibrios económicos, sociales y ambientales podría apoyarse en la articulación -dentro de un marco intertemporal- de las acciones que operen sobre el monto y la estabilidad de los recursos públicos, sobre las posibilidades de reasignación entre las distintas partidas presupuestarias y, en especial, a través de la mayor eficiencia del gasto.

ii) *Acumulación de capital social, físico y humano.* Avances significativos en materia de competitividad auténtica demandan, por la característica sistémica del concepto, el desarrollo y la operación eficiente a precios internacionales de la infraestructura física. En este ámbito se han producido graves deterioros como consecuencia de la crisis fiscal de los años ochenta, al punto de convertir en prioritarios a los programas de rehabilitación de la infraestructura existente. La insuficiencia de recursos públicos en relación con los montos requeridos de inversión y gasto corriente ha llevado a los gobiernos a encarar diversos programas de desregulación, de privatización, de descentralización y de concesión mediante sistemas de peaje o subvención al sector privado para llevar a cabo la recuperación, las expansiones requeridas, el mantenimiento y la operación de importantes componentes del sistema. Aparte de la ya mencionada función regulatoria de los mercados monopólicos que compete al gobierno, cabe destacar la necesaria complementariedad del gasto público con la inversión privada, en el marco de políticas gubernamentales efectivas para tutelar el desarrollo armónico de la infraestructura, así como para vigilar sus impactos sobre la equidad social y territorial y sobre el medio ambiente.

En materia de prestaciones sociales se asiste también a una creciente expansión de cuasimercados para la seguridad social, la salud y la educación, orientados a sectores de ingresos altos y medios. El notable deterioro en años recientes de la calidad de los servicios públicos prestados ha acelerado el tránsito hacia estos nuevos sistemas, aun a costa de sacrificios en otros rubros del presupuesto familiar. Sin embargo, grandes mayorías carecen de alternativa a las prestaciones públicas. En este ámbito, aparte de aumentar los recursos, se requiere un formidable esfuerzo público para establecer políticas realistas, diseñar programas eficaces, focalizar el gasto, coordinar las acciones de las instituciones intervinientes y,

sobre todo, establecer sistemas de prestación de servicios eficientes y de la máxima calidad posible.

iii) *Distribución de funciones y atribuciones en los distintos niveles de gobierno.* La desconcentración y descentralización de muchas responsabilidades del gobierno central se apoyan en dos consideraciones que se potencian mutuamente: por un lado, la demanda de mayor autonomía y, por otro, la merma en los recursos y capacidades a disposición del gobierno central. Este movimiento muestra tres dimensiones: la gestión empresarial, que es el típico caso de las empresas públicas; la prestación de servicios sociales, y la de corte territorial a nivel de regiones, provincias y municipios. El movimiento en ninguna de estas dimensiones es lineal, ni está exento de oposiciones entre niveles de centralización y autonomía; entre subsidios y autarquía obligada, y entre las normas impuestas desde el gobierno central y las resistencias particulares o locales. Al respecto cabe destacar dos aspectos: primero, que las necesarias autonomías financieras deben guardar estrecha relación con las funciones y responsabilidades asumidas y además reducir lo menos posible los espacios de maniobra del gobierno central para la administración de los desequilibrios macroeconómicos, y segundo, que la desconcentración y descentralización inducen, en realidad, un reordenamiento de las funciones en el conjunto del aparato estatal. En consecuencia, no se trata solamente de fortalecer las capacidades técnicas e institucionales de las entidades hacia las que se desconcentra o descentraliza, sino también de redefinir y organizar las funciones de los órganos centrales o sectoriales para formular políticas de cobertura nacional, definir y vigilar el cumplimiento de normas, detectar oportunamente fluctuaciones de importancia en la calidad de la gestión desconcentrada o descentralizada respecto de estándares nacionales y aplicar acciones correctivas de apoyo.

El perfil del Estado necesario para el cumplimiento de estas funciones difiere del correspondiente a su estructura tradicional: si ha de ser más pequeño, también debería ser más sólido y fuerte; tendrá que especializar sus distintas funciones y, al mismo tiempo, lograr mayor unidad de comando y de realizaciones; deberá interactuar más con las organizaciones políticas, funcionales y de la sociedad civil, y a la vez preservar grados suficientes de autonomía relativa en sus decisiones. Esta transformación, con las peculiaridades propias de cada realidad nacional, es quizás uno de los mayores desafíos que enfrentarán los países de la región en años venideros.

### 3. Renovación de la planificación

Las funciones públicas emergentes que se han reseñado constituyen un punto de referencia obligado para actualizar los contenidos y las metodologías de la planificación como técnica de gobierno. Por tal motivo, cabe preguntarse cuáles serían el perfil y los aportes posibles de una planificación renovada en el desempeño de esas tres categorías de funciones: el papel catalizador del gobierno; el arbitraje entre intereses individuales y colectivos, y el ejercicio de las tareas privativas del gobierno.

Respecto del papel catalizador del gobierno, corresponde destacar la necesidad de producir información sobre el futuro; esto es definir, aunque sea mínimamente, los escenarios hacia los cuales podrá evolucionar cada sociedad nacional. Ello se justifica en, por lo menos, tres sentidos: favorece la unidad y coherencia intertemporal del proceso decisorio del gobierno; sirve de orientación al cálculo económico privado, al permitir estimaciones más claras y precisas del riesgo en la inversión de largo plazo, y ofrece una visión de las posibilidades de todos los integrantes de la estructura social. Esta es tal vez la contribución central de la planificación a la capacidad de gobernar, ya que todo proyecto se estructura recorriendo un camino de doble tránsito entre el presente y el futuro; sin este ir y venir entre lo actual, lo posible y lo deseable no puede haber conducción ni concertación estratégica.

En períodos de rápido cambio, como el presente, esta labor trasciende las meras extrapolaciones de tendencias y no debe confundirse con prácticas superadas de planificación que pretendían disciplinar el futuro. Ella tiene que catalizar una articulación de las perspectivas más allá de las posibilidades de los mercados y de cada actor o grupo social por separado y también anticipar las consecuencias que, en distintos plazos, producirán las decisiones de gobierno. Si bien la práctica gubernamental en varios países incorpora este tipo de consideraciones, normalmente lo hace de manera poco sistemática y sobre bases insuficientes. La metodología prospectiva de escenarios, junto con la operación de un sistema de indicadores de la coyuntura, proveen el soporte técnico para el desarrollo de esta tarea. Sin embargo, su ejercicio no puede estar aislado del proceso decisorio real en su más alto nivel aunque, por supuesto, las actividades de preparación sean responsabilidad de alguna entidad específica, normalmente el organismo nacional de planificación. La razón es doble:

implica un manejo de información y articulación de racionalidades que sólo se expresan en dicho nivel y, por otro lado, es un instrumento para adoptar decisiones de tipo estratégico dentro del gobierno y constituye la base técnica para los procesos de concertación fuera de él.

En relación con la segunda categoría de funciones públicas emergentes -el arbitraje entre intereses individuales y colectivos en áreas de gestión con significativa presencia privada- el papel de una planificación renovada puede también ser decisivo. En primer término, para identificar las áreas críticas que requieren regulación y supervisión públicas; en segundo término, para anticipar y dar seguimiento a eventuales problemas y efectos no deseados, originados por los cambios de política introducidos; en tercer término, para instalar las capacidades técnicas y de negociación necesarias en el aparato público, y finalmente, para contribuir a la necesaria representación y armonización de intereses, a la transparencia pública del proceso y al establecimiento de mecanismos automáticos e institucionalizados para dirimir conflictos. Este último aspecto implica, de manera similar a la categoría anterior, procesos de negociación y de construcción de consensos; sin embargo, en este caso las tareas están centradas en ámbitos más acotados desde el punto de vista de los actores involucrados y más específicos en cuanto a la naturaleza de los posibles conflictos.

Por último la tercera categoría -ejercicio de las tareas privativas del gobierno- también demanda un considerable esfuerzo de planificación, en particular

para la programación, evaluación y seguimiento de las acciones gubernamentales. Estas actividades requieren la aplicación sistemática de la lógica económica y del conocimiento sustantivo del sector del cual se trate a las decisiones detalladas del gobierno en los respectivos niveles sectoriales o globalizadores, apoyados con los sistemas de datos y criterios operacionales correspondientes.

Un aspecto importante que se debe resaltar es que, en el marco de los procesos de reforma del Estado actualmente en curso en los países de la región, varias de estas actividades relativamente rutinarias de planificación deberán modificar o reorientar sus contenidos y procedimientos. Así por ejemplo, la reestructuración del proceso presupuestario, o la reorganización del sistema de programación de inversiones y de evaluación de programas y proyectos de inversión en capital social, físico y humano, o la redefinición del relacionamiento entre las empresas públicas y el gobierno central, o la redistribución de competencias y recursos entre distintos niveles de gobierno, han de requerir todas ellas intervenciones estratégicas, cuyo común denominador es la inducción de ajustes organizacionales, de métodos y de procedimientos de manera concentrada, selectiva y con duración limitada en el tiempo; es decir, la planificación va asociada, en estos casos, con la idea de establecer un nuevo régimen para el desempeño de la gestión pública en áreas específicas, de acuerdo con el perfil actual de las funciones del gobierno.

## VI

### Relación entre planificación y presupuesto

La relación entre planificación y presupuesto siempre ha sido considerada un nudo neurálgico de la capacidad de acción gubernamental, ya que condensa los nexos recíprocos entre la preparación de decisiones y la asignación de recursos.

A las tradicionales dificultades para establecer arreglos institucionales y metodologías vinculantes efectivas entre ambos procesos se han sumado, en el pasado inmediato, interrupciones -con mayor o menor amplitud según los países- de una y de otra tareas.

Sin embargo, el mismo período ha dejado lecciones que hacen hoy más urgente, pero también más

viable que ayer, el logro de soluciones adecuadas para este problema recurrente de la acción gubernamental: i) la importancia central conferida al tema fiscal en el manejo de los desequilibrios macroeconómicos; ii) la consolidación e integración de las políticas de ingresos públicos, de las decisiones de gasto y de las modalidades de financiamiento de eventuales déficit; iii) la noción de que, dada una restricción global de recursos, adquieren importancia los conceptos de prioridad, productividad y sustitución en los programas globales de gasto; iv) la introducción explícita de un marco intertemporal para buscar soluciones a demandas pos-

tergadas o latentes, y v) la mejor comprensión de la interacción de los gastos de capital y los gastos corrientes, así como de algunas falencias en esta clasificación de ciertas partidas de gasto.

Desde un punto de vista técnico, no es difícil imaginar el bagaje instrumental e informático necesario para configurar un conjunto integrado de programación y gestión del gasto público. Dicho conjunto incluye: i) un marco macroeconómico, la interacción con la programación fiscal y un sistema de indicadores para el análisis coyuntural; ii) un plan fiscal con proyecciones de ingresos y gastos, bajo distintos supuestos de continuidad e innovación; iii) un programa de inversión pública, física y social, plurianual y renovable, con gastos escalonados actualizados anualmente, y iv) un sistema de ejecución presupuestaria y de control del gasto, en sus dimensiones físico-económica y financiera.

Estos componentes involucran tareas que se desenvuelven en distintos lapsos: un período móvil de programación de mediano plazo (tres a cinco años, con actualización semestral o anual) constituye el horizonte temporal necesario para una visión integrada del proceso. Vale insistir en que es perfectamente posible afiatar un marco analítico como el precedente, aunque, por supuesto, el proceso no está exento de dificultades (como las controversias teórico-metodológicas, el acoplamiento de sus distintos componentes, y la pertinencia, oportunidad y confiabilidad de las bases de datos, para mencionar las principales).

Cuando se toma en consideración que este quehacer gubernamental se materializa a través de la administración pública, afloran algunas complicaciones mayores. Sin embargo, la dimensión institucional es crucial para transformar posibilidades técnicas en métodos ordinarios de trabajo de la administración, conducentes al necesario ordenamiento y solidez del proceso decisorio público. El problema de la implantación institucional no es menor: hay importantes inercias que vencer, mecanismos de coordinación que diseñar y establecer y, sobre todo, es preciso lograr que la información pertinente -que no es precisamente un bien libre- fluya adecuadamente a través del sistema.

Dos necesidades centrales en materia institucional merecen ser destacadas: contar con una maquinaria tecnocrática y administrativa capaz de interactuar eficientemente con las directivas gubernamentales, y realizar un esfuerzo sostenido de innovación acumulativa en materia de procedimientos para la programación y gestión públicas.

Respecto de la primera, muchos coincidirán en que la administración pública exhibe a la vez exceso de personal y carencias de capacidades funcionarias. También habrá consenso en que la mayoría de los países de la región disponen de una masa crítica de recursos humanos suficientemente calificados. ¿Dónde reside entonces el problema? Sin duda el nivel de las remuneraciones del sector público es una causa importante, pero no es la única. ¿Qué atractivo para iniciar y progresar en una carrera funcionaria puede ofrecer una administración estatal que es objeto de cuestionamientos como los que han aflorado con persistencia en la región? Al respecto, es imperioso reconstruir una imagen de la función pública: socialmente valorada, con transparencia en su gestión y capacidad de acción efectiva. Esta tarea debería ser liderada por la dirección política, pero asumida por los distintos estamentos de la sociedad y, en especial, por el sector empresarial. La razón es simple, pero poderosa: el desarrollo exitoso de la economía privada tiene como un requisito esencial la existencia de un sector público moderno y capaz de operar con eficiencia las áreas críticas de su gestión y, en particular, el proceso de asignación de los recursos que la sociedad le entrega.

Pero también, esta decisión política debe reflejarse en los correspondientes reordenamientos legales, en nuevas disposiciones administrativas y en la adopción de procedimientos que refuercen y sostengan en el tiempo el proceso de reforma, posibilitando así el logro de resultados acumulativos. Esto ha de requerir, normalmente, el establecimiento de acuerdos políticos para mantener el rumbo de cambio más allá de una administración particular. Tal vez, paradójicamente, la reforma del Estado tiene que ser una política de Estado. La institucionalización de bases técnicas sólidas como apoyo al proceso de asignación de recursos públicos no parece ser un tema suficientemente polémico como para inhibir acuerdos que permitan progresos sustanciales; por lo tanto, sería un buen punto de partida.

No se trata, por cierto, de reducir el problema a la consolidación de un estamento tecnoburocrático en la administración pública, ya que el proceso de asignación de recursos públicos tiene también una importante dimensión política. En realidad dicho proceso se apoya en un cierto equilibrio de los criterios técnicos y políticos aplicados en nodos del aparato público a distinto nivel de decisión. El carácter diseminado y agregativo del proceso tiene tres consecuencias principales: hay múltiples centros de decisión que patro-

cinan diferentes acciones de gasto; el comportamiento de estas unidades se orienta en buena medida según sus propios intereses y su racionalidad particular, y el poder de las unidades para empujar sus iniciativas varía de manera importante, por razones de carácter técnico y político.

En consecuencia, el proceso de asignación de los recursos públicos entraña una buena dosis de negociación institucional y no sólo es un asunto de naturaleza técnica. Más precisamente, el proceso complejo mediante el cual se adoptan las decisiones políticas puede adquirir mayor eficiencia y racionalidad global si se mejora el análisis, pero no puede reemplazarse por un simple cálculo técnico. Lo verdaderamente importante es que dicho proceso, a través de esa interacción positiva, se convierta en una instancia de expresión explícita de opciones, en la cual las decisiones de gasto respalden los objetivos rea-

les del gobierno y de las fuerzas políticas con representación parlamentaria.

Los gobiernos de la región están intentando responder a algunas de estas exigencias tras una crisis muy profunda. Por la variedad de situaciones nacionales se perciben distintas etapas en el desarrollo de sus capacidades operacionales: i) ordenar la casa a como dé lugar (administrar desequilibrios impostergables); ii) conocer mejor en qué se está y hacia dónde se va (registro y seguimiento) y iii) orientar en alguna dirección preferente (evaluación *ex ante*) y saber por qué se llegó o por qué no se llegó (evaluación *ex post*). En este aspecto, la introducción de un horizonte temporal adecuado es crucial para organizar las tareas y sus prioridades y, sobre todo, para desarrollar capacidades técnicas e institucionales que permitan fundamentar decisiones con alto contenido político en materia de asignación de recursos públicos.

### Bibliografía

ASSAEL, Héctor (1992): *Estado y mercado*. Mimeo.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1990a): *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta* (LC/L. 533), Santiago de Chile, 31 de mayo.

\_\_\_\_\_ (1990b): *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.90.II.G.6.

\_\_\_\_\_ (1991a): *Regulación y supervisión de la banca e instituciones financieras. Estudios de casos de América Latina y el Caribe. Conclusiones y recomendaciones*, serie Financiamiento del desarrollo, N° 8 (LC/L.655), Santiago de Chile, diciembre.

\_\_\_\_\_ (1991b): *Sistemas de pensiones de América Latina. Diagnóstico y alternativas de reforma. Estudios de casos de América Latina y el Caribe. Conclusiones y recomendaciones*, se-

rie Financiamiento del desarrollo, N° 9 (L/CL.656), Santiago de Chile, diciembre.

\_\_\_\_\_ (1992): *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (LC/G. 1701 (SES.24/3)), Santiago de Chile, febrero.

CEPAL/UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (1992): *Educación y crecimiento: eje de la transformación productiva con equidad* (LC/G. 1702 (SES 24/4) Rev. 1), Santiago de Chile, 24 de marzo.

ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) (1992a): *Funciones de la planificación en los años 90* (LC/IP/R. 107-Rev.1), Madrid, 24 de marzo.

\_\_\_\_\_ (1992b): *Adecuación y cambios en el funcionamiento del sector público*, trabajo presentado al Segundo Seminario sobre Presupuestos Públicos y Gestión Estratégica del Estado, Buenos Aires, 23-26 de junio, *mimeo*.

# Internacionalización *de empresas* industriales *latinoamericanas*

**Wilson Peres Núñez**

*Asesor Técnico Principal del Proyecto Regional RLA/881/039 de CEPAL/PNUD. El autor agradece los comentarios y sugerencias de Juan Alberto Fuentes, Michael Mortimore y Joseph Ramos, y recuerda que, como en muchos otros casos, Fernando Fajnzylber fue la fuerza impulsora que movió el proyecto y, en particular, esta investigación.*

La inserción de los países de América Latina en la economía internacional se concreta en las operaciones internacionales de sus empresas. En esas operaciones se pueden distinguir algunas que han sido tradicionales para las empresas latinoamericanas líderes, como el comercio internacional y el financiamiento en los principales mercados mundiales, ya que por lo menos desde mediados de los años setenta ellas participaron en un intenso proceso de internacionalización que desembocó tanto en el auge exportador de los años ochenta, como en el fuerte endeudamiento privado con el exterior de los años setenta. Las empresas latinoamericanas líderes tienen aún mucho espacio para avanzar, y las posibilidades de acrecentar su comercio internacional y reinsertarse en el mercado internacional de capitales se han hecho patentes en la incipiente recuperación de la mayoría de los países latinoamericanos a comienzos de los años noventa. Sin embargo, la naturaleza misma de esos componentes tradicionales impondrá límites que obligarán a complementarlos con nuevos mecanismos de inserción internacional que los apoyen y los fortalezcan a largo plazo. Entre esos mecanismos, la inversión directa de las empresas latinoamericanas en el exterior cumplirá un papel de la mayor importancia. Al respecto es preciso analizar los efectos de la inversión en el exterior de las empresas latinoamericanas, en lo que hace a la competitividad internacional de las empresas inversionistas, la generación de ventajas competitivas en el país de origen y, finalmente, su influjo sobre el bienestar de la población tanto en el país de origen como en el país receptor.

# I

## Los componentes de la internacionalización

Los componentes tradicionales de la inserción internacional de las empresas latinoamericanas líderes,<sup>1</sup> esto es, el comercio internacional y el mercado internacional de capitales, se enfrentan a límites que tienen que ver sobre todo con lo que suceda en la economía mundial en los años noventa, en especial dadas las siguientes limitaciones:

i) Por un lado, las negociaciones comerciales como las del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) tienen un límite inherente a su propia dinámica, más allá de los resultados de la ronda en curso: tales negociaciones, por concentrarse en áreas de conflicto, no abarcan las estructuras que originan los conflictos. Por otro lado, las negociaciones al estilo de las que desarrollan Japón y Estados Unidos en virtud de la Iniciativa sobre Impedimentos Estratégicos distan aún mucho de estar en las agendas de los gobiernos regionales. En este marco, y dada además la aparición intermitente del proteccionismo en los mayores mercados mundiales, los límites a la expansión del comercio que derivan de conflictos pueden dificultar la internacionalización de las empresas latinoamericanas.

ii) Los procesos de regionalización en curso ofrecen un potencial incierto de creación y desviación de comercio. Si bien no es posible aún prever los principales efectos que tendrán los tres grandes procesos en curso (Europa 92, la Zona de Libre Comercio de América del Norte y el espacio económico común del este de Asia), la confrontación entre las estrategias tendientes a crear áreas "cerradas" (fortalezas) y las que conducen a áreas "abiertas" puede causar incertidumbre sobre las potencialidades del comercio como instrumento para internacionalizar las empresas de países que se hallan fuera de los grandes acuerdos.<sup>2</sup>

iii) El otro gran componente tradicional de la inserción, el financiamiento internacional, también tiene limitaciones que, en este caso, derivan de la expectativa de una escasez real de capitales en los años noventa. Esta expectativa, que se hizo más notoria una vez que se comenzaron a percibir los costos de la reunificación de Alemania y del cambio económico en el este de Europa, ha influido de manera importante en decisiones gubernamentales tomadas en algunos de los países grandes de la región a partir de 1989. La aceleración reciente de los procesos de integración comercial en la región ha sido indudablemente uno de sus efectos.<sup>3</sup>

Las tres limitaciones señaladas no son rígidas y es posible que su importancia varíe de maneras inesperadas en los años noventa. Pero de hecho introducen un elemento de incertidumbre en las decisiones empresariales. Diversas empresas, tanto en las "nuevas economías industrializadas" del este de Asia como en América Latina, han buscado reducir tal incertidumbre con procesos intensos de inversión directa en el exterior, particularmente en los países desarrollados. La inversión en el exterior no sólo permite aprovechar las ventajas del comercio intraindustria e intraempresa como instrumento para penetrar mercados, sino que abre interesantes oportunidades de inversión y de adquisición de tecnologías que no están disponibles en el mercado internacional.

Más allá de las posibilidades de expansión cuantitativa y cualitativa del comercio y el financiamiento, la inversión directa en el exterior permite incorporar un contenido empresarial a los procesos de regionalización, e incluso de globalización.<sup>4</sup> En la experiencia internacional, dos parecen ser los grandes mecanismos para constituir ámbitos económicos re-

<sup>1</sup> Se entiende por empresa latinoamericana aquella en la que la propiedad o el control de sus activos dependen de capitales que al menos mayoritariamente son de propiedad de personas físicas o legales de la región. El carácter de líder varía según los países, pero se vincula al tamaño absoluto de la empresa y su cuota de mercado (en general, pertenencia al grupo de las cuatro o cinco mayores en cada mercado).

<sup>2</sup> Véase un análisis a fondo de este tema en Lawrence, 1991.

<sup>3</sup> Desde una perspectiva de corto plazo, estas expectativas de comienzos de la década parecen no estarse cumpliendo en América Latina. Un relativo exceso de ingreso de capitales de corto plazo parece ser una característica predominante en las mayores economías de la región.

<sup>4</sup> En este artículo, a menos que se indique lo contrario, las referencias a inversión directa en el exterior corresponden a inversiones en las que los países de origen de la inversión están en América Latina.



gionales: i) la estrategia europea de negociación política tendiente a la configuración de un mercado común "formal", y ii) la estrategia que predomina en la relación económica entre los países de rápido crecimiento del este de Asia.<sup>5</sup> En el primer caso, el proceso de integración se impulsa con medidas normativas, mientras que en el segundo el elemento determinante es la inversión directa. Si bien las estrategias de negociación bilaterales o multilaterales tienen amplias potencialidades, los elementos que impulsan la integración económica de regiones en el Sudeste asiático parecen ser mucho más poderosos.<sup>6</sup>

Los dos argumentos presentados (la superación de las limitaciones de los componentes tradicionales de la inserción internacional y la materialización del proceso a nivel empresarial tienen connotaciones importantes para la política pública. El uso eficiente de los componentes tradicionales y nuevos de inserción internacional que hagan las empresas incidirá directamente en el nivel de competitividad y bienestar que alcanzarán las sociedades en que están basadas. En las empresas latinoamericanas, la comprensión de la importancia y la dinámica de la inversión directa en el exterior es esencial para avanzar hacia políticas eficientes.

Tradicionalmente ha sido difícil comprender lo que impulsa la inversión directa en el exterior desde empresas basadas en países en desarrollo, pues ellas no suelen tener las ventajas que se asocian a las empresas transnacionales basadas en países desarrollados (economías de escala, economías por operar múltiples plantas, dominio de tecnologías propias). El análisis teórico sobre la inversión directa desde países en desarrollo se ha fundado en dos enfoques claramente complementarios (CET, 1991): uno considera el ciclo de la inversión, y el otro las ventajas propias de las empresas basadas en países en desarrollo.

El primero de estos enfoques pone de relieve que la relación entre los flujos de inversión desde y hacia un país evoluciona a lo largo de estadios deter-

minados fundamentalmente por el nivel del producto per cápita, el grado de industrialización y la intensidad del comercio (Dunning, 1986). Las ventajas competitivas empresariales asociadas a la propiedad, localización y posibilidades de internalización de esas ventajas, darían origen a un ciclo de cinco estadios: i) corrientes mínimas de inversión hacia adentro y hacia afuera; ii) corrientes importantes de inversión desde el exterior y flujos ínfimos hacia el exterior; iii) corrientes significativas en ambos sentidos, aunque con predominio de aquellas desde el exterior; iv) predominio de las corrientes hacia el exterior; y v) nueva combinación de inversión en el exterior y recepción de inversiones foráneas. A medida que sus empresas van desarrollando ventajas competitivas, los países van recorriendo los diferentes estadios del ciclo.<sup>7</sup> La inversión directa en el exterior sería, por lo tanto, un paso natural en el proceso de desarrollo económico.

El segundo enfoque profundiza en las ventajas propias de las empresas basadas en países en desarrollo a partir de dos perspectivas. Una perspectiva, considerando la teoría del ciclo de vida del producto, resalta tres posibles fuentes de ventajas para la competitividad de tales empresas: i) la propiedad de tecnologías suficientemente maduras como para haber sido "olvidadas" por las empresas de los países desarrollados, pero aún no dominadas por las de los países más atrasados; ii) menores costos de producción derivados de la adaptación de tecnologías a menores tamaños de mercado, a materias primas locales o a una mayor oferta del factor trabajo, y iii) menores costos salariales y gastos generales (Vernon, 1966). La otra perspectiva, compatible con la anterior, subraya la importancia de la capacidad empresarial para realizar tareas de diversa complejidad a partir de la acumulación de habilidades de gestión, comercialización y tecnológicas difíciles de formalizar y de carácter básicamente idiosincrático.<sup>8</sup>

Los elementos analíticos de los enfoques anteriores no son plenamente satisfactorios. Por ejemplo, son numerosos los países que no tienen flujos de inversión adecuados a su nivel de desarrollo, como postula el enfoque del ciclo de desarrollo de la inversión; el ciclo de vida del producto difícilmente puede ex-

<sup>5</sup> Tal estrategia se refiere al desplazamiento de industrias desde Japón, país que encabeza el avance técnico-industrial asiático, a los cuatro «tigres», que lo siguen, posteriormente desde éstos a una segunda periferia (Tailandia, Malasia, Indonesia y Filipinas), y en la actualidad, de manera incipiente, desde la segunda a una tercera periferia real o potencial (Sri Lanka, China, o incluso Vietnam). Se ha comparado esa estrategia con la formación característica de los ánsares en vuelo (*flying wild geese*), en un grupo espaciado a intervalos, tras un líder que fija la ruta.

<sup>6</sup> El dinamismo de la industria maquiladora de exportación del norte de México es una muestra de las dimensiones que puede adquirir una inserción internacional por motivos «económicos», previa a la decisión política explícita de avanzar siguiendo tal estrategia.

<sup>7</sup> Así, por ejemplo, varios países del África al sur del Sahara se encontrarían en el primer estadio; la mayoría de los países de América Latina estarían en el segundo; Argentina, Brasil y México, al igual que algunas economías del este de Asia (Corea, Taiwán) estarían entrando al tercero; Japón, Alemania y Suecia, al igual que Hong Kong, estarían en el cuarto, y Estados Unidos y el Reino Unido en el quinto.

<sup>8</sup> Un ejemplo de este tipo de análisis se encuentra en Lall, 1983.

plicar las inversiones con alto contenido de capital y tecnología que algunos países en desarrollo realizan en el mundo más desarrollado, y la adaptación, como fuente de ventajas, no juega necesariamente a favor de las empresas con base en países en desarrollo, pues las empresas transnacionales tradicionales tienen mayor experiencia de adaptación a países en desarrollo sumamente diferentes y además se pueden beneficiar de la transferencia interna tanto de esa experiencia como de tecnología.

## II

### La magnitud de la inversión directa en el exterior

#### 1. La experiencia internacional

La inversión en el exterior de empresas con base en países en desarrollo no es una peculiaridad reciente. Desde comienzos de los años treinta se registran casos de inversiones Sur-Sur. A comienzos de los ochenta, tales inversiones habían alcanzado cierta magnitud, aunque las estimaciones sobre su monto acumulado eran extremadamente imprecisas. Así, Louis T. Wells ha estimado que en 1980 ese monto estaba entre 5 000 y 10 000 millones de dólares, mientras que el Centro de Empresas Transnacionales (CET) de las Naciones Unidas ha dado una cifra de 15 300 millones de dólares para el mismo año (Wells, 1983; CET, 1988).

El fenómeno que nos interesa ahora es diferente. Los acervos de inversión directa en el exterior con origen en países en desarrollo, que llegaron a alrededor de 50 000 millones de dólares en 1985, tendieron a concentrarse en los países desarrollados (cuadro 1).<sup>9</sup> Los datos disponibles sobre las inversiones correspondientes a 1986-1989 permiten estimar que a fines de los años ochenta el monto acumulado era por lo

En esencia, los enfoques expuestos son útiles para explicar la inversión directa en el exterior desde países en desarrollo a países también en desarrollo (es decir, la inversión Sur-Sur); sin embargo, es preciso profundizar en el examen de la inversión directa desde los países en desarrollo al mundo desarrollado (es decir, la inversión Sur-Norte). En el presente artículo se pretende avanzar por ese camino, analizando la experiencia reciente de internacionalización de importantes empresas industriales de países de América Latina.

menos de alrededor de 80 000 millones de dólares.<sup>10</sup> Salvo la inversión con origen en Asia, excluido el Medio Oriente, la que precisamente concreta la estrategia de los ánsares en vuelo señalada anteriormente, los flujos de inversión desde otras regiones subdesarrolladas tienden a concentrarse en más de 70% en el mundo desarrollado.

A comienzos de los años ochenta, de las 18 economías en desarrollo sobre cuyas inversiones directas en el exterior se disponía de información, cinco (Argentina, Bangladesh, Brasil, México y Taiwán) invertían más en el mundo desarrollado que en países en desarrollo. A fines de ese decenio, se les habían sumado Corea, China, Indonesia y Venezuela, mientras que Colombia, Filipinas, Hong Kong, India, Paquistán, Perú, Singapur y Tailandia concentraban la mayor parte de sus inversiones directas externas en el mundo en desarrollo. La mayoría de las economías en desarrollo con inversiones en el exterior las dirigían a unos pocos países receptores; así, a fines de los años ochenta más de tres cuartas partes de las inversiones de Colombia, China, Hong Kong, Perú, Singapur y Tailandia se concentraban en los tres países recepto-

<sup>9</sup> Como muestra el cuadro 1, la cifra indicada incluye cerca de 18 000 millones de dólares de inversiones localizadas en paraísos fiscales. Más de un tercio, en 1985, y más de 20%, en 1975, de las inversiones directas de países en desarrollo en el exterior provenía de países como las Antillas Neerlandesas, Bermuda, Liberia, Panamá y las Islas Caimán, en los que los principales inversionistas son empresas transnacionales de países desarrollados. (CET, 1991).

<sup>10</sup> El CET estima que los flujos medios de inversión directa con origen en un grupo de países en desarrollo fueron de 4 747 millones de dólares anuales en 1986-89 (CET, 1991). Dado que esta cifra no incluye economías como las de Hong Kong, India, Indonesia, Malasia, México y Perú, se puede afirmar que subvalúa fuertemente la inversión directa externa de los países en desarrollo. Otros datos del mismo CET permiten inferir una cifra de unos 85 mil millones de dólares para 1988.

CUADRO 1

**Países en desarrollo: acervos de inversión directa en el exterior**  
(Millones de dólares)

Regiones de origen	Regiones de destino					
	1975			1985		
	Economías desarrolladas	Economías en desarrollo	Total	Economías desarrolladas	Economías en desarrollo	Total
América Latina y el Caribe (excluidos los paraísos fiscales)	3 151	102	3 254	4 664	388	5 051
Paraísos fiscales <sup>a</sup>	1 157	838	1 994	15 402	2 507	17 910
América Latina (incluidos los paraísos fiscales)	4 308	940	5 248	20 066	2 895	22 961
Africa	255	44	299	690	522	1 212
Asia (excluido el Medio Oriente)	535	2 217	2 752	4 629	8 337	12 966
Medio Oriente	394	21	415	5 480	519	6 000
<b>Total<sup>b</sup></b>	<b>5 653</b>	<b>3 591</b>	<b>9 244</b>	<b>36 240</b>	<b>13 323</b>	<b>49 563</b>
Inversión directa en el exterior desde los países en desarrollo como porcentaje de la inversión desde todos los países	4.4	15.0	6.1	8.1	15.9	9.3

Fuente: Comisión de las Naciones Unidas sobre Empresas Transnacionales, *Non-Conventional Transnational Corporations* (E/C. 10/1990/18), 5 de mayo de 1990, cuadro 2.

<sup>a</sup> Antillas Neerlandesas, Bahamas, Islas Caimán y Panamá.

<sup>b</sup> Incluye a Yugoslavia y Turquía y cifras de inversión directa desde países en desarrollo no identificados. Por lo tanto, las sumas no coinciden con los totales.

res de más importancia para cada uno de esos países. Por el contrario, Brasil y la República de Corea mostraban una mayor diversificación: en 1988 había inversiones directas brasileñas por más de 10 millones de dólares en 13 países, e inversiones coreanas de similares características en 21 países.

En ese mismo año había 17 países (diez desarrollados y siete en desarrollo) en los que la inversión directa desde países en desarrollo era superior a mil millones de dólares. Durante los años ochenta Estados Unidos fue el principal receptor de esa inversión (absorbió cerca de un tercio de ella), aunque una parte significativa de la que recibió provenía de paraísos fiscales (73% en 1980 y 46% en 1988). Y entre las economías en desarrollo que recibieron inversión di-

recta de países en desarrollo resaltaron China, Indonesia, Malasia, México, Singapur y Taiwán, con más de mil millones de dólares de inversión directa desde países en desarrollo que no eran paraísos fiscales (CET, 1991).

Si bien la inversión proveniente de los países en desarrollo aún equivale a una pequeña parte de la inversión directa en el exterior a nivel mundial (menos de 10%), su crecimiento en 1975-1985 fue muy significativo, incluso si se excluye la proveniente de paraísos fiscales.

Dos elementos merecen particular atención (cuadro 1). Por un lado, el hecho de que en los años ochenta la región de América Latina y el Caribe (excluidos los paraísos fiscales) haya perdido posición

relativa en los acervos de inversión en el exterior: de significar un poco más de un tercio del total de acervos provenientes de los países subdesarrollados, vio reducida su participación a cerca de 10%. Dado que los fenómenos de inversión directa en el exterior se vinculan con la capacidad competitiva, la madurez económica y la forma de inserción internacional de la región, el dato anterior es preocupante. Por otro lado, resalta el gran aumento en términos absolutos de la inversión originaria del este de Asia, la que merece tratarse separadamente.

## 2. La inversión directa desde el este de Asia

Las corrientes de inversión en Asia en los años ochenta (cuadro 2) muestran la importancia que tiene la inversión en el exterior para países de tamaños económicos inferiores a los mayores de América Latina.<sup>11</sup> Es de subrayar que en las inversiones desde Asia cobran creciente importancia las originadas en China, país que se ha transformado en el más dinámico inversionista en el exterior entre los países en desarrollo. Por su parte, los Estados Unidos tiene gran importancia como país de destino para la inversión con origen en Corea y Taiwán (cuadro 3). Un elemento destacable de la dinámica inversión coreana y taiwanesa en el exterior es el fuerte sistema que ambos países han montado para apoyarla.

En Taiwán, los incentivos a la inversión directa en el exterior comenzaron en 1979, cuando el Estatuto para el fomento de la inversión introdujo una exención fiscal respecto del impuesto sobre la renta de las inversiones en el exterior. Esta exención favorecía a las empresas dedicadas a la inversión en la explotación, desarrollo o elaboración de recursos naturales en el exterior, y a la exportación de esos recursos hacia Taiwán. A partir de 1984, ese incentivo se extendió a las empresas que: i) producen o elaboran materias primas agrícolas o industriales específicamente identificadas por el gobierno y venden esos productos en el mercado interno o los exportan a terceros países; ii) se dedican a transferir tecnologías específicamente identificadas por el gobierno; o iii)

<sup>11</sup> Es importante destacar la gran diferencia que muestran las evaluaciones respecto de la inversión directa en el exterior de Taiwán, según se consideren los flujos que declaran los países receptores (cuadro 2) o los manifestados por Taiwán (cuadro 3). Esa discrepancia se debería a la subvaluación de los montos invertidos en el exterior para no comprometer a los países receptores, dada la difícil situación que encara Taiwán en lo referente a sus relaciones internacionales (véase Banco Mundial, Departamento de Industria y Energía, 1989, recuadro 2, p. 10).

invierten en empresas específicamente identificadas por el gobierno y venden la producción correspondiente en el mercado interno o a terceros países. También a partir de 1984 se dio a los inversionistas el derecho de diferir entre uno y cuatro años el momento de inicio de la exención mencionada. Cumplir con las condiciones que permitían la exención fiscal era también un mecanismo para acceder al mercado de moneda extranjera, de acuerdo a lo previsto en el Estatuto de control de cambios. De este modo, obtener permiso para realizar una inversión en el exterior daba origen, en los hechos, a que esa inversión fuera objeto de estímulos. Se llegó así a una situación de amplio apoyo a la inversión directa en el exterior, la que fue posible por el efecto combinado de la competitividad de la industria taiwanesa y los superávits comerciales correspondientes (Chen, 1986).

En el caso de Corea, el sistema de estímulos a la inversión directa en el exterior fue igualmente importante. En los años ochenta, en especial, destacaron cuatro tipos de estímulos:

i) Asistencia crediticia por el Banco de exportaciones e importaciones de Corea, institución que financiaba hasta 80% del monto total de la inversión (90% en el caso de empresas medianas y pequeñas), con una tasa ligeramente superior a la LIBOR y un período de pago de 10 años. Por otra parte, la Corporación coreana para el desarrollo petrolero y la Corporación de promoción minera proveían capital inicial y de trabajo para la prospección y el desarrollo de recursos naturales en el exterior.

ii) Incentivos fiscales, por la vía de autorizar a los inversionistas a realizar una reserva fiscal para la eventualidad de pérdidas en la inversión en el exterior: la reserva era de 15% de la inversión (20% en el caso de recursos naturales) y, de no haber pérdidas, se debía incluir en la cuenta de beneficios a lo largo de cuatro años, luego de tres de gracia. Otros incentivos fiscales incluían la deducción de impuestos pagados en el exterior y la exención del impuesto sobre la renta a dividendos ganados en el exterior en proyectos de aprovechamiento de recursos naturales, cuando tales dividendos estuvieran exentos de impuestos en países con los cuales Corea tuviera acuerdos para evitar la doble tributación.

iii) Seguro para las inversiones en el exterior, que podía cubrir hasta 90% de las pérdidas de capital, dividendos o intereses que resultasen de riesgos políticos, como guerra, expropiación o restricción a la remesa de fondos.

iv) suministro de información a través del Cen-

CUADRO 2

**Asia: corrientes de inversión en los años ochenta**  
(Millones de dólares)

Regiones receptoras	Economías de origen							Total
	Hong Kong	Singapur	Taiwán	Corea	Total economías de industrialización reciente	Japón	Otros	
Países de Asia en desarrollo	11 120	1 588	2 484	412	15 604	11 565	15 159	42 328
Cuatro economías de industrialización recientes	1 063	171	43	n.d.	1 277	8 022	17 440	26 739
<b>Total</b>	<b>12 182</b>	<b>1 760</b>	<b>2 527</b>	<b>412</b>	<b>16 881</b>	<b>19 587</b>	<b>32 599</b>	<b>69 067</b>

Fuente: Banco Mundial, Departamento de Industria y Energía, *Foreign Direct Investment From the Newly Industrialized Economies*, Industry series paper N° 22, Washington, D.C., diciembre de 1989, cuadro 3. Los datos corresponden a inversiones realizadas entre 1979 y 1988; el período varía según los países.

tro de asesoría a la inversión en el exterior, establecido en la Federación coreana de pequeñas empresas, y del propio Banco de exportaciones e importaciones de Corea (Banco de Corea, 1989; Kuang, 1989).

La experiencia de Corea y Taiwán muestra una doble dimensión de la inversión directa en el exterior desde economías en desarrollo. Por un lado, la facti-

bilidad de un crecimiento acelerado de tales inversiones en condiciones favorables de balanza de pagos y principalmente de competitividad industrial. Por otro, la acción de la política estatal en apoyo a una dinámica coherente con los intereses nacionales para asegurar inicialmente el suministro de recursos naturales y luego para acceder a mercados, métodos de gestión y tecnología, así como transferir al exterior industrias en declinación en el mercado interno por cambios en sus condiciones competitivas (alza de los salarios reales, por ejemplo).<sup>12</sup> Considerando la dinámica de la inversión de las dos economías analizadas y su orientación geográfica, vemos una vez más una combinación de inversiones en países desarrollados y de inversión vinculada al despliegue industrial, como mecanismo de inserción internacional eficiente.

CUADRO 3

**Taiwán y República de Corea: corrientes acumuladas de inversión directa en el exterior, 1986-1990**  
(millones de dólares)

Regiones receptoras	Taiwán	República de Corea
Sudeste de Asia	990.6*	601.8
América del Norte	1 176.8	1 045.1
Comunidad Económica Europea (CEE)	41.0	141.3
Otros	653.2	360.4
<b>Total</b>	<b>2 861.6</b>	<b>2 148.6</b>

Fuente: OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos), *The Dynamic Asian Economies and International Direct Investment*, OECD SGIW/CIME (92)4, París, 1992, y *Foreign Direct Investment From the Newly Industrialized Economies*, Industry Series Paper 22, Banco Mundial, diciembre de 1989, cuadros 5 y 6.

\* Autorizaciones según países receptores: 2 527 millones de dólares.

<sup>12</sup> La expansión de la inversión coreana y taiwanesa a partir de su maduración industrial es consistente con el enfoque del ciclo de desarrollo de la inversión que se presentó anteriormente. Por su parte, la inversión como forma de facilitar la reconversión industrial mediante la transferencia al exterior de industrias que van quedando obsoletas, sin perder el control de las mismas, es consistente con las ideas de Terutomo Ozawa respecto a la inversión japonesa planteadas en Ozawa, 1991. En este último documento se muestra cómo la inversión directa en el exterior de Japón ha sido un catalizador fundamental para que el país avance hacia una estructura industrial interna más sofisticada, al permitir la transferencia al exterior de actividades industriales en las que ese país perdía ventajas competitivas y al operar como un mecanismo de apoyo el movimiento de la economía hacia sectores generadores de mayor valor agregado. Véase una formulación temprana de estas ideas en Ozawa, 1975.

CUADRO 4

**Estados Unidos: posición neta de la inversión extranjera directa en este país**  
(Acervos a finales de año, millones de dólares)

	1991	1990	1989	1988	1987
Brasil	488	378	428	286	293
México	608	550	1 251	218	180
Panamá	4 367	4 099	3 039	2 878	2 627
Venezuela	544	489	1 431	540	411
Otros	458	503	474	409	425
Total América Latina	6 466	6 020	6 624	4 331	3 935
<b>Total mundial</b>	<b>407 577</b>	<b>396 702</b>	<b>373 763</b>	<b>314 754</b>	<b>263 394</b>

Fuente: Estados Unidos, Departamento de Comercio, The international investment position of the United States in 1990, *Survey of Current Business*, vol. 71, N° 6, Washington D. C., junio de 1991, y The International Investment Position of the United States in 1991, *Survey of Current Business*, vol. 72, N° 6, Washington, D.C. junio de 1992.

CUADRO 5

**Estados Unidos: Ventas y empleos de filiales no bancarias de empresas externas ubicadas en este país**

País de origen de la empresa	Ventas (millones de dólares)			Empleo (miles)	
	1990	1989	1988	1990	1989
Brasil	1 600	1 035	993	2.3	
México	2 851	2 543	1 398	12.0	
Venezuela	13 196	7 862	6 604	16.2	
Otros	1 694	2 256	1 935	4.1	
Total América Latina (excepto Panamá)	19 341	13 695	10 931	34.6	
Panamá	4 008	7 113	3 709	29.5	
Total América Latina	23 349	20 808	14 640	64.1	
<b>Total mundial</b>	<b>1 168 490</b>	<b>1 040 887</b>	<b>886 407</b>	<b>4 705.3</b>	

Fuente: Estados Unidos, Departamento de Comercio, U.S. affiliates of foreign companies: operations in 1990, *Survey of Current Business*, vol. 70, N° 5, Washington, D.C. mayo de 1992, y U.S. Affiliates of Foreign Companies: Operations in 1989, *Survey of Current Business*, vol. 71, N° 7, Washington D.C., julio de 1991.

### 3. La magnitud de la inversión directa con origen en América Latina

Si bien es posible mostrar con información a nivel de empresa que las inversiones desde países de América Latina tuvieron un comportamiento dinámico a partir de mediados de los años ochenta, sólo existe información agregada de flujos y acervos para siete países de la región: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, Perú y Venezuela. Los datos para 1988-1990 indican que estos países tenían inversiones en el exterior por 7 461 millones de dólares,<sup>13</sup> cifra que más que duplica la que se puede estimar para la totalidad de la región en 1975 (cuadro 1). Las inversiones argentinas, brasileñas, mexicanas y venezolanas se concentraban en países desarrollados y paraísos fiscales, mientras que las de los restantes países tendían a ubicarse en países de América Latina y en paraísos fiscales.

Datos más recientes indican que, en junio de 1992, la inversión brasileña en el exterior alcanzaba a 4 139 millones de dólares, de los que 53% se localizaba en paraísos fiscales, 39% en países desarrollados, fundamentalmente Estados Unidos y el Reino Unido, y 8% en países en desarrollo (Peres Núñez, 1993). Es impor-

tante resaltar el gran dinamismo de la inversión de Brasil en los países desarrollados, la que pasó de 707 millones de dólares en 1983 a 1 601 millones en 1992, correspondiendo a Estados Unidos dos tercios de este acervo (1 064 millones). Los datos para el principal país receptor de inversión desde América Latina (Estados Unidos) muestran que la posición neta de los países latinoamericanos<sup>14</sup> creció casi 65% entre 1987 y 1991, pasando de 3 935 millones de dólares a 6 466 millones, en lo cual las inversiones de Venezuela, México y Brasil (si se excluye a Panamá en tanto paraíso fiscal) tuvieron un peso determinante (cuadro 4).

En un análisis en detalle de las principales variables económicas de las filiales no bancarias en Estados Unidos (cuadro 5)<sup>15</sup> destaca la importancia de las ventas de las empresas con participación de capital latinoamericano; en 1990 ellas alcanzaron a 19 341 millones de dólares, cifra coherente con la que indica que tales filiales generaban más de 34 000 puestos de trabajo. Si bien estas cifras aún son pequeñas desde la perspectiva del total de la inversión extranjera en Estados Unidos (poco más del 1% en 1990), van en ascenso y su magnitud absoluta es significativa para los países de origen de esas inversiones.

## III

### Principales características de la inversión directa desde América Latina

A partir de seis estudios de casos —sobre Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México y Venezuela—<sup>16</sup> es

<sup>13</sup> De este total, 2 730 millones de dólares correspondían a Argentina, 2 397 millones a Brasil, 903 millones a México, 765 millones a Venezuela, 402 millones a Colombia, 201 millones a Chile y 63 millones al Perú. Datos de CEPAL, 1992a, para Brasil, Colombia, Chile y Perú en 1990, y de CET, 1991, para Argentina, México y Venezuela en 1988.

<sup>14</sup> La posición neta corresponde a la suma del capital de los inversionistas directos extranjeros más el saldo neto de sus cuentas con sus filiales localizadas en Estados Unidos. Por lo tanto, depende de la política de financiamiento de la casa matriz y sus filiales, la que está fuertemente influida por las tasas de interés reales en el país de origen de la inversión y en el país receptor. La relación entre esas tasas cambió fuertemente de 1989 a 1990, por ejemplo, entre México y Estados Unidos.

<sup>15</sup> Según el *Survey of Current Business*, una empresa es considerada filial cuando al menos 10% de su capital con derecho a voto es propiedad de un inversionista extranjero.

posible discernir las principales características que presenta la inversión directa en el exterior de las mayores empresas industriales de esos países. Entre tales características destacan las siguientes:

En primer lugar, hay una clara concentración de esa inversión en determinados países de destino. Para Brasil, México y Venezuela el principal país receptor es Estados Unidos. Si bien existen inversiones signi-

<sup>16</sup> Estos trabajos se realizaron en el marco del proyecto regional CEPAL/PNUD "Diseño de políticas para el fortalecimiento de la capacidad de innovación tecnológica y elevación de la competitividad internacional en el Ambito Empresarial Latinoamericano" (RLA/88/039). En el anexo se detallan las principales empresas industriales argentinas, brasileñas, mexicanas y chilenas con inversiones directas en el exterior. Debido a la confidencialidad de la muestra de empresas entrevistadas no se presentan los cuadros correspondientes a empresas colombianas y venezolanas.

ficativas de México en Centroamérica y Europa, y de Brasil y Venezuela en Europa, esto no invalida la aseveración anterior. La diversificación es relativamente mayor en las empresas industriales colombianas,<sup>17</sup> chilenas y argentinas, las que, por otra parte, tienden a orientarse principalmente hacia países de América Latina.<sup>18</sup>

En segundo lugar, la concentración por país receptor se relaciona también con una fuerte concentración por sector económico de destino. Teniendo en cuenta el monto de las inversiones más que el número de proyectos materializados, cabe identificar las siguientes especializaciones sectoriales (excluido el sector financiero):

i) La inversión venezolana en Estados Unidos está dirigida en más de 95% a la refinación de petróleo e industrias conexas a partir de la inversión de Petróleos de Venezuela, S. A.<sup>19</sup>

ii) La inversión de las empresas mexicanas es descollante en la manufactura de minerales no metálicos, particularmente por las grandes inversiones de Vitro, S.A. (envases de vidrio e industrias conexas) y de Cementos Mexicanos, S.A.<sup>20</sup>

iii) Las inversiones de empresas brasileñas están fuertemente concentradas en la producción de autopartes (Estados Unidos y Portugal) y confecciones (España y Portugal) y en compañías comercializadoras.

iv) Las empresas argentinas presentan una mayor diversificación sectorial, la que refleja fundamentalmente el hecho de que las inversiones en el exte-

rior con origen en ese país se iniciaron en etapas de desarrollo previas, como se verá más adelante.

En tercer lugar, las inversiones en el exterior de empresas latinoamericanas se han desarrollado en un marco temporal que difiere significativamente de un país a otro:

i) Las primeras empresas con base en Argentina que diversificaron sus inversiones al exterior lo hicieron desde las primeras décadas del siglo XX (por ejemplo, Bunge y Born en alimentos, y Alpargatas en textiles y calzado). Esas inversiones se radicaron en otros países de América del Sur, en especial Brasil. A partir de los años cuarenta, diversas empresas exitosas en la sustitución de importaciones, en especial de las industrias metalmeccánicas, realizaron inversiones también en otros países de la región (Katz y Kosacoff, 1983). Finalmente, en los años ochenta, nuevos grupos empresariales, en buena parte producto de la reestructuración que experimentó la industria argentina a partir de mediados de los setenta, invirtieron en el exterior en actividades como laboratorios farmacéuticos, siderurgia, papel, aluminio, bienes de capital sobre pedido (series cortas) e industria alimentaria (véase Bisang, Fuchs y Kosacoff, 1992).

ii) Las empresas de Brasil, México y Venezuela dieron pasos significativos hacia su expansión internacional a partir de la crisis de los años ochenta, si bien existen ejemplos de inversión en el exterior en decenios anteriores. Mientras que las inversiones previas a la crisis tendían a concentrarse en mercados protegidos de otros países de la región, las nuevas inversiones se dirigieron de preferencia a Estados Unidos. Una tendencia similar, aunque menos marcada, se verificó en las inversiones al exterior de empresas colombianas.

iii) Para Chile la internacionalización es un fenómeno muy reciente, que se dinamizó a partir de la flexibilización de las regulaciones sobre inversiones en el exterior, puesta en vigor en abril de 1991.

En cuarto lugar, el modelo y las políticas de desarrollo de cada país han incidido de manera determinante en el tipo de impulso hacia el exterior. Ello se puede observar en múltiples ejemplos:

i) En los casos de México y Brasil, se nota un estrecho paralelismo entre el modelo de desarrollo relativamente más abierto al exterior en el primero y la mayor cuantía de la inversión de sus principales grupos económicos. Los grupos brasileños, pese a tener dimensiones similares a los mexicanos, presentan menor propensión a la inversión externa. Naturalmente, la diferencia de localización y de tamaño de los

<sup>17</sup> Las principales inversiones directas colombianas en el exterior han sido realizadas por Carvajal S.A. (impresión y editorial en Brasil, Ecuador, Guatemala, Chile, México, Panamá y Venezuela, y distribuidoras en Estados Unidos y España); Distral S.A., con producción de bienes de capital en Venezuela y Estados Unidos (Florida), y Levapan S.A. (producción de levadura en Ecuador y Venezuela). La importancia de la internacionalización de Carvajal S.A. se verifica con claridad al considerar que cerca de 25% de las ventas de esa empresa es realizada por sus filiales en el exterior. (Datos de entrevistas a directivos de las empresas mencionadas).

<sup>18</sup> Las principales inversiones argentinas en los países desarrollados se localizan en el sector bancario y están concentradas en los Países Bajos (CET, 1991).

<sup>19</sup> En segundo lugar, tienen importancia las inversiones realizadas por empresas estatales productoras de aluminio en Bélgica, Estados Unidos y Costa Rica. En otros sectores, destacan las inversiones de Corimón en la industria química de Estados Unidos y de Venezolana de Pulpa en el Reino Unido (Ross, 1991; CEPAL, 1992b; América Economía, 1992).

<sup>20</sup> Para un análisis del proceso que llevó a que Vitro S.A. se transformara en el segundo productor de envases de vidrio de Estados Unidos y a que CEMEX controlara 29% del mercado español de cemento, véase Peres Núñez, 1990, y *The New York Times*, 1992.



mercados internos de ambos países cumple un papel importante en la permanencia de estilos de desarrollo diferentes. Una muestra clara de la importancia del modelo de desarrollo como determinante de la intensidad y amplitud de la expansión internacional de las empresas latinoamericanas surge al estudiar el comportamiento de las principales cadenas de televisión regionales (Arruda, 1991; Robina, 1991).

ii) La reestructuración de la industria argentina en los años setenta y los ochenta se refleja en el perfil de las empresas de ese país que se internacionalizaron a partir de entonces. La larga experiencia de internacionalización de las empresas argentinas permite mostrar con claridad un caso de estrecha relación entre patrón de desarrollo y dinámica inversora en el exterior (Bisang, Fuchs y Kosacoff, 1992). Los diferentes modelos de desarrollo que ese país ha seguido han ido acompañados de estrategias inversoras y razones para implementarlas también diferentes. La incipiente inversión de empresas chilenas en el exterior refleja asimismo una reestructuración de igual importancia.

iii) La "petrolización" estructural de la econo-

mía venezolana influyó de modo decisivo en la magnitud y la estructura de su inversión en el exterior (CEPAL, 1992a, recuadro V-6).

En resumen, existe una clara relación entre la concentración por sector y por país de destino de las corrientes de inversión, y el marco temporal y el modelo de desarrollo en los que tales flujos tuvieron origen. Las inversiones argentinas y de otros países previas a los años ochenta fueron expansiones "naturales" de procesos y empresas eficientes en la sustitución de importaciones. En algunos casos, esa expansión fue acompañada de transferencia de tecnologías apropiadas que esos mismos sectores o empresas habían desarrollado o adaptado. La protección de los mercados de los países receptores fue un incentivo para tal expansión, al tiempo que también la "forzaba" como único mecanismo de mantener mercados conquistados por la vía de las exportaciones. La lógica de muchas de las inversiones más recientes, en especial desde México y Brasil, se encuentra en un conjunto más complejo de factores que se analizan en el apartado siguiente.

## IV

### Factores determinantes de la inversión en el exterior

El dinamismo actual de la inversión en el exterior de algunas empresas latinoamericanas líderes obedece a la interacción de factores que la impulsan y otros que la dificultan. Algunos de esos factores son considerados en los enfoques analíticos que buscan explicar la dinámica de la inversión directa en el exterior desde países en desarrollo; sin embargo, en conjunto ellos parecen ir más allá de las razones indicadas por los análisis del ciclo de vida del producto, del ciclo de desarrollo de la inversión y de la acumulación de capacidades, reseñados más atrás.

#### 1. Factores que impulsan a las empresas a la internacionalización

Las empresas estudiadas han buscado la internacionalización movidas por factores internos de las empresas y por factores externos que son propios del contexto en que ellas actúan.

Los factores internos, que por lo demás son los

más parecidos a los que consideran los análisis tradicionales de la inversión de los países desarrollados en el exterior, tienen su origen en:

i) La búsqueda de mayor eficiencia y rentabilidad, que entre otras cosas implica usar mecanismos para aprovechar ventajas comparativas en varios países, utilizar plenamente la posibilidad de beneficiarse de economías de escala y de alcance, e incluso hacer posible el desarrollo de tecnología propia.

ii) El deseo de acelerar o hacer posible el aprendizaje sobre mercados, operaciones, técnicas gerenciales y productos, y

iii) La necesidad de reducir los riesgos inherentes a la gestión empresarial en economías altamente inestables.

Los factores externos, propios del contexto en que operan las empresas, también han tenido un papel importante en la expansión internacional de aquéllas basadas en países de la región. Entre ellos destacan:

i) Factores de "expulsión", que responden a la

voluntad de las empresas de independizarse de los vaivenes de la política económica y la coyuntura nacionales. En especial, ellas buscan aumentar el porcentaje de ingresos en moneda extranjera en sus ingresos totales para evitar la inestabilidad de las políticas cambiarias de los países. Naturalmente, la inversión en el exterior desde algunos países es también una forma de tomar distancia de mercados internos que se espera continúen siendo de lento crecimiento.

ii) Factores vinculados a la dinámica de la competencia de mercados. Las inversiones externas han permitido frenar el avance sobre el mercado interno de empresas competidoras de nivel internacional, aprovechar oportunidades de alianzas estratégicas y desarrollar nuevos mercados y nichos de mayor valor agregado (como lo han hecho por ejemplo empresas brasileñas de confección). Hay que recordar que la actividad de filiales ubicadas en países desarrollados ha hecho posible o facilitado el acceso de empresas de la región a nuevas tecnologías y financiamiento.

iii) Cambios operados en la estructura organizacional y técnica de las industrias consumidoras de bienes exportados desde América Latina. Estos han impulsado a las empresas a instalar plantas en los mercados donde tales industrias consumidoras están radicadas. Por ejemplo, las empresas brasileñas de autopartes, como Metal Leve o COFAB, han realizado inversiones en Europa o en Estados Unidos para poder operar con gestión de inventarios "justo a tiempo", como lo exigen sus clientes, desarrollar los diseños en estrecho contacto con ellos, e incluso suministrar "soluciones tecnológicas" más que partes o componentes (véase el caso de Metal Leve en CEPAL, 1992a, recuadro V-4).

iv) Es posible que en el contexto de la economía internacional, los procesos de regionalización en cur-

so conduzcan a desviar el comercio más que a incrementarlo. Esto crea incertidumbre, la que puede ser reducida, al menos parcialmente, mediante la instalación de plantas, locales de almacenamiento o centros de comercialización en países que son seguros participantes en los acuerdos en curso. La aparición intermitente del proteccionismo no hace más que acentuar la importancia de reducir dicha incertidumbre.

## 2. Factores que traban la internacionalización

Entre los diversos factores que han obstaculizado en distintos países los intentos de internacionalización de sus empresas líderes, destacan dos grupos:

i) Los factores de política macroeconómica, en particular los que tienen que ver con regulaciones que impiden el libre flujo de fondos en cuenta de capital (vigentes en la mayoría de los países de la región hasta mediados de los años ochenta o más recientemente en el caso de Chile) y con la ausencia de tratados tributarios internacionales que impidan el costo que implica la doble tributación.

ii) Factores internos a la empresa. La escasez de algunos factores productivos (por ejemplo, recursos financieros y equipos de gestión) han trabado o retardado la inversión en el exterior. Por otra parte, el limitado conocimiento que tienen muchas empresas del escenario internacional de inversiones ha sido una restricción significativa, ya que aumenta la incertidumbre de los resultados de posibles inversiones.

La información disponible para los casos estudiados permite señalar que los factores que impulsan la internacionalización son actual y potencialmente más poderosos que los que la traban. Si bien los elementos disponibles no bastan para calificar las inversiones en curso como un proceso en sentido estricto, sí parecerían ser suficientes para señalar tendencias.

# V

## Las principales tendencias en América Latina a principios de los años noventa

Las tendencias actuales no tienen una dimensión regional sino que dependen básicamente de las coyunturas y los balances de fortalezas y debilidades de las empresas de cada país. A nivel general, existe una

creciente percepción empresarial de que las operaciones de inversión en el exterior son necesarias para mantener mercados ya conquistados o para penetrar mercados de mayor valor agregado, y se estima que

en industrias de tipo global, las empresas de países en proceso de apertura comercial y con ineficiencias sistémicas corren el riesgo, si no operan con una estrategia también global, de perder su propio mercado interno.

A nivel de países las tendencias fundamentales son las siguientes:

i) Aumentan las inversiones de los grandes grupos de capital privado de México en Estados Unidos, lo que está vinculado con la creación de la zona de libre comercio en América del Norte.

ii) Para las empresas argentinas, la constitución del Mercosur ha significado una consolidación de su estrategia de inversiones en el sur del Brasil, en especial en ramas vinculadas a agroindustrias.

iii) Algunas empresas chilenas han hecho inver-

siones externas relativamente importantes, en especial a partir de la flexibilización del reglamento de acceso al mercado de cambios informal para la salida de capital en calidad de inversión directa. Esa flexibilización se combina con una mayor madurez de las empresas chilenas capaces de invertir en el exterior, la que se observa con claridad en su participación en importantes privatizaciones de empresas realizadas en Argentina a partir de 1991.<sup>21</sup>

Si bien lo señalado apunta a una creciente inversión en el exterior por las empresas de países latinoamericanos, es probable que, al lograr los gobiernos y las sociedades nacionales una mayor comprensión del fenómeno y de sus efectos, la tendencia se acentúe y el proceso se dinamice.

## VI

### El impacto de las inversiones de empresas latinoamericanas en el exterior

De hecho, no existen evaluaciones sobre el impacto de las inversiones de empresas latinoamericanas en el exterior. En especial, no se conocen sus efectos en la competitividad internacional de los países donde se localizan las casas matrices, y menos aún en el nivel de bienestar de sus habitantes. La aceptación social y política de tales inversiones se ha dificultado por falta de tal evaluación. En algunos países, el acceso mismo a la información empresarial es difícil, en la medida en que los procesos de inversión directa en el exterior son confundidos con fuga de capitales, agotamiento del ahorro interno e incluso falta de patriotismo. Con toda seguridad, una información amplia y precisa y una adecuada evaluación contribuirán a aminorar ideas preconcebidas que constituyen una traba real a las inversiones en el exterior.

Pese a las carencias indicadas, hay elementos para esbozar una posible evaluación en lo que se refiere a la apertura o mantenimiento de mercados y al acceso a recursos financieros.

En lo que hace al efecto de las filiales en el comercio exterior de los países de origen, la información sobre tales filiales en Estados Unidos (cuadro 6) registra un saldo negativo para el país huésped.

Si bien en el cuadro no es posible identificar al país de origen del capital como único beneficiario de

tal saldo, la información emanada de los estudios nacionales y el propio carácter de las grandes inversiones de empresas de México en vidrio y cemento, de Brasil en autopartes y de Venezuela en la industria petrolera, permiten afirmar que efectivamente la inversión en el exterior ha mejorado el saldo comercial de los países mencionados.

En lo que se refiere a financiamiento, el deterioro de la posición neta de la inversión extranjera de origen mexicano en Estados Unidos entre 1989 y 1990 (cuadro 4), parece sugerir la utilización de las filiales en ese país como fuente de recursos financieros. La información disponible respecto a la inversión directa de origen mexicano es que ella ha crecido; por lo tanto, el deterioro de la posición neta debe tener su razón de ser en las cuentas con la casa matriz, que deben de haber disminuido su saldo deudor o incrementado un posible saldo acreedor. Ambos movi-

<sup>21</sup> Según información suministrada por el Ministerio de Economía de Argentina, las inversiones directas chilenas en ese país en el curso de 1992 alcanzarían los 700 millones de dólares. Esta cifra contrasta con los 200 millones de dólares de inversión directa en el exterior registrados en el Banco Central de Chile entre 1971 y 1991 (*Estrategia*, 1992, p. 39). Véase un detalle de las principales inversiones directas de empresas chilenas en Argentina en el anexo, sección D.

CUADRO 6

**Estados Unidos: Comercio exterior de las filiales no bancarias  
de empresas externas ubicadas en ese país**  
(Millones de dólares)

País de origen de la empresa	1990		1989		1988	
	Exportación desde EEUU	Importación a EEUU	Exportación desde EEUU	Importación a EEUU	Exportación desde EEUU	Importación a EEUU
Brasil	196	211	134	186	148	186
México	157	811	131	821	84	803
Venezuela	257	4 637	141	2 886	74	... <sup>a</sup>
Otros	1 027	603	1 274	609	1 217	... <sup>a</sup>
<b>América Latina excl. Panamá</b>	<b>1 637</b>	<b>6 262</b>	<b>1 681</b>	<b>4 501</b>	<b>1 542</b>	<b>3 806</b>
Panamá	247	547	331	544	266	523
<b>Total América Latina</b>	<b>1 883</b>	<b>6 809</b>	<b>2 012</b>	<b>5 045</b>	<b>1 808</b>	<b>4 329</b>
<b>Total mundial</b>	<b>91 137</b>	<b>180 674</b>	<b>84 263</b>	<b>169 745</b>	<b>69 541</b>	<b>155 533</b>

Fuente: Estados Unidos, Departamento de Comercio, U.S. affiliates of foreign companies: operations in 1990, *Survey of Current Business*, vol. 72, N° 5, Washington, D.C., mayo de 1992; U.S. affiliates of foreign companies: operations in 1989, *Survey of Current Business*, vol. 71, N° 7, Washington, D.C., julio de 1991 y U.S. affiliates of foreign companies: operations in 1988, *Survey of Current Business*, vol. 70, N° 7, Washington, D.C., julio de 1990. La suma de las cifras en las fuentes no siempre coincide con los totales y subtotales presentados.

<sup>a</sup> La fuente eliminó el dato por razones de confidencialidad.

mientos serían compatibles con la diferencia de tasas reales de interés existente entre ambas economías en esos años.

El influjo de las políticas gubernamentales sobre la internacionalización de empresas de la región aún dista de estar definido. Sin embargo, es posible que, incluso antes de tener evaluaciones precisas, se pueda afirmar que avanzar en la negociación de acuerdos que eviten la doble tributación y eliminar trabas innecesarias a flujos de capital para inversión directa son pasos adecuados para aumentar la competitividad y fortalecer la base empresarial latinoamericana. Para adelantar medidas adicionales se necesitará un conocimiento mucho más preciso sobre las consecuencias de la internacionalización.

Un estudio acabado permitiría también eliminar obstáculos a la inversión externa derivados de percepciones posiblemente equivocadas de que esas inversiones implican un uso ineficiente del ahorro interno, escaso por definición, que es necesario para el desarrollo nacional. Las restricciones a la inversión

externa de Petróleos de Venezuela S.A. establecidas por el Gobierno de Venezuela a mediados de 1992 parecen responder precisamente a una percepción de este tipo (*Latin American Weekly Report*, 1992). Los problemas de percepción tampoco están ausentes en los países receptores de inversiones latinoamericanas, como lo muestra la resistencia de congresistas de Estados Unidos a la compra de PPI Del Monte Fresh Produce por un grupo mexicano.<sup>22</sup>

En conclusión, se podría afirmar que es necesario analizar a fondo los efectos de la inversión en el exterior de las empresas latinoamericanas en la competitividad internacional de las empresas inversionistas, en la generación de ventajas competitivas en el país de origen y, finalmente, en el bienestar de la población tanto en el país de origen como en el país receptor de la inversión.

<sup>22</sup> La oposición surgió a partir de la participación (minoritaria) del banco estatal de fomento industrial (Nacional Financiera) en el grupo de inversionistas mexicanos (*La Jornada*, 1992; *The Wall Street Journal*, 1992).

## Bibliografía

- América Economía (1992): Santiago de Chile, número especial, diciembre.
- Arruda, Mauro (1991): *A internacionalização da TV Globo*, Proyecto Regional CEPAL/PNUD RLA/88/039, Santiago de Chile, CEPAL.
- Banco de Corea (1989): *Overseas Investment of Korea*, Seúl, diciembre.
- Banco Mundial, Departamento de Industria y Energía (1989): *Foreign Direct Investment from the Newly Industrialized Economies*, Industry series papers, N° 22, Washington, D. C., diciembre.
- Bisang, Roberto, Mariana Fuchs y Bernardo Kosacoff (1992): *Internalización y desarrollo industrial: inversiones externas directas de empresas industriales argentinas*, documento de trabajo, N° 43 (LC/BUE/L.125), Buenos Aires, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Oficina en Buenos Aires, febrero.
- CEPAL (1992a): *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, LC/G. 1701 (SES.24/3), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_(1992b): *Inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 1970-1990*, DSC/1/Add.1 y DSC/1/Add.2, Santiago de Chile, septiembre.
- CET (Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales) (1988): *Transnational Corporation in World Development: Trends and Prospects*, Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E.88.II.A.7.
- \_\_\_\_\_(1991): *Transnational corporations from developing countries. Impact on home countries*, Nueva York, mimeo.
- Chen, Che-Hung (1986): Taiwan's foreign direct investment, *Journal of World Trade Law*, vol. 20, N° 6, Ginebra, noviembre-diciembre.
- Dunning, John (1986): The investment development cycle and Third World multinationals, K. M. Kahn (ed.), *Multinationals of the South: New Actors in the International Economy*, Nueva York, St. Martin's Press/German Overseas Institute.
- El Mercurio (1992): Santiago de Chile, 18 de abril.
- Estados Unidos, Departamento de Comercio (1990): U.S. affiliates of foreign companies: operations in 1988, *Survey of Current Business*, vol. 70, N° 7, Washington, D.C., julio.
- \_\_\_\_\_(1991): The international investment position of the United States in 1990, *Survey of Current Business*, vol. 71, N° 6, Washington, D.C., junio.
- \_\_\_\_\_(1991b): U. S. affiliates of foreign companies: operations in 1989, *Survey of Current Business*, vol. 71, N° 7, Washington, D.C., julio.
- \_\_\_\_\_(1992): The international investment position of the United States in 1991, *Survey of Current Business*, vol. 72, N° 6, Washington, D.C., mayo.
- Estrategia (1990): Santiago de Chile, 19 de noviembre.
- \_\_\_\_\_(1992): Santiago de Chile, 28 de septiembre.
- Expansión (1992): N° 589, México D.F., Expansión, S.A., 29 de abril.
- Katz, Jorge y Bernardo Kosacoff (1983): Multinationals from Argentina, Sanjaya Lall (ed.), *The New Multinationals: the Spread of Third World Enterprises*, Nueva York, John Wiley & Sons.
- Kuang, Dae-Hwan (1989): *Korea's Overseas Investment in Rapid Rise*, Seúl, Korea Exchange Bank.
- La Jornada (1992): México D.F., 2 de noviembre.
- Lall, Sanjaya (1983): *The New Multinationals. The Spread of Third World Enterprises*, Nueva York, John Wiley & Sons.
- Latin American Weekly Report (1992): Pérez orders state oil company to halt and reverse internationalization drive, Londres, Latin American Newsletters, 10 de septiembre.
- Lawrence, Robert (1991): *Scenarios of the World Trading System and their Implications for Developing Countries*, Technical papers, N° 47, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Naciones Unidas, Comisión de Empresas Transnacionales (1990): *Non-Conventional Transnational Corporations* (E/C.10/1990/18), Washington, D.C., 5 de mayo.
- OCDE (1992): *The Dynamic Asian Economies and International Direct Investment*, París.
- Ozawa, Terutomo (1975): Peculiarities of Japan's multinationalism: facts and theories, *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, vol. XXVIII, N° 115, Roma, Banca Nazionale del Lavoro, diciembre.
- \_\_\_\_\_(1991): Japan in a new phase of multinationalism and industrial upgrading: functional integration of trade, growth and FDI, *Journal of World Trade*, vol. 25, N° 1, Ginebra, Werner Publishing Company Ltd., febrero.
- Paúl Fresno, Luis Hernán (1991): *Segunda etapa en el proceso de integración a los mercados globales: inversión directa de empresas chilenas en el exterior*, Proyecto Regional CEPAL/PNUD RLA/88/039, Santiago de Chile, CEPAL.
- Peres Núñez, Wilson (1990): *From Globalization to Regionalization: the Mexican Case*, Technical papers, N° 24, París, OCDE, Centro de Desarrollo, agosto.
- \_\_\_\_\_(1993): *La inversión directa intrarregional en América Latina*, mimeo, CEPAL, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, Santiago de Chile.
- Robina, Soledad (1991): *La internacionalización de una empresa mexicana: el caso de Televisa*, Proyecto Regional CEPAL/PNUD RLA/88/039, Santiago de Chile, CEPAL.
- Ross, Maxim (1991): La inversión directa en actividades productivas en el exterior: el caso de Venezuela, Proyecto Regional CEPAL/PNUD, RLA/88/039, Santiago de Chile, CEPAL.
- The New York Times (1992): Mexico cement maker strikes again in Spain, Nueva York, 21 de julio.
- The Wall Street Journal (1992): Mexican group plans to buy a fruit firm from Polly Peck for about \$ 500 million, 12 de agosto.
- Ventura, Vivianne (1991): *A internacionalização das empresas brasileiras*, Proyecto Regional CEPAL/PNUD RLA/88/039, Santiago de Chile, CEPAL.
- Vernon, Raymond (1966): International investment and international trade in the product cycle, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 80, N° 2, Cambridge, Mass., Harvard University, mayo.
- Wells, Jr., L. T. (1983): *Third World Multinationals. The Rise of Foreign Investment from Developing Countries*, Cambridge, Mass., The Massachusetts Institute of Technology, MIT Press.

ANEXO

## A. Principales empresas argentinas con inversión directa en el exterior

Empresa	Filiales en el exterior	País	Año	Actividad	Observaciones
Bunge y Born	Molinos Harineros	Paraguay	1943	Agroalimentos	
	Sanbra	Brasil	1905	Agroalimentos	Controla 11 empresas
	Samrig	Brasil	1928	Químicos, textil	Controla 9 empresas
	La Fabril	Perú	1943	Agroalimentos	Controla 9 empresas
Alpargatas	Fab. Uruguaya de Alpargatas	Uruguay	1890	Hilados, calzado	
	São Paulo Alpargatas	Brasil	1907	Hilados	Desde 1982 es de capital brasileño
	Comercial Textil Ltda.	Chile	1982	Comercialización	
	Anstalt Balzer	Suiza	1983	Holding	
	Exportex Anstalt	Suiza	1985	Comercialización	Tiene cinco sucursales
Arcor	Arcopar	Paraguay	1978	Golosinas	Coinversión con capitales locales
	Nuchar SA	Brasil	1980	Golosinas	
	Van Dam S.A.	Uruguay	1980	Golosinas	Coinversión con capitales locales
	Alimentos Indal	Chile	1981	Mermeladas	Coinversión con capitales locales
Techint	TPT Houston	EEUU	1990	Terminación de tubos	
	CEI	Italia	1922	Ingeniería electro-mecánica	
	Techint SA México	México	1954	Ingeniería industrial	
	COMEI	México	s.i.	Ingeniería industrial	Controlada por Techint México
Techint	TAMSA	México	1952	Siderurgia	Participación minoritaria
	Pomini Farrel	Italia	1988	Equipos industriales	
	Giustina International	Italia	s.i.	Equipos industriales	Controlada por Pomini Farrel
	Breda -Techint Macchine	Italia	s.i.	Equipos industriales	Coinversión Alumix-Breda y Techint
	Casagrande Techint	Italia	1990	Equipos industriales	Coinversión Casagrande y Techint
F.V.	Ecuacobre	Ecuador	1978	Grifería sanitaria	
	DOCOL	Brasil	1984	Grifería sanitaria	
	Fravi SA	Brasil	1977	Comercializadora	
	FV of America	EEUU	1988	Comercializadora	
Celulosa	Fabipar	Paraguay	1982	Papelera	
SINTYAL	Lab. Krinos	Venezuela	1982	Lab. farmacéutico	
	Sintyal Perú	Perú	1985-1989	Lab. farmacéutico	
	Sintyal Chile	Chile	1985-1989	Lab. farmacéutico	
	Sintyal Uruguay	Uruguay	1985-1989	Lab. farmacéutico	
	Chepar	Paraguay	1985-1989	Lab. farmacéutico	
	Chemobras	Brasil	1985-1989	Lab. farmacéutico	
	Difucap	Brasil	1985-1989	Lab. farmacéutico	Asociación con Sanofi
	Chemo-Ibérica	España	1974	Comercializadora	
	Parke-Davis España	España	1985	Lab. farmacéutico	
s.i.	Italia	s.i.	Lab. farmacéutico		

Empresa	Filiales en el exterior	País	Año	Actividad	Observaciones
Bagó	Hondulab	Honduras	s.i.	Lab. farmacéutico	Contrato con Keun Wah Farmac. de Corea
	Laboratorios Amstrong (49%)	México	s.i.	Lab. farmacéutico	
	Ethipharma	Bolivia	s.i.	Lab. farmacéutico	
	Profarma	Chile	s.i.	Lab. farmacéutico	
	Betal	Uruguay	s.i.	Lab. farmacéutico	
Gramón	G. Ramón	Paraguay	s.i.	Lab. farmacéutico	Participación minoritaria
Roemmers	Roemmers Uruguay	Uruguay	s.i.	Lab. farmacéutico	
	Roemmers Paraguay	Paraguay	s.i.	Lab. farmacéutico	
Manuel Sanmartín	Máquinas Sanmartín Ltda.	Brasil	1975	Máquinas para la industria y de bebidas	
	Máquinas Austral SA	México	1978	Lavadoras de envases	
Carballo y Cía.	Equis SRL s.i.	Paraguay	1975	Máq. para industria de bebidas	
		Brasil	s.i.	Máq. para industria de bebidas	
Peñaflor	Bearco	Puerto Rico	1979	Vinos	
	Andean Vineyard Co. Inc.	EEUU	1975	Comercializadora de vinos	
	Vinos Arg. Imports USA	EEUU	1978	Comercializadora de vinos	
	Trapiche U.K.	Reino Unido	1990	Comercializadora de vinos	
Promecor	Promecor Brasil	Brasil	1980	Máquinas - herramienta	
Zanella Hnos.	Agromecánica Paraguaya	Paraguay	1965	Máquinas especiales	Se vende en 1973
	Branco Motores	Brasil	1991	Partes para motocicletas y productos metálicos	
Sandor	s.i.	Brasil	1992	Motores con caja automática para ciclomotores	En ejecución
	s.i.	Brasil		Planta de ciclomotores	En ejecución
	s.i.	México		Productos lácteos	En ejecución
Carrocerías El Detalle	s.i.	Brasil		Productos lácteos	En ejecución
				Fabricación de chasis	En ejecución

Fuente: Adaptación basada en Roberto Bisang, Mariana Fuchs y Bernardo Kosacoff, *Internacionalización y desarrollo industrial: inversiones externas directas de empresas industriales argentinas*, Proyecto Regional CEPAL/PNUD RLA/88/039, CEPAL, Santiago de Chile, 1991.

## B. Principales empresas brasileñas con inversión directa en el exterior

Empresa (por sectores)	Ventas (millones de dólares)	Actividad	País	Año	Observaciones
<b>Alimentos</b>					
Copersucar	2 043	Planta de café soluble	EEUU	1976	Cuarta procesadora de café en EEUU. Vendida a Nestlé en 1986
Ceval Alimentos (Hering)	1 135	Fábrica de aceites y harina de soya	Portugal	Inicio: 1993	Coinversión con otros grupos brasileños. Inversión: 40 millones de dólares
<b>Textil y vestimenta</b>					
SP Alpargatas	693	Fábrica de jeans	España	1989	Inversión menor a 14 mill. de dólares. Flexibilidad en la atención a clientes Penetrar segmentos de mayor margen
Hering	214	Fábrica de camisetas (Euro-Disney)	España	1988	780 empleados en 1991. Atender un segmento del mercado que exige entrega en plazos cortos.
Staroup	72	Fábrica de jeans	Portugal	1989	Proyectos en Alemania y EE.UU. Agregar valor al producto. Socio portugués.
<b>Embalaje</b>					
Toga	141	Fábrica de embalajes de papel y cartón	EEUU	1988	40% del capital de Bryce Corporation.
ITAP	138	Fábrica de embalajes para alimentos	EEUU (Buffalo N.York)	1983	150 empleados. Producción y acabado de productos exportados desde Brasil. Proyecto: una planta en Portugal
<b>Electro-Electrónica</b>					
Brastemp	763	40% de ex filial de Philips; productora de heladeras	Argentina	1990	Inversión: 10 mill. de dólares. Coinversión con Whirpool
Gradiente	272	Montaje equipo de sonido	México	1973	Cerrada en 1986
		Laboratorio y marca	Reino Unido	1979	Marca Garrard, planta cerrada en 1982.
<b>Madera y muebles</b>					
Duratex (Grupo Itau)	254	Planta productora	Alemania (Hannover)	1990	Coinversión. Ventas en 1990: 14 millones de dólares. Aumentar valor agregado
<b>Siderurgia y bienes de capital</b>					
Gerdau	1 097	Plantas siderúrgicas	Canadá (Ontario) Uruguay	1989 1981	Planta Ontario: 250 mil toneladas al año. Planta Uruguay: 39 mil al año. Vender en mercados protegidos, EEUU.
<b>Autopartes</b>					
COFAP	616	Fábrica de piezas para motores	Portugal	1991	Inversión: 150 mill. de dólares. Fondo CEE (Europa '92). Eliminar competencia potencial en Mercosur
Metal Leve	366	50% de Indufren Planta de pistones	Argentina EEUU (Carolina del Sur)	1991 1989	Inversión: 10 mill. de dólares. Ventas: 15 mill. de dólares Los clientes demandan soluciones tecnológicas y operación "justo a tiempo"
SIFCO	142	Planta de maquinado de ejes	EEUU	1989	Proyectos: planta de pistones (CEE) y planta de juntas (EEUU). Operación "justo a tiempo". Proyecto: segunda planta de maquinado para 1991.

Fuente: Vivianne Ventura, *A internacionalização das empresas brasileiras*, Proyecto Regional CEPAL/PNUD RLA/88/039, CEPAL, Santiago de Chile, 1991.



**C. Principales empresas mexicanas con inversión directa en el exterior**

Empresa	Actividad	País	Observaciones
Bimbo	Alimentos (pan)	Guatemala Chile	Proyectos en Colombia y El Salvador
Camesa	Productos metálicos	Estados Unidos	
Cemex	Cemento	Estados Unidos España	Controla 29% del mercado español. Productoras de cemento y mezcladoras de concreto en EEUU
Cydsa	Química	Estados Unidos	
Empresas Lanzagorta	Equipo petrolero	Estados Unidos	
EPN	Equipo petrolero	Estados Unidos	
GEAM	Productos agrícolas	Estados Unidos	Control de PPI Del Monte Fresh Produce. Inversión: 500 millones de dólares
Grupo Chihuahua	n. i.	Estados Unidos	
Industrias Monterrey	Paneles de espuma	Estados Unidos	Coinversión
Herdez	Alimentos	Estados Unidos	
Grupo ICA	Construcción	Estados Unidos Centroamérica	
Maseca	Harina de maíz	Costa Rica	
Peñoles	Minería	Estados Unidos	
Petróleos Mexicanos	Refinación de petróleo	España	Inversión: 170 millones de dólares en 5% de Repsol (I.N.H.)
Peñoles	Minería	Estados Unidos	
Pulsar	Alfombras	Estados Unidos	
Quadrum	Fabricación de teléfonos públicos	Estados Unidos	
TAMSA	Tubos de acero	Estados Unidos	
Vitro S.A.	Vidrio, productos de vidrio y artículos de línea blanca	Estados Unidos	Control de Anchor Glass Corp. (segundo productor de envases de vidrio en EEUU). Coinversiones con Corning Inc.

Fuentes: *Expansión*, N° 589, México, DF., *Expansión*, S. A., 29 de abril de 1992; *América Economía*, número especial, diciembre de 1992; y *The New York Times*, 21 de julio de 1992.

**D. Principales empresas chilenas con inversión directa en el exterior**

Empresa	Actividad	País	Observaciones
Chilectra, Enersis y Endesa	Energía eléctrica	Argentina	25.2% de Edesur. Inversión: 275 mill. de dólares
Endesa, Enersis y Chilectra	Energía eléctrica	Argentina	42% de Central Costanera. Inv.: 23 mill. de dólares
Chilgener y Chilquinta	Energía eléctrica	Argentina	60% de Central Puerto. Inversión: 92 mill. de dólares
Masisa	Construcción planta de tableros	Argentina	Inversión: 35 mill. de dólares
Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones	Compra de fábrica de pañales	Argentina	Química Estrella San Luis S.A. Inv. 11.5 mill. de dólares
Dos en Uno	Fábrica de confites	Argentina	Inv. 10 mill. de dólares
Cemento Polpaico	Cemento	Colombia	Participación minoritaria. Inv. 10 mill. de dólares
Cerámicas Cordillera	Compra de planta de cerámica	Argentina	Inv. 8.5 mill. dólares
Indura	Compra de planta de gases industriales	Argentina	
Grupo Luksic	Planta cervecera, electricidad	Argentina	Inversiones en la provincia de Salta
Cochrane S.A.	Imprenta	Argentina y Brasil	Coinversiones con Editorial Atlántida (Arg.) y Editorial O Globo (Brasil)
SOQUIMICH	Nitratos y yodo	Argentina y otros	Filiales en 6 países con inversión de 7 millones de dólares
Madeco	Industria eléctrica	Argentina	Compra de Industrias Eléctricas Quilmes. Inv.: 5.5 millones de dólares
Madeco	Tubos de cobre	China	Coninversión con Codelco (Chile) y Beijing Non Ferrous Metal, para crear Beijing Santiago Copper Corp. Capital.: 4.8 mill. de dólares

*Fuente:* Luis Hernán Paúl Fresno, *Segunda etapa en el proceso de integración a los mercados globales: inversión directa de empresas chilenas en el exterior*, Proyecto Regional CEPAL/PNUD RLA/88/039, CEPAL, Santiago de Chile, 1991; *Estrategia*, Santiago de Chile, 28 de septiembre de 1992 y 19 de noviembre de 1990; *El Mercurio*, Santiago de Chile, 18 Abril de 1992.

# Régimen jurídico *del agua* La experiencia *de Estados Unidos*

**Carl J. Bauer**

*Candidato doctoral visitante  
del Departamento de  
Jurisprudencia  
y Política Social de la  
Escuela de Leyes de la  
Universidad de California.*

La índole de los regímenes de derechos de propiedad ejerce gran influencia en el aprovechamiento de los recursos hídricos y otros recursos naturales y, por lo tanto, en el desarrollo económico. Aunque en las sociedades capitalistas los derechos de propiedad son predominantemente "privados", en la práctica su forma y contenido están configurados por una amplia gama de instituciones políticas, económicas, jurídicas y sociales, de manera que el límite entre lo "público" y lo "privado" es a menudo muy difícil de precisar. El caso del agua es especialmente problemático: por las características físicas peculiares de dicho elemento, los derechos privados son típicamente de *utilización* y no de propiedad, lo que hace indispensable una reglamentación pública para coordinar a los usuarios. Además, se estima generalmente que los regímenes de derechos de propiedad del agua se ven afectados en gran medida por las condiciones geográficas, principalmente si el clima es húmedo o seco. En este artículo se presenta un estudio monográfico estadounidense sobre los derechos de propiedad y la intervención del Estado en el aprovechamiento de los recursos hídricos, que muestra varias características análogas a la situación que se vive en la América Latina contemporánea: contrastes geográficos, transformaciones económicas producidas por el paso de un desarrollo agrícola a uno de tipo urbano-industrial y controversias políticas respecto de la función pública y los límites de la propiedad privada. El caso se refiere al estado de Washington desde finales del siglo XIX hasta la Segunda Guerra Mundial, muestra dos doctrinas contradictorias en materia de derechos de agua y un equilibrio radicalmente cambiante entre riego e hidroelectricidad, y puede ofrecer varias enseñanzas generales a la región latinoamericana. De este caso podemos derivar varias enseñanzas generales: i) las condiciones geográficas son mucho menos importantes para la doctrina y las instituciones jurídicas que la redefinición y la seguridad de los derechos privados necesarios para alentar las inversiones de capital; ii) la importancia del aprovechamiento de los recursos hídricos para el crecimiento económico regional depende de la intervención pública para superar las limitaciones del sector privado; iii) la propiedad privada puede revestir varias formas diferentes e incompatibles, algo que sus partidarios y oponentes a menudo desconocen; iv) un régimen de propiedad privada orientado al desarrollo económico dinámico sólo puede establecerse y mantenerse mediante el apoyo activo de la intervención y administración del Estado, y v) un régimen de esa índole puede vencer con tanta eficacia los obstáculos geográficos y sociales que la naturaleza interpone a la propiedad privada, que las reformas jurídicas e institucionales necesarias para asegurar un "desarrollo ambientalmente sostenible" tendrán que ser quizá más radicales de lo que suele suponerse.

# I

## Introducción

En América Latina y en otros lugares la índole de los regímenes de derechos de propiedad ejerce gran influencia en las modalidades de aprovechamiento de los recursos hídricos y otros recursos naturales y, por lo tanto, en el desarrollo económico de la región en general.<sup>1</sup> En las sociedades capitalistas, naturalmente, los derechos de propiedad son predominantemente "privados", pero su forma y contenido reales están configurados por una amplia gama de instituciones políticas, económicas, jurídicas y sociales. La manera de definir los límites y las relaciones entre lo "público" y lo "privado" se convierte, de este modo, en un asunto crucial y controvertido.

En el caso del agua el tema es particularmente complicado. Ello obedece, en parte, a la índole física del agua: sus propiedades cinéticas, fluidez, multiplicidad de usos e importancia vital le confieren un carácter intrínsecamente público. Diferentes condiciones geográficas afectan también la propiedad del agua. Se estima generalmente que la aridez o la humedad del clima ejercen una poderosa influencia en los regímenes de derechos de agua: su escasez o abundancia influyen respecto de qué usos de la tierra u otras actividades económicas son más factibles y esto, a su vez, influye en las normas jurídicas sobre la utilización y control de los recursos hídricos. Esta creencia puede convertirse

en una suerte de "determinismo ambiental", según el cual las sociedades de climas áridos tienden a elaborar códigos de aguas similares, que difieren notoriamente de los elaborados por las sociedades de climas húmedos.

El presente trabajo se basa en la premisa de que las actividades normativas latinoamericanas pueden sacar importantes conclusiones acerca de los derechos de propiedad y la función pública en materia de aprovechamiento de los recursos hídricos, a partir de un estudio de lo ocurrido en el estado de Washington, desde finales del siglo XIX hasta la Segunda Guerra Mundial. No obstante las diferencias manifiestas, este caso presenta varios rasgos que son muy similares a las condiciones de la América Latina contemporánea: la variabilidad y los contrastes geográficos; la transformación económica que significó pasar de actividades primordialmente agrícolas y de explotación de recursos a un desarrollo más urbano e industrial y las controversias políticas sobre qué papel cabe al Estado en este proceso y sobre la índole y los límites de los derechos de propiedad privados. Aunque el estudio se circunscribe a los recursos hídricos, sugiere enseñanzas de carácter más general acerca de la relación entre la propiedad privada y la función pública y acerca de las perspectivas de sustentabilidad ambiental en una situación de desarrollo capitalista.

# II

## El aprovechamiento de los recursos hídricos y las cuestiones normativas en América Latina

La región latinoamericana se caracteriza por presentar condiciones ambientales y climáticas muy variadas. Ello sucede no sólo entre los distintos países (por ejemplo, en general, México es más árido que Brasil) sino también al interior de los mismos, ya que

<sup>1</sup> Por "régimen" quiero significar tanto el concepto jurídico de los derechos de propiedad propiamente tales como el complejo de instituciones públicas asociadas a través de las cuales se expresan concretamente esos derechos.

casi todos poseen regiones áridas y húmedas (compárense, por ejemplo, México septentrional y meridional, las regiones occidental y oriental de Argentina, etc). Esa variedad, cuando se combina con la distribución geográfica de las distintas actividades económicas, se traduce en una amplia gama de condiciones de oferta y demanda de recursos hídricos y, por lo tanto, de problemas en materia de leyes, políticas y gestión de estos recursos.

A pesar de tal variedad, existen diversos factores económicos, sociales y políticos que son comunes al tema de los recursos hídricos en la mayor parte de América Latina. Estos factores, según fueron señalados en un análisis de las Naciones Unidas en 1980, son los siguientes: crecimiento de la población y de la producción económica; urbanización creciente (es decir, concentración geográfica del desarrollo); recursos hídricos abundantes situados habitualmente a gran distancia de los centros poblados; adopción rápida de la tecnología moderna, y centralización del poder político y económico y de las facultades decisorias. Estas características se combinan para generar dos tipos de problemas en relación con los recursos hí-

dricos: i) problemas de cantidad, regulación de flujo y controversias respecto de la utilización del agua y de la tierra, y ii) problemas urbanos de mala calidad del agua, asociados especialmente con la pobreza (Naciones Unidas/CEPAL/PNUMA, 1980). Estos análisis y otros posteriores han demostrado que se precisa un funcionamiento institucional más integrado, una distribución más equitativa de los costos y beneficios derivados del aprovechamiento de los recursos hídricos y una planificación a largo plazo más eficaz y participativa (véase también CEPAL, 1989). La realización de estos objetivos dependerá en gran medida de la índole de los regímenes de derechos de propiedad y la función que compete al Estado.<sup>2</sup>

### III

## Contradicciones entre propiedad privada y desarrollo económico

La propiedad privada como idea y como institución ha desatado grandes debates y pugnas. Sin embargo, a menudo ni sus partidarios ni sus oponentes han podido establecer la diferencia entre los distintos tipos de propiedad privada y sus justificaciones, con lo que confunden argumentos que no siempre son compatibles y pueden incluso ser contrapuestos.<sup>3</sup>

El argumento político clásico sostiene, por ejemplo, que la propiedad privada es la mejor garantía de la libertad individual, pues delimita una esfera de actividad privada dentro de la cual se prohíbe la intervención del Estado. El argumento puede también encerrar aspectos morales o filosóficos, puesto que esa libertad comprende el derecho del individuo a la autodeterminación, el libre albedrío, etc. (Ramos, 1991). Los argumentos económicos clásicos revisten dos aspectos que no van necesariamente unidos: el primero afirma que la propiedad privada estimula la producción y la productividad mediante la concesión de in-

centivos a sus titulares para trabajar e invertir su patrimonio, puesto que les garantiza el fruto de sus actividades. El otro sostiene que ella es vital para el funcionamiento de los mercados, ya que el intercambio de bienes y servicios es imposible a menos que las personas ejerzan sobre ellos derechos de posesión exclusivos e inalienables.<sup>4</sup> Obsérvese que ambos argumentos, aunque se asocian corrientemente, son independientes desde el punto de vista lógico, puesto que el otorgamiento de incentivos a la producción no implica necesariamente la existencia de una economía de mercado.

Estos argumentos políticos y económicos hacen crisis cuando un régimen de propiedad privada se suma a un proceso acelerado de crecimiento económico e industrialización. Con arreglo a esas condiciones dinámicas del desarrollo capitalista, la necesidad de garantizar los derechos privados choca con la exigencia de un cambio económico y tecnológico, lo que

<sup>2</sup> Aquí me interesan más los problemas de cantidad que los de calidad del agua; sin embargo, muchas de mis conclusiones pueden aplicarse también directamente a estos últimos, porque tratan de la relación entre la autoridad del Estado y las distintas clases de derechos de propiedad privados.

<sup>3</sup> En MacPherson, ed. (1978) y Reeve (1986) figuran estudios útiles acerca de la teoría de la propiedad.

<sup>4</sup> La escuela estadounidense de "derecho y economía" sostiene, por consiguiente, que la legislación sobre la propiedad tiene como función principal la eliminación de los obstáculos a la negociación privada, con lo que se incrementa la eficiencia económica a través de los mecanismos del mercado. Ello exige que los derechos de propiedad sean exclusivos, transferibles y universales, es decir, que se trate la mayor cantidad posible de cosas como si fueran simples bienes comerciables. Véanse Ackerman, ed. (1975); Cooter y Ulen (1988), y Posner (1977).

supone nuevas reivindicaciones respecto de los recursos. Así ha ocurrido en muchas partes de América Latina durante el siglo XX, especialmente a partir de la segunda guerra mundial, y queda también claramente ilustrado con lo sucedido en los Estados Unidos en el siglo pasado. En ese entonces, la legislación de este país experimentó una transformación radical al pasar de un sistema de derecho consuetudinario, heredado de Inglaterra y basado en nociones fundamentales como la "imparcialidad" y la "equidad", a una concepción utilitaria, según la cual las leyes se emplearon como instrumentos normativos para estimular la expansión económica. Se reformaron aspectos del derecho tan diversos como la propiedad, los contratos, los daños y las sociedades anónimas para liberar la iniciativa privada de sus obligaciones sociales tradicionales, a fin de promover lo que el historiador y jurista Willard Hurst llamó la "liberación de la energía creadora". Especialmente, la legislación sobre la propiedad perdió su carácter estático tradicional, fundado en la protección de la "quieta y pacífica posesión" de la tierra para adquirir un carácter más dinámico y abstracto a la vez: se tuvieron en cuenta cada vez menos los derechos adquiridos para favorecer a nuevas empresas comerciales, lo que contribuyó a impulsar la expansión económica.<sup>5</sup> Los derechos de agua, como veremos más adelante, desempeñaron un papel protagónico en esta transformación.

## IV

### El agua como problema para los regímenes de propiedad privada

El agua es una sustancia que, por sus características peculiares, desdibuja la distinción entre lo público y

<sup>5</sup> Las referencias principales a esta transformación jurídica se hallan en Horwitz (1977) y Hurst (1956). Hay otras dos observaciones de Hurst de particular interés: sostuvo que la propiedad privada, habiendo sido primeramente una idea política en el siglo XVIII, se transformó primordialmente en una idea económica en el siglo XIX; y explicó la evolución jurídica general al señalar el mercado como representación e idea predominantes en la sociedad estadounidense del siglo XIX. Por índole "abstracta" de la propiedad me refiero a la tendencia cada vez más universal, hacia finales del siglo XIX y más adelante, a reconocer las pretensiones sobre los recursos naturales basadas en la propiedad de acciones y bonos, instrumentos de deuda y crédito, etc., más que en la utilización concreta u otra actividad directa. Véanse los ensayos recopilados en MacPherson, ed. (1978).

Estas modificaciones a la ley sobre la propiedad emanaron de la reiterada intervención del sector público. La escasez crónica de capital en los Estados Unidos durante el siglo XIX indujo a los poderes legislativos estatales y nacionales a conceder privilegios legales especiales a todo ente privado interesado en estimular el desarrollo económico, ya sea mediante la construcción de obras de infraestructura —caminos, canales, puentes, etc.— o la explotación de recursos naturales de dominio público. Entre estas "subvenciones legales" a entidades privadas sobresalió la concesión de las facultades de *dominio supremo* del sector público, que permitieron expropiar la propiedad privada cuando fuera necesaria para "uso público" o "fines de utilidad pública".<sup>6</sup> Los tribunales, no obstante la protección habitual de los derechos adquiridos, respaldaron esta política legislativa porque compartían la convicción de que el crecimiento económico perseguía una finalidad de "utilidad pública", independientemente de las consecuencias distributivas (Scheiber, 1973; Scheiber y McCurdy, 1975). Sin embargo, hacia finales del siglo, este tipo de políticas legislativas había engendrado tal concentración de poder económico y político —y por consiguiente, tensiones y desigualdades sociales— que los movimientos reformistas pudieron modificar el régimen jurídico con miras a lograr una mayor reglamentación pública (Hurst, 1956).

lo privado y plantea graves problemas para la propiedad privada, tal como se entiende habitualmente. "El agua es vida"; es vital para la supervivencia biológica y para una amplia gama de actividades económicas y sociales. Su fluidez y sus propiedades cinéticas vinculan a diferentes ecosistemas, a la vez que resulta difícil captarla y conservarla. La interrelación física

<sup>6</sup> Esto no debe confundirse con la doctrina de *dominio eminente* existente en algunos países latinoamericanos, que se refiere a la posesión inalienable pública o del Estado de determinados recursos claves, especialmente los minerales. En los Estados Unidos, la expresión se refiere a la facultad del Estado de apropiarse de los bienes privados para fines de utilidad pública mediante el pago de una indemnización.

es inevitable: la manera como alguien utiliza el agua en una parte de un sistema hidrológico afecta directa o indirectamente la utilización que de ella hacen otras personas en otros lugares.

Debido a estas características físicas y sociales, los derechos de agua privados se han definido casi siempre como derechos de utilización y no de dominio, ya que este último es público. Distintas personas pueden tener derechos de utilización respecto de la misma "porción" de agua en momentos o lugares diferentes en un sistema hidrológico. Los derechos de agua son, por lo tanto, fundamentalmente condicionales y no exclusivos y responden a un conjunto de relaciones que expresan pretensiones superpuestas respecto de los usos y beneficios de un recurso compartido. Tales derechos difícilmente pueden considerarse como productos o someterse a los mecanismos del mercado, puesto que su intercambio afecta generalmente a otros titulares de derechos que no intervienen en la negociación inmediata.<sup>7</sup> Por consiguiente, los

derechos de utilización en general pueden considerarse una forma de propiedad intrínsecamente no capitalista (MacPherson, ed., 1978): intrínseca pero no invariablemente, como sostengo más adelante.<sup>8</sup>

Aparte del hecho jurídico de su propiedad pública, también es evidente la necesidad práctica de coordinar y fiscalizar la utilización del agua. Por lo tanto, es a la vez indispensable y legítimo contar con cierta forma de reglamentación pública. Sin embargo, la noción de "público" puede tener distintos significados y escalas, que van desde la organización comunitaria local hasta el Estado centralizado. Las instituciones en cuestión pueden ser de carácter predominantemente político, administrativo, judicial e inclusive religioso o cultural. Estas distintas posibilidades tienen efectos notoriamente diferentes sobre la manera de adoptar decisiones o resolver controversias, el tipo de argumentos que se esgrimen y el modo como los diferentes grupos sociales pueden influir en el proceso.

## V

### Las doctrinas sobre derechos de agua en los Estados Unidos durante el siglo XIX

La historia de los derechos de agua en los Estados Unidos ilustra, como vimos, la vasta transformación que experimentó la propiedad durante el siglo XIX, así como la influencia de las distintas condiciones climáticas sobre esos derechos. La síntesis que sigue establecerá el contexto del estudio que nos ocupa.

Los Estados Unidos, tras conquistar su independencia nacional, adoptaron inicialmente, por razones de utilidad pública y la existencia de un patrimonio

cultural común, casi todo el cuerpo de leyes consuetudinarias de Inglaterra, incluida la legislación sobre los derechos de agua.<sup>9</sup> La tradición jurídica inglesa había elaborado la doctrina de los "derechos de agua ribereños", según la cual todo propietario de tierras ribereñas —es decir, las tierras que bordeaban o contenían una masa de agua, como por ejemplo, una corriente, un río o un lago— tenía el derecho de utili-

<sup>7</sup> Estos efectos sobre terceros llevaron a una prominente figura del "derecho y economía" de la Universidad de Chicago a sostener que el agua constituye una excepción al principio de acuerdo con el cual la propiedad debe estructurarse según el mercado y en función de éste (Posner, 1977). Véase asimismo MacPherson, ed. (1978) y Reeve (1986).

<sup>8</sup> Los problemas que plantean los derechos de utilización del agua, lejos de limitarse a ésta, apuntan a una debilidad más profunda de la teoría neoclásica que conforma la base de la escuela estadounidense de "derecho y economía" (o la llamada escuela de los "derechos de propiedad"); la definición de "valor". Los economistas neoclásicos suponen que "valor" significa "valor de mercado o de intercambio" y sostienen que la variación de ese valor es la que obliga a modificar los regímenes de derechos de propie-

dad. En obras recientes, que siguen la tradición de la "economía institucional", por el contrario, se esgrime el argumento inverso, es decir, que las variaciones de las relaciones de propiedad, expresadas a través de procesos jurídicos, políticos y económicos, determinan la manera de definir el valor. Sin embargo, ambas escuelas de pensamiento concuerdan en que el tipo de funcionamiento de las instituciones de mercado depende de los mecanismos relativos al régimen de propiedad establecidos de *antemano*. Véase Bardhan (1989), Bromley (1982), MacPherson, ed. (1978) y Reeve (1986).

<sup>9</sup> Naturalmente esto no incluía leyes constitucionales, que no existían en Inglaterra; en esta esfera, los estadounidenses elaboraron un novedoso sistema federal; relaciones definidas entre los poderes legislativo, judicial y ejecutivo y ulteriormente entre las divisiones administrativas del gobierno, así como una carta de derechos.

zarla. Este derecho ribereño era un derecho de propiedad privado derivado de la propiedad de la tierra y complementario de ésta. Pero como *todos* los propietarios de tierras ribereñas, independientemente del tamaño del predio o de la fecha del título de propiedad, tenían igual derecho a utilizar el agua que cruzaba sus tierras, los tribunales elaboraron normas que les prohibían consumirla sin restituirla y ordenaban su repartición equitativa entre todos los titulares de derechos. Puesto que tanto la Gran Bretaña como la región oriental de América del Norte eran regiones húmedas, la agricultura y la ganadería podían depender del régimen de precipitaciones, y hasta el siglo XIX los recursos hídricos se utilizaban principalmente para la navegación y la pesca; ambas actividades exigían un flujo continuo e ininterrumpido, lo que quedaba garantizado por la llamada doctrina del "flujo natural". De este modo, la doctrina de los derechos ribereños expresaba valores de igualdad y cooperación sociales —al menos entre los propietarios— y "una actitud de no interferencia con la naturaleza que estaba sesgada, por consiguiente, contra el desarrollo económico". (Worster, 1985, p. 88.)

Este sesgo desfavorable al desarrollo dio a los derechos de agua un papel protagónico en la transformación del derecho de propiedad estadounidense. A partir del siglo XVIII la revolución industrial generó una demanda creciente de energía hidráulica necesaria para el funcionamiento de los molinos de cereales, los aserraderos y las fábricas textiles en expansión, como también para las fundiciones de hierro. El desarrollo de la energía hidráulica requería la construcción de presas que contuvieran las corrientes naturales y crearan embalses, para luego dejar que el agua fluyera a intervalos irregulares. Puesto que ello constituía una violación manifiesta de los derechos ribereños de terceros, tanto aguas arriba como aguas abajo, durante muchos años, en los juicios los tribunales fallaron invariablemente contra los propietarios de las industrias mencionadas; sin embargo, a finales del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX, los tribunales aprobaron nuevas leyes estatales que concedieron prioridad a quienes aprovechaban la energía hidráulica sobre los propietarios ribereños. Este cambio de políticas y principios se justificó por el interés utilitario en fomentar la industrialización y el crecimiento económico (Horwitz, 1977; Scheiber, 1973).

Aparte de esta modificación, la doctrina de los derechos ribereños conservó sus características fundamentales de prohibir el consumo fuera del caudal y garantizar una repartición equitativa del agua dispo-

nible. Sin embargo, en el oeste árido estas normas se convirtieron en obstáculos importantes al desarrollo después de 1850, a medida que la marcha hacia occidente de los colonos euroamericanos llegaba a las grandes planicies y las Montañas Rocosas y la fiebre del oro espoleaba la migración hacia California. En todos esos lugares el riego era necesario para la agricultura, pero resultaba imposible si se prohibía el uso consuntivo del agua y, en todo caso, las precipitaciones eran tan escasas e impredecibles que una repartición equitativa tornaba los derechos de agua muy inciertos. Ello constituía un grave desincentivo para los cultivos anuales, para no mencionar las inversiones en canales y otras obras de regadío. En consecuencia, en los decenios de 1870 y 1880 se elaboró en el oeste una nueva doctrina conocida como "adjudicación por antigüedad" (*prior appropriation*) según la cual los derechos de agua hacían referencia a volúmenes específicos, que podían consumirse fuera del cauce natural, y se clasificaban en orden de prioridad conforme al principio de que el adjudicatario más antiguo adquiere un derecho prioritario.<sup>10</sup> De esta manera al menos los primeros adjudicatarios (los más antiguos) tenían un derecho asegurado, salvo durante los peores años de sequía, y los adjudicatarios siguientes establecían el orden de prioridad correspondiente en cada temporada hasta que el agua se agotaba. Estos derechos de propiedad eran privados y, a diferencia de los derechos ribereños, podían comprarse y venderse independientemente de la propiedad de la tierra.

La explicación más corriente de la difusión de la doctrina de la adjudicación por todo el oeste del país recurre al clásico argumento ambientalista: las necesidades agrícolas en los climas áridos exigían modificar los derechos de propiedad, lo que demuestra el ingenio pragmático de los pioneros estadounidenses (Webb, 1931). Los cambios conexos en la estructura administrativa estadual, si es que se mencionan, se consideran generalmente secundarios (Dunbar, 1983). En la sección siguiente sostendré que esta interpretación es errónea en ambos aspectos: exagera la importancia del clima, subestima la función modificada del sector público y desconoce la manera en que el nuevo régimen superó algunos de los obstáculos que presentaba el agua a las formas capitalistas de propiedad.

<sup>10</sup> Este principio se originó en las reclamaciones de pertenencias mineras en California, en las que los particulares competían para obtener partes del dominio público (Pisani, 1984). Entendemos aquí la adjudicación en el sentido de toma de posesión o apropiación.



## VI

### Estudio monográfico estadounidense: el estado de Washington de 1890 a 1940

El estado de Washington, desde finales del siglo XIX hasta mediados del siglo XX, ilustra de manera especialmente útil los temas jurídicos, geográficos, políticos y económicos analizados anteriormente. Situado en la costa noroccidental de los Estados Unidos, posee regiones húmedas y áridas divididas por una cordillera (Cascade Mountains): las zonas húmedas yacen entre dicha cordillera y el Océano Pacífico, mientras que las áridas se extienden entre aquélla y la parte septentrional de las Montañas Rocosas de Idaho. Las controversias surgieron a causa de las condiciones climáticas contrastantes y el desacuerdo respecto de la legitimidad de las distintas formas de propiedad privada, ya que durante varios decenios el estado de Washington defendió simultáneamente tanto la doctrina de los derechos de agua ribereños como la que sostenía el derecho de adjudicación, y se desistió de la primera mucho más tarde que otros estados del oeste. Estos conflictos derivaron en un régimen de propiedad concebido para maximizar las inversiones de capital, cuyo funcionamiento dependía de una administración estadual amplia. Durante el mismo lapso apareció y se expandió rápidamente la nueva tecnología de la hidroelectricidad, aunque en la política estadual y su intervención en el aprovechamiento de los recursos hídricos siguió predominando la preocupación por el riego. La transformación eventual de esta función estadual respondió al modelo de desarrollo económico y a la vez tuvo una repercusión importante sobre éste.<sup>11</sup>

#### 1. Doctrinas contrapuestas sobre los derechos de agua y tendencia hacia la racionalización administrativa

El criterio contradictorio del estado de Washington sobre los derechos de agua se estableció en 1889, año en que adquirió la calidad de tal, e implicó en parte

<sup>11</sup> Centro la atención en la legislación del estado de Washington y no en las leyes federales por dos razones: i) según la Constitución de los Estados Unidos, la jurisdicción sobre las aguas no navegables compete a los estados; y ii) la legislación estadual proporciona un panorama más exacto de la dinámica local y regional.

un conflicto institucional entre los poderes legislativo y judicial. El poder legislativo respondió a las solicitudes de los regantes y al ejemplo de otros estados del oeste al declarar que los derechos de utilización del agua podían adquirirse mediante adjudicación y que entre las adjudicaciones, la más antigua tenía un derecho prioritario.<sup>12</sup> Sin embargo, cuando el estado de Washington aprobó su Constitución se cifó a la práctica habitual de adoptar el cuerpo de leyes consuetudinarias inglesas y estadounidenses vigentes, que abarcaba la doctrina de los derechos de agua ribereños. De manera que la Corte Suprema del estado, en su calidad de custodia de la Constitución, se negó a reconocer los derechos de adjudicación, salvo respecto de las aguas en tierras federales de uso público, donde la legislación nacional reconocía esos derechos.<sup>13</sup> Esta distinción, aunque jurídicamente coherente, se convirtió en una pesadilla en la región oriental y árida del estado, donde la mayor parte de las cuencas hidrográficas comprendía a la vez tierras públicas y privadas. En reiterados juicios se pidió a la Corte que abandonara la doctrina de los derechos ribereños por “no ser aplicable en las partes áridas del estado”, pero en un juicio que sentó jurisprudencia en 1897 la Corte rechazó este argumento ambientalista:

“Indudablemente no puede aceptarse que una diferencia en las condiciones climáticas o la situación geográfica baste para privar a una persona de un derecho de propiedad que le ha sido conferido en virtud de una norma bien establecida del derecho consuetudinario”.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Leyes de 1899-1890; leyes de 1891, capítulo 142.

<sup>13</sup> Véanse, por ejemplo, *Tenem Ditch Company v. Thorpe* (1889) 20 Pac 588; *Rigney v. Tacoma Light and Water Company* (1894), 38 Pac 147. Se trataba de la leyes federales sobre minas de 1866 y 1870 (*Mining Acts*) y sobre tierras desérticas de 1877 (*Desert Land Act*). En esta cita y otras siguientes, los textos señalados con la abreviatura “Pac” corresponden a fallos de la Corte Suprema del estado de Washington recopilados en la revista oficial de jurisprudencia estadual de la zona occidental de Estados Unidos. *The Pacific Reporter*, National Reporter System-State Series St Paul, West Publishing Co. El número que precede a la abreviatura indica el volumen y el que la sigue indica la página.

<sup>14</sup> *Benton v. Johncox* (1897), 49 Pac 495, 496 y 497.

Sin embargo, el tribunal se mostró deseoso de estimular el riego al formular los principios de utilización "razonable" y "provechosa" a comienzos del siglo XX. En virtud de la "utilización razonable" el tribunal modificó el requisito del "flujo natural" de la doctrina de los derechos ribereños para que los titulares de estos derechos pudieran desviar y consumir cierta cantidad de agua destinada al riego; con arreglo a la "utilización provechosa" fue aún más lejos al permitir que quienes no eran ribereños reclamaran los derechos de agua no utilizados por éstos y dio la siguiente explicación:

"No interesa al estado de Washington, que el agua de una corriente no navegable permanezca inactiva o se desperdicie porque uno de sus ciudadanos, con derecho preferencial a utilizarla, no la aprovecha por negligencia injustificada, mientras otros están dispuestos, si se les permite, a utilizarla para regar sus tierras áridas".<sup>15</sup>

Naturalmente, los ribereños se opusieron enérgicamente, pero el tribunal aseveró reiteradamente "la necesidad de la utilización provechosa por parte del propietario ribereño", en contradicción con su argumentación geográfica citada anteriormente (véase la nota 14), al decir que este criterio satisfacía "las necesidades generales y el bienestar del estado de Washington, especialmente en las regiones áridas y semiáridas", y "no privaba a nadie de derecho alguno que pudiera reivindicar de manera justificada".<sup>16</sup>

No obstante estas decisiones judiciales, después de 1900 hubo varios intentos de carácter político por aclarar la situación mediante la adopción de un código de aguas estadual, basado en la doctrina de la adjudicación. La fuerza principal que respaldaba la propuesta era el interés de los regantes de la zona oriental de Washington, y el Servicio de recuperación de tierras de los Estados Unidos (véase más adelante), quienes sostenían que la incertidumbre respecto de los derechos de agua y las reclamaciones ilimitadas de los ribereños acerca de la utilización futura del agua impedían las nuevas inversiones y el desarrollo, que dependían especialmente de capitales del Este. El presidente de la Comisión encargada del código de aguas, designada por el Gobernador, por ejemplo, criticó la inactividad de los ribereños y dijo que "otras

personas debían tener la prerrogativa de adjudicarse y utilizar toda el agua que corría hacia el mar y que no beneficiaba a nadie". Un abogado de la Comisión se manifestó de acuerdo:

"En esta región occidental del país hemos sostenido que *el derecho de una persona debe basarse en la utilización adecuada del agua*. No debe permitírsele que la deje correr sólo porque es agradable contemplarla o dejar que los patos naden en ella, sino que debe darle alguna utilización provechosa". Agregó que "las necesidades de la región oriental de Washington se basaban en una teoría, a saber, el riego, [mientras que] las necesidades de... la zona occidental se fundamentaban en la utilización del agua para generar energía, transportar bosques talados, etc. De modo que existen dos intereses contrapuestos en cuestiones hídricas en este estado".<sup>17</sup>

Pero la geografía política no era tan sencilla. Las tentativas de reforma se vieron frustradas reiteradamente en la legislatura de Washington, desde 1905 hasta 1917, por adversarios que sostenían que ese código expropiaba inconstitucionalmente derechos de propiedad adquiridos por los ribereños, sin compensación alguna. Esta objeción estaba tan bien fundamentada que causó problemas inclusive a los abogados que defendían el código. Además de los propietarios ribereños de la zona occidental de Washington, muchos de los opositores más activos del código eran efectivamente regantes de la región oriental del estado: habían efectuado fuertes inversiones en tierras ribereñas y corrían el riesgo de perder gran parte del valor de sus bienes si dejaban de protegerse los derechos de agua ribereños. La mayoría de sus portavoces más prominentes eran abogados y empresarios de la ciudad oriental de Spokane. Uno de ellos protestó ante el Gobernador diciendo que no existía "un solo agricultor en el estado de Washington que no se considerara afectado por este procedimiento".<sup>18</sup>

La posición de los interesados en la generación de energía hidroeléctrica también era más ambivalente de lo que parecía a primera vista. Puesto que no utilizaban el agua para consumo, en un principio favorecieron la doctrina de los derechos ribereños y colaboraron para frustrar algunas versiones prelimi-

<sup>15</sup> *State ex rel Liberty Lake Irrigation Company v. Superior Court of Spokane County* (1907), 91 Pac 968 y 970.

<sup>16</sup> *Brown v. Chase* (1923), 217 Pac 23, 25 y 26; *Proctor v. Sim* (1925), 236 Pac 114 y 118. Se ha definido "utilización provechosa" como "de manera exclusiva para obtener un beneficio económico, a diferencia de uno de tipo estético" (Morris, 1956, p. 258).

<sup>17</sup> Carta del 2 de octubre de 1913 al Gobernador Lister y discurso de I.P. Englehart ante el Instituto de riego de Washington (Washington Irrigation Institute) en 1914; ambos figuran en los *Papers* del Gobernador Lister, que se hallan en los Archivos oficiales del Estado de Washington, en Olympia, Washington. (El subrayado es del autor.)

<sup>18</sup> Wilbur Yearsley, carta del 4 de marzo de 1913, en los *Papers* del Gobernador Lister.

nares del código (Dunbar, 1983). La mayor parte del aprovechamiento energético se había realizado en la región húmeda occidental de Washington, donde la doctrina de los derechos ribereños no había suscitado serias objeciones; quienes propiciaban la utilización del agua para producir energía, aunque limitados por los derechos de los ribereños río arriba y río abajo, podían adquirirlos en caso necesario y los tribunales respaldaron invariablemente su ejercicio. Una decisión de 1913 resulta ilustrativa:

“Cuando lo que se desea es energía, la norma [que garantiza el flujo natural] debe ceder ante la necesidad de acopiar agua en los embalses. Todo propietario tiene derecho a una utilización razonable y se permite cualquier interrupción del curso que resulte inevitable en virtud de una utilización razonable y adecuada”.<sup>19</sup>

Pero los productores de energía en la parte oriental del estado tampoco habían tenido dificultades con arreglo a la doctrina de adjudicación. A partir de 1889 los tribunales habían reconocido sus reivindicaciones sobre las aguas de las tierras públicas y les habían otorgado prioridad respecto de los adjudicatarios regantes con menor antigüedad.<sup>20</sup> Los derechos de adjudicación tenían la ventaja adicional de ser gratuitos mientras se dispusiera de agua, en tanto que los derechos ribereños sólo podían obtenerse mediante la propiedad de la tierra o adquiriéndolos de los propietarios respectivos. En consecuencia, varios portavoces ribereños creían que los intereses energéticos favorecían en secreto la doctrina de la adjudicación, puesto que “les daría todos los derechos de agua en las corrientes no navegables por los que hasta el momento tenían que pagar”.<sup>21</sup>

La disputa constitucional sobre los derechos de propiedad se zanjó finalmente en 1917, cuando el

poder legislativo aprobó una componenda engañosa y confió su solución futura a un nuevo organismo administrativo estadual. El Código de aguas del estado de Washington de 1917 adoptó la doctrina de la adjudicación como ley estadual, mientras de manera incongruente declaraba que ello “no disminuía, ampliaba o modificaba los derechos existentes de los propietarios ribereños”. Sin embargo, esos derechos fueron objeto de confiscación (expropiación) por otros usuarios del agua y se legalizó el requisito de la “utilización provechosa”. El cambio más importante fue la creación de la Oficina de ingeniería hidráulica del estado de Washington, dotada de una autoridad sin precedente. Estaba investida de diversas facultades y obligaciones administrativas: examinar las solicitudes de adjudicación de derechos de agua y conceder permisos, sin costo, a los seleccionados (es decir, si quedaba agua disponible); mantener un registro central de derechos y utilidades del agua; supervisar el desvío de las corrientes de conformidad con los derechos establecidos; recopilar datos hidrológicos para colaborar en la planificación de los recursos hídricos; inspeccionar la seguridad técnica de los diques, canales e infraestructura conexa, y —lo más polémico de todo— asumir las funciones de los tribunales para determinar los derechos de agua en caso de controversias.

Pronto esta autoridad adjudicadora fue impugnada en los tribunales por inconstitucional. Los regantes cuyos derechos habían sido denegados en uno de esos litigios sostuvieron que el código otorgaba inconstitucionalmente al ingeniero estadual facultades ejecutivas y judiciales y que su decisión era una toma no indemnizada de la propiedad privada. En 1921 la Corte Suprema del Estado disintió enérgicamente:

“El Código persigue abarcar toda la esfera del riego y corregir los abusos propios de los métodos primitivos de riego. Parece ser lo suficientemente amplio para incluir casi todos los derechos concebibles en relación con el riego...[y] autoriza al ingeniero hidráulico a controlar todas las aguas del estado con fines de riego”.

Dos años después la Corte confirmó que:

“El Código de aguas salvaguarda todos los derechos existentes en materia de tierra y agua... Sin embargo, ello no va contra el derecho del estado, en el ejercicio de sus tareas de supervisión, de administrar la utilización del agua para el bienestar público”.

El tribunal mostró la misma deferencia en 1930 cuando el poder legislativo modificó el Código para mencionar específicamente (por primera vez) la hi-

<sup>19</sup> *Sumner Lumber and Shingle Company v. Pacific Power and Light Company* (1913), 131 Pac 220 y 224. Véase también un caso anterior en que se concedió una indemnización sustancial por perjuicios causados a un aserradero cuando una municipalidad situada río arriba redujo el caudal: “Cualquier beneficio, ya sea en forma de energía u otro tipo, que provenga del curso de agua en el cauce de una corriente natural, es cuestión de propiedad y pertenece al propietario ribereño y tal como la tierra que posee tiene la plena protección de la ley”. *City of New Whatcom v. Fairhaven Land Company* (1901, 64 Pac 735 y 740).

<sup>20</sup> Por ejemplo, *Ellis v. Pomeroy Improvement Company* (1889), 21 Pac 27; *Sander v. Bull* (1913), 135 Pac 489.

<sup>21</sup> Véanse las cartas de 27 de enero y 14 de febrero de 1913 y 8 de enero de 1915 en los *Papers* del Gobernador Lister. (El subrayado figura en el original.) En ellas se describe el caso de un proyecto de riego programado en la región oriental de la cordillera Cascades, que había sido bloqueado debido a que quienes especulaban con la producción de energía se habían adjudicado el agua necesaria.

droelectricidad y facultó al ingeniero estadual para que dirimiera las controversias entre los productores de energía y otros usos del agua.<sup>22</sup> De modo que un sistema de derechos de agua concebido originalmente para el riego (uso consuntivo), se reveló igualmente apropiado para la generación de energía hidroeléctrica (uso no consuntivo), no obstante sus necesidades aparentemente contradictorias.

En conclusión, las diferencias climáticas resultaron ser más importantes para los debates iniciales sobre las doctrinas de derechos de agua que para la estructura institucional que surgió a la postre. La fuerza del compromiso del gobierno estadual con el nuevo sistema es muy significativa. La reacción legislativa y judicial ante las protestas jurídicas fue tan firme y monolítica que en unos pocos años el Código y la doctrina de la adjudicación dejaron de constituir un problema en la política estadual. En particular, los grupos empresariales y los capitalistas interesados en los recursos hídricos no fueron perturbados por la nueva función administrativa estadual y estimaron evidentemente que servía sus intereses y estimulaba un modelo aceptable de crecimiento económico. Del mismo modo puede entenderse la decisión que finalmente tomaron las empresas de electricidad de dejar de oponerse al Código: deseaban poner fin a la confusión y tenían fuertes intereses en las inversiones y el crecimiento económico de toda la región. El sistema de permisos estaduales para utilizar el agua fue un paso hacia la fiscalización administrativa centralizada que se apartaba del poder judicial, interesado tradicionalmente en los derechos privados, pero resolvió parte del "problema" de la propiedad privada del agua. Los derechos de agua seguían siendo de *utilización*, pero ahora eran más seguros y predecibles que antes, con lo cual se alentaba la inversión privada.

## 2. Evolución de la intervención pública en el riego y la producción de energía

Poco después de la racionalización de la ley de derechos de agua, a mediados de los años veinte, la índole de la intervención gubernamental en el riego y la generación de hidroelectricidad experimentó una transición. La intervención en estas dos formas de utilizar el agua fue muy distinta y evolucionó lentamente entre 1890 y 1930, con modalidades muy simi-

lares a niveles local, estadual y federal. Durante gran parte de este período, su magnitud fue inversamente proporcional a la vitalidad económica del sector, es decir, fue temprana e importante en el caso del riego, cuya evolución defraudó la mayoría de las esperanzas suscitadas, y combatida acremente en la producción de energía, cuyo crecimiento superó todas las expectativas. Ello reflejaba la tradicional convicción estadounidense de que el Estado debía mantenerse alejado de toda actividad económica en la que la empresa privada pudiera tener alguna rentabilidad. Estas prioridades comenzaron a revertirse en el decenio de 1920, época de crisis política y económica creciente del capitalismo en los Estados Unidos.

### a) Políticas judiciales en la legislación sobre dominio supremo (expropiación de la propiedad privada)

El poder legislativo del estado de Washington, al igual que el de otros estados, procuró sistemáticamente facilitar el desarrollo económico mediante la delegación de su facultad de dominio supremo —es decir, el poder de expropiar o "confiscar" la propiedad privada mediante compensación— en determinadas empresas privadas (véase la sección III *supra*). Fieles a la constitución, los tribunales no aprobaban esta facultad a no ser que fuera para "uso o fines públicos", lo que durante 25 años la Corte Suprema del estado de Washington interpretó de manera de establecer una clara preferencia por el riego respecto de la generación de hidroelectricidad.

En 1899 el poder legislativo aprobó estatutos generales (capítulos 130 y 131) para las empresas forestales y los regantes, otorgándoles la facultad de confiscar las propiedades necesarias para obtener la servidumbre de paso. En 1903, en su primera decisión trascendente en esta esfera, la Corte revocó el primero de dichos estatutos y rechazó de plano el argumento de que una industria forestal privada en expansión generaba beneficios "públicos":

"Es inadmisibles que, conforme al espíritu de la Constitución, se borre la distinción entre políticas públicas y uso público... El uso en cuestión debe ser un uso por el público o por algún organismo cuasi-público, y no sencillamente un uso que pueda incidental o indirectamente fomentar el interés público o la prosperidad general del estado".<sup>23</sup>

De 1905 a 1927 la Corte aplicó la misma lógica para denegar a las empresas eléctricas privadas el de-

<sup>22</sup> *West Side Irrigating Company v. Chase, Hydraulic Engineer* (1921), 196 Pac 667; *State v. McBee* (1923), 215 Pac 347; *Funk v. Bartholet, State Supervisor of Hydraulics* (1930), 289 Pac 1018.

<sup>23</sup> *Healy Lumber Company v. Morris* (1903), 74 Pac 681, 684-685.

recho de confiscar tierras para construir presas o embalses. Puesto que generaban electricidad para la venta comercial a la industria privada o al público sin obligaciones de servicio público, no podía concedérseles justificadamente prerrogativas jurídicas de esa índole.<sup>24</sup>

Sin embargo, el trato dado a los regantes fue diferente. En 1904 el tribunal confirmó el segundo estatuto sin pestañear, y en 1910 amplió incluso la prerrogativa a una empresa privada de *especulación* de tierras; era “irrelevante” que los inversionistas especularan con sistemas de canales en vez de planificar realmente el aumento de los cultivos, porque el “riego fomentará el bien público”. La Corte adujo, en abierto contraste con su razonamiento anterior, que:

“El provecho para el público en que se sustenta el ejercicio de la facultad de dominio supremo para fines de esta especie no es el servicio público, sino el aprovechamiento de los recursos del estado y el aumento de su patrimonio en general, mediante el cual sus ciudadanos obtienen incidentalmente un beneficio”.

Esta distinción se justificaba jurídicamente (cuando no desde el punto de vista económico) por la “enorme diferencia entre la utilización del agua con fines industriales (es decir, energía) y de riego. En este último caso no existe opción en cuanto a la elección de medios o ubicación ... No sucede lo mismo con una industria. La elección del sitio o la fuerza motriz radica a lo sumo en consideraciones económicas o de conveniencia”.<sup>25</sup>

Esta política judicial continuó en el decenio de 1920 y recibió el impulso adicional del Código de aguas de 1917, que concedió amplias facultades de dominio supremo, “incluidos el derecho y la facultad de confiscar el uso del agua con fines inferiores en favor de su uso para una finalidad superior”.<sup>26</sup> En las controversias entre riego y energía hidroeléctrica, el tribunal estimó que el primero constituía una utilización “superior”.<sup>27</sup>

<sup>24</sup> Las decisiones fundamentales fueron las de: *State ex rel Tacoma Industrial Company v. White River Power Company* (1905), 82 Pac 150, y *State ex rel Harris v. Superior Court of Thurston County* (1906), 85 Pac 666.

<sup>25</sup> *Weed v. Goodwin* (1904), 78 Pac 36; *State ex rel Galbraith v. Superior Court of Spokane County* (1910), 110 Pac 429, 433-434. La última cita está tomada de *State ex rel Tacoma Industrial* ... (véase la nota 24).

<sup>26</sup> Esta concesión era notablemente general y otorgaba “a cualquier persona ... el derecho de dominio supremo para adquirir propiedades o derechos ... necesarios para el almacenamiento o la utilización del agua con fines beneficiosos” (sección 4 del Código de aguas).

Esta actitud cambió finalmente en 1927, cuando la energía hidroeléctrica adquirió nueva importancia económica y la intervención del Estado se hizo más aceptable desde el punto de vista político. Cuando una empresa privada de servicios de utilidad pública trató de confiscar tierras para ampliar su embalse en el lago Chelan, en la parte oriental de la cordillera Cascades, con el propósito de vender parte de la electricidad a la industria privada, el tribunal de primera instancia se atuvo a los precedentes establecidos y denegó la solicitud. Pero la Corte Suprema del estado anuló esta decisión “en vista del cambio producido en las condiciones de la sociedad”. En los 22 años transcurridos desde las primeras decisiones,

“Hemos visto que el uso [de la electricidad] se ha multiplicado mil veces, al punto que a duras penas existe algún tipo de industria que no haya experimentado la influencia benéfica de la energía eléctrica, y casi puede afirmarse que su utilización es universal ... [Por consiguiente] *el uso de la energía eléctrica con cualquier propósito constituye una utilización de carácter público*”.

Al tomar nota de que el estado había creado una Comisión de servicios públicos en 1911 para reglamentar las tarifas y los servicios de las empresas privadas de utilidad pública, la Corte agregó:

“El aprovechamiento sin trabas ni limitaciones [de la energía hidráulica] es algo muy conveniente y cuando ello puede lograrse mediante la fiscalización y reglamentación públicas ... ninguna decisión de este tribunal debe impedirlo. La vanguardia del progreso avanza sostenidamente”.<sup>28</sup>

#### b) *Intervención gubernamental directa: el riego*

La evolución de estas políticas judiciales reflejaba el cambio en el contexto político y económico. El gobierno estadual apoyó activamente el desarrollo del riego a partir de 1899, principalmente mediante la autorización y subvención de “distritos de riego” especiales. Estos distritos perseguían fomentar las inversiones de capital y al mismo tiempo evitar la formación de monopolios privados, al estilo de California algunos años antes (Pisani, 1984): se trataba de organizaciones locales, cuasipúblicas, constituidas voluntariamente por propietarios locales a fin de construir, extender o mantener sistemas de riego. El poder le-

<sup>27</sup> Véase, por ejemplo *State ex rel Kennewick Irrigation District v. Superior Court for Walla Walla County* (1922), 204 Pac 1.

<sup>28</sup> *State ex rel Chelan Electric Company v. Superior Court of Chelan County* (1927), 253 Pac 115, 117-119. (El subrayado es del autor.)

gislativo concedió a estas organizaciones varias prerrogativas jurídicas importantes, incluida la facultad de utilizar el dominio supremo, cobrar impuestos a sus integrantes y allegar fondos mediante la venta de bonos del Tesoro (Department of Conservation and Development, 1987). Desafortunadamente, el éxito de esas emisiones de bonos dependía de la situación financiera de los distritos, la que, a semejanza del resto del sector agropecuario, fue precaria durante la mayor parte de los primeros 50 años de existencia del estado de Washington".<sup>29</sup>

A fin de evitar el derrumbe de los distritos y prevenir graves desórdenes sociales y políticos en la región oriental del estado, el poder legislativo debió intervenir año tras año con subsidios directos y la compra de bonos, así como a través de una reorganización financiera constante. Las actividades reales de construcción de los distritos no estuvieron a la altura de estos esfuerzos.<sup>30</sup> De 1915 a 1933 las presiones financieras indujeron también al estado de Washington a otorgar a regañadientes mayores derechos a los distritos para la producción y venta de electricidad a fin de contribuir a sufragar los gastos. La misma modalidad se puso de manifiesto en los planes estatales para llevar a cabo un importante proyecto público de riego en la cuenca del Columbia: a partir de 1919 propició un diseño con una cantidad pequeña e incidental de generación de energía y rechazó una opción en la que la hidroelectricidad era un elemento fundamental. Sólo cambió de opinión a finales de los años veinte para corresponder a la creciente insistencia del gobierno federal en la hidroelectricidad.<sup>31</sup>

La participación del gobierno federal en los proyectos de riego se produjo también casi 30 años antes que en la hidroelectricidad. En 1902 el Congreso de los Estados Unidos aprobó la *Reclamation Act*,<sup>32</sup> en

respuesta a varios decenios de un desarrollo decepcionante del riego privado (y por lo tanto, de la recuperación de tierras). Ello dio origen a un nuevo organismo gubernamental, el Servicio de recuperación de tierras, encargado de proyectar y construir proyectos de riego financiados con el presupuesto nacional, pero cuyo costo debían reembolsar los agricultores favorecidos. En Washington, los valles al oriente de la cordillera Cascades vieron surgir varios proyectos federales importantes, en razón de las buenas condiciones de los suelos y el clima, la productividad agrícola comprobada y el acceso al transporte ferroviario. A estos proyectos se debió casi la mitad de la expansión de las tierras de regadío del estado en el período 1900-1910 y casi 100% de su capacidad de almacenamiento de agua de riego en 1920 (Coulter, 1951; Fahey, 1986). Desafortunadamente, los bajos precios de las cosechas y el elevado costo del riego en Washington y en todos los estados del oeste impidieron que los agricultores pudieran reembolsar el costo al Servicio de recuperación de tierras, el que necesitaba continuas inyecciones de dinero efectivo de parte de un Congreso renuente. De manera que este Servicio estaba al borde del colapso financiero en el decenio de 1920 (Gates, 1968).

#### c) *Intervención gubernamental directa: la hidroelectricidad*

Hasta fines de los años veinte, la intervención del gobierno estatal y federal en la producción de hidroelectricidad era limitada y polémica, ya que la "energía de propiedad pública" pasó a simbolizar la controversia política más amplia sobre cuál era la función que le correspondía al gobierno en la economía de los Estados Unidos. Sin embargo, en el estado de Washington se produjo un movimiento importante en favor de la "energía de propiedad pública". Poco después de 1900, las dos ciudades más importantes del estado, Seattle y Tacoma, crearon empresas de servicios públicos para generar energía —casi totalmente hidroeléctrica— destinada al consumo público y para contribuir a incrementar los ingresos de los gobiernos municipales. Estas empresas compitieron con compañías privadas del rubro dentro de los límites urbanos y se convirtieron en símbolos importantes del servicio público en el movimiento de reforma progresista a comienzos del siglo XX (Dodds, 1986; MacColl,

<sup>29</sup> Véase Clark, 1976; Dodds, 1986; Fahey, 1986. Los únicos períodos de prosperidad fueron consecuencia de los proyectos federales de riego de 1905 a 1909 (véase *infra*) y del breve auge durante la Primera Guerra Mundial. Entre 1920 y 1938 la superficie regada aumentó sólo 11%, es decir, mucho menos de 1% anual. Véase *Biennial Reports* de la Oficina de ingeniería hidráulica del estado de Washington y del Departamento de conservación y desarrollo del mismo estado, 1918-1946.

<sup>30</sup> Esto queda de manifiesto en los estatutos aprobados durante este período y en los *Biennial Reports* de la Oficina de recuperación de tierras del estado de Washington.

<sup>31</sup> Para los distritos de riego esto se mencionó por primera vez como medida complementaria en una ley de 1915 (cap. 179), pero sólo en 1927 (cap. 254) fueron autorizados a utilizar el producto de las ventas de energía para garantizar y reembolsar bonos (*State Reclamation Act*). Respecto del proyecto de la cuenca del Columbia, véase Harding, 1954, así como las leyes de 1919, cap. 60; de 1927, cap. 260, y de 1933, cap. 81.

<sup>32</sup> Esta ley se refiere a la recuperación de tierras a través de proyectos de aprovechamiento de las aguas. En adelante nos referiremos a esta actividad como "recuperación de tierras".

1979). En 1920 las dos empresas estatales producían 25% de la hidroelectricidad total del estado<sup>33</sup> y seguían creciendo y construyendo nuevas presas, aduciendo que tenían el derecho de prestar servicios más allá de los límites urbanos. Recibieron el respaldo de una coalición de progresistas urbanos, sindicatos y agricultores (algunos de éstos eran populistas y otros sencillamente se declaraban frustrados por la incapacidad de las empresas privadas para atender las zonas rurales). En 1923 lograron que el poder legislativo aprobara un proyecto de ley en ese sentido, que fue sometido a referéndum para su aprobación.

Las empresas municipales de servicio público fueron virulentamente atacadas por las compañías privadas de electricidad, que producían el 75% restante de la energía hidroeléctrica del estado. Dos de estas empresas eran sumamente importantes, una en el oriente y la otra en el occidente del estado de Washington, y cada una de ellas producía más energía que las empresas municipales en conjunto. Las empresas privadas se quejaban de competencia desleal, puesto que las compañías municipales estaban exentas del pago de impuestos y del control de la Comisión de servicios públicos. Conjuntamente con otros intereses comerciales y conservadores políticos, las compañías privadas organizaron una masiva campaña publicitaria contra el proyecto de ley y advirtieron acerca de un incremento peligroso de las facultades del gobierno estatal y una amenaza a la libertad individual, con lo que lograron derrotar el referéndum (Fahey, 1986; Ficken, 1979).

No obstante, durante todo el decenio de 1920 la energía de propiedad pública siguió siendo un tema político candente. A medida que la economía se deterioraba y las finanzas del estado eran objeto de severas presiones, la capacidad hidroeléctrica total casi se duplicó y siguió en aumento, convirtiéndose en un objeto de interés político cada vez más estratégico y atrayente.<sup>34</sup> Finalmente en 1930, ya iniciada la gran depresión, los electores de Washington aprobaron un segundo referéndum más amplio, a pesar de una campaña opositora similar que advertía acerca del "socialismo" (Washington Water Power Company, 1952).

<sup>33</sup> *Biennial Reports*, 1917-1920, Oficina de ingeniería hidráulica del estado de Washington.

<sup>34</sup> Entre 1920 y 1928 la capacidad se incrementó de 380 000 a 700 000 caballos de fuerza (es decir, 84% o más de 10% al año) y luego a 1 000 000 de caballos de fuerza en 1936 (es decir, otro 43%, o más de 5% al año durante el período más agudo de la depresión). Véase informes del Departamento de conservación y desarrollo del estado de Washington, (State Department of Conservation and Development, *Biennial Reports*, 1920-1936).

La nueva ley autorizó la creación de "distritos de utilidad pública" locales análogos a los distritos de riego, los que podían generar y distribuir electricidad, emitir bonos, imponer tributos y ejercer facultades de dominio supremo para confiscar establecimientos privados de generación y distribución o forzar una vinculación con ellos (leyes de 1931, capítulo 31). Se estableció de esta manera el principio de propiedad y control públicos, aunque durante algunos años la economía continuó siendo demasiado débil para que se produjeran nuevas actividades.

La adhesión del gobierno federal a la hidroelectricidad transformó finalmente la economía de Washington y abrió la era del aprovechamiento nacional de los recursos hídricos en gran escala y para usos múltiples. La política federal era decisiva porque la legislación federal controlaba todas las vías acuáticas navegables —y por ende, los ríos más grandes— y porque muchos de los lugares más promisorios del país en materia de energía hidráulica, en especial en los estados del oeste, se hallaban en tierras fiscales. Pero una profunda desavenencia en el Congreso respecto de la índole de la función del gobierno provocó un estancamiento durante casi 20 años, hasta que finalmente la ley de energía hidráulica (*Water Power Act*) de 1920 constituyó una fórmula de transacción que permitió que los organismos federales planificaran y construyeran presas hidroeléctricas, pero con la obligación de arrendar las instalaciones a las compañías privadas de utilidad pública para la propia producción de energía (Hays, 1959).

Aun así, el aprovechamiento real fue escaso hasta la crisis económica de los años treinta, cuando parte de la política del "nuevo trato" (*New Deal*) del presidente Franklin D. Roosevelt incluyó grandes proyectos de obras públicas destinados a proporcionar empleos públicos e impulsar el desarrollo económico regional. Para alcanzar este último objetivo, los organismos federales se basaron en la dura experiencia de los decenios anteriores e hicieron de la hidroelectricidad el elemento clave de proyectos hídricos multifuncionales; en esta estrategia las presas son fuente de ingresos, y estos se utilizan para subsidiar los usos menos viables del agua desde el punto de vista económico, como el riego, la prevención de inundaciones y las actividades recreativas. En particular, la Oficina de Recuperación de Tierras (nueva denominación del Servicio de Recuperación de Tierras) se cionó a esta estrategia para evitar su abolición e ingresó a una época de varios decenios de crecimiento burocrático y prosperidad, aun cuando el riego

seguía siendo su objetivo oficial (Gates, 1968; Swain, 1970).

En Washington el gobierno federal construyó dos grandes presas en los años treinta, llamadas Bonneville y Grand Coulee, ambas en el río Columbia en la parte oriental del estado. Terminadas en 1937 y 1941, respectivamente, triplicaron con creces la producción total de energía del estado.<sup>35</sup> La *Bonneville Power Administration* (BPA), organismo federal independiente, se estableció en 1937 para estimular el desarrollo económico regional mediante la distribución de este enorme excedente de energía, la utilización y expansión de la red de transmisión existente y el estímulo al consumo público a través del ofrecimiento de precios mayoristas muy bajos a los distritos de utilidad pública, las empresas municipales de servicios y las cooperativas rurales de electricidad. De esta manera los distritos de utilidad pública se liberaron de la carga que implicaba la gran densidad de capital para producir energía y pudieron expandirse rápidamente por primera vez desde que fueron autorizados en 1931, incluso con la adquisición total de algunas instalaciones privadas de distribución existentes (Pacific Northwest Public Power Records Survey, 1981; Washington Water Power Company, 1952). La BPA se convirtió en el símbolo principal del presidente Roosevelt, así como de su política de "nuevo trato", y encarnó el papel decisivo del gobierno para impulsar el bienestar económico y social y proporcionar una norma de comparación en materia de tarifas, servi-

cios y operaciones de las empresas privadas de servicios.<sup>36</sup> Sin embargo, en esa época no había demanda de cantidades tan grandes de energía y la necesidad de estimular la distribución y el consumo impulsó pronto a la BPA a trabajar estrechamente con las compañías privadas de servicios y venderles energía a los mismos precios mayoristas.

Las presas federales y la BPA posibilitaron la transformación económica regional durante y después de la Segunda Guerra Mundial, con base en el auge de las industrias que hacían uso intensivo de la energía como la metalurgia, las fundiciones de aluminio, los astilleros y la fabricación de aeronaves. Ello estableció patrones geográficos duraderos y determinó el curso del aprovechamiento de los recursos hídricos hasta el presente. Finalizada la guerra, los organismos federales construyeron otras 10 grandes presas en la región oriental de Washington y 15 más en otros lugares de la cuenca del río Columbia, en Idaho y Oregon. Algunas suministraron agua para nuevos sistemas de riego, incluidos centenas de millares de acres en las llanuras de Columbia, pero el móvil prioritario fue la electricidad: se generó en la zona árida del oriente y se exportó principalmente a la parte occidental del estado de Washington y fuera de él (Butcher y Wandschneider, 1986). Tras medio siglo de existencia como estado, la economía de Washington había pasado a depender fuertemente de la hidroelectricidad y la intervención del gobierno federal.

## VII

### Conclusiones importantes para América Latina

El presente artículo ofrece varias enseñanzas acerca de los derechos de propiedad y la función del Estado en el área de los recursos hídricos, que tienen importancia para América Latina en la actualidad.

Para comenzar, las condiciones geográficas parecen tener una influencia menos determinante de lo que se cree corrientemente en la índole de los derechos de agua. Aunque en el caso de Washington el

debate sobre las doctrinas de derechos de agua giró en torno a las diferencias climáticas entre las mitades oriental y occidental de este estado, el tema fundamental fue la seguridad del título necesario para atraer la inversión del capital privado. Obtenida esa seguri-

<sup>35</sup> La producción total del estado fue de 2 900 millones de kwh en 1935 y 10 000 millones en 1943, imputable casi en su totalidad a esas dos presas. State Planning Council, *6th Report*, 1934-1944.

<sup>36</sup> El primer director de la BPA fue una figura descolante del movimiento a favor de la energía de propiedad pública, que había tenido a su cargo la dirección del espectacular crecimiento de la compañía de alumbrado público de Seattle (*Seattle City Light*) durante 25 años; al morir fue descrito como un hombre "cuyo amor por la humanidad se expresaba en kilovatios" (MacColl, 1979, p. 561).



dad, la dinámica económica regional fue mucho más importante que el fundamento geográfico de la doctrina jurídica o el propio clima para determinar la trayectoria del aprovechamiento de los recursos hídricos. Un hecho clave que ilustra esta situación es que la dura lucha por la puesta en práctica de un código de aguas, concebido supuestamente para satisfacer las necesidades agrícolas de la región árida, fue seguida casi de inmediato por el predominio de la hidroelectricidad con fines urbanos e industriales, y la mayor parte de esa energía se produjo en la parte árida del estado.

En segundo lugar, la índole de la propiedad privada en el sistema capitalista es más ambigua de lo que a menudo se imaginan sus partidarios o detractores. La seguridad de los derechos privados, necesaria para estimular las inversiones de capital en el estado de Washington, sólo se logró a expensas de otros derechos de propiedad que eran igualmente privados y concebidos en función del mercado, pero menos susceptibles de un crecimiento económico maximizado o de la acumulación de capital. En consecuencia, por razones políticas, económicas y sociales, se puede estar a favor de ciertas clases de propiedad privada pero no de otras, y los argumentos esgrimidos para respaldar a una no sirven necesariamente para apoyar a otra y esto es algo que generalmente se olvida en los debates ideológicos y pragmáticos.

En tercer lugar, la evolución del régimen de los derechos de agua en el estado de Washington pone de relieve que la propiedad privada y la acumulación de capital han dependido histórica y constantemente de la intervención del Estado. Aunque los derechos de agua privados se definieron como permisos administrativos para su utilización, de hecho éstos funcionaron como una forma capitalista de propiedad privada y estimularon las inversiones de capital y el desarrollo económico en función del mercado. Tal sistema depende íntegramente de que el Estado mantenga constantemente sus normas, premisas y necesidades

prácticas: solucionando controversias, recopilando y conservando datos técnicos e informaciones jurídicas, etc. De manera que la "propiedad", al igual que el "mercado", no debe entenderse sólo como una institución de creación social y colectiva; tampoco puede funcionar bien de otra manera.

En cuarto lugar, es evidente la importancia decisiva que tiene la participación del Estado en ambos tipos de aprovechamiento de los recursos hídricos. En Washington la actividad gubernamental tanto estadual como nacional comenzó como una reacción a las condiciones económicas —por una parte, el estancamiento de la agricultura de riego y, por otra, la promesa de la hidroelectricidad—, pero, una vez establecida, se convirtió en la condición *sine qua non* del crecimiento regional. Además, el carácter integrado y multifuncional de la utilización del agua se debió totalmente al control del gobierno central.

Por último, el régimen de propiedad adoptado en el estado de Washington, es decir, la combinación de un sistema de derechos privados orientado a la inversión con un régimen centralizado de administración y fiscalización estadales, pudo superar los obstáculos principales que el agua representaba para la propiedad privada (véase la sección IV). El hecho de que los derechos de agua siguieran siendo derechos de utilización y que los distintos usos del agua fueran cualitativamente diferentes e inextricablemente relacionados entre sí, no impidió la creación de instituciones concebidas para incorporar plenamente el recurso al proceso de desarrollo económico capitalista. Este empeño fue tan eficaz que siembra dudas sobre el carácter limitado de gran parte del debate actual acerca de un "desarrollo ambientalmente sostenible": si el objetivo consiste en incorporar la lógica, las cualidades y relaciones de los sistemas ecológicos a los modelos políticos y económicos existentes, las reformas institucionales y estructurales necesarias deberán ser verdaderamente profundas.

(Traducido del inglés)

### Bibliografía

Ackerman, Bruce (ed.) (1975): *Economic Foundations of Property Law*, Boston, Little, Brown & Co.

Bardhan, Pranab (1989): *Alternative approaches to the theories of institutions in economic development*, P. Bardhan (ed.), *The Economic Theory of Agrarian Institutions*, Oxford, Clarendon Press.

Bromley, Daniel (1982): Land and water problems: an institutional perspective, *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 64, p. 834 y ss., Lexington, Kentucky, American Agricultural Economics Association (AAEA).

Butcher, Norman y Philip Wandschneider (1986): *Competition between irrigation and hydropower in the Pacific Northwest*,

- Kenneth Frederick (ed.), *Scarce Water and Institutional Change*, Washington, D.C., Resources for the Future.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1989): *La gestión de los recursos hídricos en América Latina y el Caribe*, serie Estudios e Informes de la CEPAL, N° 71, Santiago de Chile, abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S. 89. II. G. 9.
- Clark, Norman (1976): *Washington: a Bicentennial History*, Nueva York, Norton.
- Cooter, Robert y Thomas Ulen (1988): *Law and Economics*, Glenview, Illinois, Scott, Foresman.
- Coulter, Calvin (1951): The victory of national irrigation in the Yakima Valley, 1902-06, *Pacific Northwest Quarterly* vol. 42, p. 99 y ss.
- Department of Conservation and Development (1987): *Irrigation, Diking Drainage, and Reclamation Districts, 1919-55*, Olympia, Washington, Department of Conservation and Development.
- Dodds, Gordon (1986): *The American Northwest: a History of Oregon and Washington*, Arlington Heights, Illinois, Forum Press.
- Dunbar, Robert (1983): *Forging New Rights in Western Waters*, Lincoln, University of Nebraska Press.
- Fahey, John (1986): *The Inland Empire: Unfolding Years, 1879-1929*, Seattle, University of Washington Press.
- Ficken, Robert (1979): *Lumber and Politics: the Career of Mark E. Reed*, Santa Cruz, California, Forest History Society.
- Gates, Paul (1968): *History of Public Land Law Development*, Washington, D.C., Public Land Review Commission.
- Harding, Robert (1954): Water from Pend Oreille, *Pacific Northwest Quarterly*, vol. 45, p. 52 y ss.
- Hays, Samuel (1959): *Conservation and the Gospel of Efficiency: the Progressive Conservation Movement, 1890-1920*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Horwitz, Morton (1977): *The Transformation of American Law, 1780-1860*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Hurst, James Willard (1956): *Law and the Conditions of Freedom in the 19th Century United States*, Madison, University of Wisconsin Press.
- MacColl, E.K. (1979): *The Growth of a City: Power and Politics in Portland, Oregon, 1915-50*, Portland, Georgian Press.
- MacPherson, C.B. (ed.) (1978): *Property: Mainstream and Critical Positions*, Toronto, University of Toronto Press.
- Morris, Arval (1956): Washington water rights —a sketch, *Washington Law Review*, vol. 13, p. 243 y ss.
- Naciones Unidas/CEPAL/PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (1980): *Agua, desarrollo y medio ambiente en América Latina*, Santiago de Chile, julio.
- Pacific Northwest Public Power Records Survey (1981): *Guide to Historical Records of Pacific Northwest Public Power Utilities*, Seattle, Pacific Northwest Public Records Survey.
- Pisani, Donald (1984): *From the Family Farm to Agribusiness: the Irrigation Crusade in California and the West, 1850-1913*, Berkeley, University of California Press.
- Posner, Richard (1977): *Economic Analysis of Law*, Boston, Little, Brown & Co.
- Ramos, Joseph (1991): *Más allá de la economía, más acá de la utopía*, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).
- Reeve, Andrew (1986): *Property*, Londres, MacMillan.
- Scheiber, Harry (1973): Property law, expropriation, and resource allocation by government, 1789-1910, *Journal of Economic History*, vol. 33, p. 232 y ss.
- Scheiber, Harry y Charles McCurdy (1975): Eminent domain law and Western agriculture, *Agricultural History*, vol. 49, p. 112 y ss.
- Swain, Donald (1970): The bureau of reclamation and the New Deal, 1933-40, *Pacific Northwest Quarterly*, vol. 61, p. 137 y ss.
- Washington Water Power Company (1952): *The Public Utility Districts of Washington State: Promises Compared with Performance*, Spokane, Washington Water Power Co.
- Webb, Walter Prescott (1931): *The Great Plains*, Boston, Ginn & Co.
- Worster, Donald (1985): *Rivers of Empire*, Nueva York, Pantheon Books.

# Pobreza y ajuste

## *El caso de Honduras*

---

**Jorge Navarro**

*Director de Planificación  
Global de la Secretaría de  
Planificación de Honduras.  
El artículo se basa en una  
ponencia del autor ante el VII  
Congreso Nacional de  
Economistas de Honduras  
(julio de 1992)*

El impacto del proceso de ajuste estructural en la pobreza es uno de los temas que más se han debatido en los últimos años. Aquí se adopta un enfoque de análisis macroeconómico, y se examinan los efectos a corto plazo del ajuste en el ingreso, especialmente de los pobres. Se ha seleccionado el ingreso como elemento determinante de los niveles de pobreza, ya que en una economía de mercado el ingreso y sus variaciones acotan el dominio que los individuos tienen sobre los principales factores que influyen en sus condiciones de vida. Esta variable es además muy elástica a las condiciones macroeconómicas, por lo que refleja los impactos de corto plazo. En el artículo se distingue entre ingreso devengado, disponible, social y real, y se realiza un análisis sintético de aquellos para los cuales se tiene información. Con miras a contar con una definición explícita de la pobreza, se hace una medición aparentemente simple de los niveles de pobreza, aplicando una línea de referencia basada en un enfoque tanto biológico como de necesidades básicas, para luego examinar su evolución en los últimos años. Se concluye que es necesario fortalecer la capacidad de verificar empíricamente el impacto del ajuste, y diseñar y aplicar medidas que coloquen a los pobres en una mejor posición en el círculo virtuoso del sistema productivo.

# I

## Enfoques conceptuales y metodológicos

Existen distintos enfoques conceptuales y metodológicos para precisar mejor qué se entiende por *pobreza*.<sup>1</sup> La idea de pobreza se ha concebido a lo largo de los años como un fenómeno endógeno al individuo, y como un efecto de las estructuras económicas y sociales. Muchos, asimismo, dirían que “la pobreza, como la belleza, está en el ojo de quien la percibe”,<sup>2</sup> reduciéndola por lo tanto a un juicio de valor.

Los principales estudios del tema en Honduras<sup>3</sup> han optado por un concepto operacional de carácter normativo: es decir, un enfoque de la pobreza en el cual se fijan requerimientos mínimos de satisfacción de las necesidades básicas de los individuos. Para esto es preciso establecer un “umbral mínimo” de cobertura de las necesidades materiales y de otra índole, que garantice cierto bienestar.

### 1. El “umbral de la pobreza”

El umbral —o línea de pobreza— escogido se basa en un consumo integrado por dos elementos: uno es el gasto necesario para alcanzar un nivel mínimo de nutrición y para adquirir otros artículos básicos, y el otro, que refleja la dimensión de bienestar, incluye el acceso a la salud, la alfabetización y los bienes públicos. Este criterio para establecer la línea de pobreza proviene de la combinación del enfoque biológico con el de necesidades básicas.

La línea de pobreza se define como el ingreso suficiente para satisfacer las necesidades alimenticias y las otras necesidades básicas (salud, educación, vivienda, etc.). La línea de indigencia es el parámetro de ingreso suficiente para satisfacer únicamente las necesidades de alimentación de conformidad con una canasta básica por persona. Se ha estimado que un hogar típico puede considerarse indigente si su ingre-

so mensual cubre apenas el costo per cápita de la canasta básica de alimentos.

En cambio, la línea de pobreza agrega al consumo mínimo de alimentos un porcentaje que representa otros consumos. Así, si en el medio urbano de Honduras alrededor de 50% del ingreso medio per cápita se destina a alimentación, la línea de pobreza equivale a dos veces la de indigencia. Y si en el medio rural alrededor de 75% del ingreso se destina a alimentación, la línea de pobreza aplicable equivale apenas a 1.33 veces la línea de indigencia.<sup>4</sup>

En este contexto lo que emerge es un concepto básicamente biológico de la pobreza, que es absoluto y no relativo en función de la distribución del ingreso. En un país como Honduras, donde las carencias son tan grandes, el problema de la pobreza sobrepasa todas las preocupaciones sobre la desigualdad.

### 2. Fuentes de información

Desde 1970 en Honduras se ha venido trabajando en la definición y cuantificación de una canasta básica de alimentos que cubra las necesidades medias de energía y proteínas de la población hondureña. La canasta oficial se analizó ampliamente a principios de 1991 y es la que se ha aplicado aquí (Honduras, SECPLAN, 1991). Dada la estructura de dicha canasta, su valor se calcula sobre la base de los precios que el Banco Central de Honduras recoge para estimar el índice general de precios al consumidor (Banco Central de Honduras, 1982).

En cuanto a la información sobre ingresos, la única fuente periódica hondureña es el Programa de Encuestas Permanentes de Hogares de Propósitos Múltiples que efectúa la SECPLAN. Este programa se inició en septiembre de 1986 y hasta septiembre de 1991 había realizado siete encuestas semestrales (mayo

<sup>1</sup> Hay una bibliografía amplia al respecto. Véase un excelente análisis del concepto en Sen, 1992.

<sup>2</sup> Frase que Sen (1992) atribuye a Mollie Orshansky.

<sup>3</sup> Especialmente los realizados en la Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto (SECPLAN) con el apoyo de organismos del sistema de las Naciones Unidas.

<sup>4</sup> Criterio derivado de la proporción de ingreso de los hogares que se gasta en alimentos y en otras necesidades primarias, según los resultados de la encuesta de gastos e ingresos efectuada en Honduras en 1978 y 1979, y los estudios realizados en la CEPAL por O. Altimir.

y septiembre) sobre la fuerza de trabajo, y una sobre trabajadores por cuenta propia y microempresarios. Entre sus objetivos está obtener información acerca de la forma cómo perciben sus ingresos los asalariados. Estas encuestas no se especializan en ingreso, de modo que la calidad de la información que obtienen sobre el tema puede ser cuestionada; no obstante, proporcionan abundantes datos útiles para inferir tendencias a ese respecto.

Con la información de estas fuentes y aplicando la metodología descrita, se calculó el costo de la canasta básica de alimentos per cápita para los años 1986 a 1991 (cuadro 1), en el que se refleja la tendencia ascendente de los precios y sus fluctuaciones. En particular, se observa que en 1988 los precios del área urbana se alejaron hacia abajo de la tendencia general. La confiabilidad de la información sobre los precios obviamente influye sobre la línea de pobreza.

CUADRO 1

**Honduras: Líneas de indigencia y pobreza basadas en el costo de la canasta básica de alimentos per cápita, 1986-1991**  
(En lempiras corrientes)

	1986	1987	1988	1989	1990		1991	
					Mayo	Septiembre	Mayo	Septiembre
<b>Costo de la canasta alimentaria (diario)</b>								
Urbana	2.34	2.68	2.59	2.86	3.66	5.15	5.56	
Rural	1.59	1.68	1.82	1.98	2.44	3.77	4.02	
<b>Línea de indigencia (mensual)</b>								
Urbana	70.2	80.2	77.7	85.8	109.8	154.6	166.80	
Rural	47.7	50.3	54.7	59.4	73.2	113.0	120.75	
<b>Línea de pobreza (mensual)</b>								
Urbana	140.4	160.4	155.4	171.6	219.6	309.1	333.60	
Rural	63.6	67.0	72.9	79.2	97.4	150.3	160.60	

*Fuente:* Datos basados en la Canasta Básica Alimentaria, Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto (SECPLAN) y precios del Banco Central.

### 3. Evolución reciente de la pobreza

Con las líneas de indigencia y pobreza calculadas a nivel de hogares se puede distinguir entre quienes están por debajo de cada uno de los umbrales de referencia, y quienes los exceden. Según se observa en el cuadro 2, entre septiembre de 1988 y mayo de 1991 el porcentaje de hogares pobres subió de 68.5% a 73.0% y el de hogares no pobres bajó del 24.5% al 18%; por su lado, los hogares en situación de indigencia aumentaron de 54.1% a 58%. En este período, entonces, creció el número de hogares que, en términos estadísticos, poseen ingresos inferiores a los necesarios para financiar la canasta básica de alimentos. Los hogares pobres, entretanto, tendieron a mantener

estático su porcentaje de participación, aunque el crecimiento de la indigencia se explicaría por el tránsito de hogares de la condición de pobres a la de indigentes. La disminución señalada de los hogares no pobres podría explicar el crecimiento de la indigencia, por un lado, y a la vez el porcentaje estático de los hogares pobres.

### 4. ¿Se ha intensificado la pobreza con las políticas de ajuste?

En círculos ligados a los organismos internacionales de financiamiento se plantea claramente que las políticas de ajuste típicas, como la devaluación, buscan incrementar las ganancias de divisas, mejorar la per-

CUADRO 2

**Honduras: Incidencia de la pobreza en los hogares del país, 1988-1991***(Porcentajes)*

Hogares	1988 (sept.)	1989 (sept.)	1990 (mayo)	1991 (mayo)
Indigentes	54.1	52.0	57.7	58.0
Pobres	14.4	16.0	14.4	15.0
Bajo la línea de pobreza	68.5	68.0	72.1	73.0
No pobres	24.5	25.5	19.6	18.0
No declaran	7.0	6.5	8.3	9.0
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Encuestas permanentes de hogares, Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto (SECPLAN).

cepción de solvencia crediticia de los países e inducir una asignación más eficiente de los recursos. Se admite, sin embargo, que no se tiene claridad si esas políticas conllevan menores niveles de bienestar para la población en el corto plazo (Squire, 1991). Behrman y Deolalikar (1991) concluyen que es virtualmente imposible establecer *a priori* el impacto de los instrumentos de la política de ajuste en los pobres: sólo se podría realizar la verificación empírica *a posteriori* y aceptar que en el largo plazo el ajuste traerá un mayor bienestar a la población.

En Honduras no toda la pobreza se ha originado por el ajuste, ya que este país exhibe un porcentaje elevado de pobreza estructural. Sin embargo, las cifras indican que no se ha logrado detener su crecimiento, de la pobreza, sino que ésta más bien ha avanzado. En todo caso, no podría afirmarse sin más análisis que el fenómeno se ha agudizado por efecto de la estabilización y el ajuste.

## II

### El ajuste y el ingreso

#### 1. Aspectos generales

El impacto de la estabilización y el ajuste en los ingresos en general, y especialmente en las variaciones del ingreso real de los pobres, es uno de los temas que más polémica ha causado en los últimos años.<sup>5</sup> No obstante, la relación entre la distribución del ingreso y la política económica ha sido un elemento recurrente en el debate de estrategias de desarrollo.

Vemos así que después de la Segunda Guerra Mundial se sostenía que en la medida en que las economías crecieran y se desarrollaran, los beneficios generados se derramarían hacia los pobres. Sin embargo, aunque muchas economías crecieron rápidamente, los beneficios no llegaron a ellos. Surgieron entonces nuevos enfoques, como los de "crecimiento con equidad", "necesidades básicas", "apoyo a los más pobres de los pobres", "redistribución con creci-

miento", "pago de la deuda social", "ajuste con rostro humano", "transformación productiva con equidad" y "desarrollo humano". El Banco Mundial (1980 y 1990a) ha examinado las causas y la magnitud de la pobreza en el mundo, y lo mismo han hecho otros organismos internacionales (CEPAL, 1990 y 1992; PNUD, 1990). En general los estudios señalados han estado ligados más bien a estrategias de desarrollo de largo plazo. Menos prolijos han sido los intentos de examinar los efectos en el corto plazo de los programas de estabilización financiera y ajuste estructural, tanto en la distribución del ingreso como en el ingreso real de los pobres.<sup>6</sup> Sin embargo, los principales proponentes del ajuste reconocen que éste tiene un costo social, inicialmente al decir que el impacto es temporal, pero en forma creciente al admitir la necesidad

<sup>5</sup> En 1990 el Banco Mundial celebró un simposio sobre el tema y posteriormente dedicó un número de *The World Bank Economic Review* al análisis de la pobreza y el ajuste (Banco Mundial 1991b). El número anterior (Banco Mundial, 1991a) incluyó artículos sobre la medición.

<sup>6</sup> Hay opiniones encontradas entre los organismos internacionales (véase Berg y Hunter, 1992). Este punto fue abordado por las autoridades hondureñas en una conferencia por televisión a nivel continental (23 de junio de 1992) organizada por la Agencia de Informaciones de los Estados Unidos y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USIA/USAID), cuyo tema fue "Los programas de estabilización económica y sus efectos en los pobres".

de prestar mayor atención a la protección de los pobres, especialmente cuando "el proceso de ajuste generalmente toma años, y pueden existir costos marcados en la transición" (Banco Mundial, 1992, en especial p. 3).

No obstante, hoy en día casi no quedan grupos que no reconozcan que el modelo económico hasta hace poco vigente está agotado y que debe sustituirse por otro, y cada día son más los que aceptan que un nuevo modelo significa un cambio en la estructura económica y en las reglas para la asignación de recursos. El debate sigue abierto, sin embargo, en lo que toca al conjunto de políticas y medidas que han de aplicarse, particularmente con miras a definir aquellas que, junto con corregir los principales desequilibrios financieros y reales, eliminen o al menos palien la caída del ingreso real de los pobres.<sup>7</sup>

Es una verdad totalmente axiomática que el proceso de ajuste estructural tiene efectos en el ingreso y su distribución. Recordemos que las economías tienen en todo momento un patrón o estructura de producción de bienes (transables y no transables internacionalmente), un nivel y composición de demanda agregada y un conjunto asociado de precios y remuneraciones a los factores. Esto, conjuntamente con una gama de transferencias monetarias implícitas y explícitas, determina tanto la distribución del ingreso como el ingreso absoluto de los actores socioeconómicos.

Por definición, los programas de estabilización financiera y ajuste estructural pretenden modificar el nivel de la demanda agregada (generalmente contraerla para acercar más el gasto al ingreso) y la composición de la producción (más bienes transables y menos no transables en el mercado internacional), así como realinear los precios de los bienes y servicios y de los factores. Con todos estos cambios, es evidente que habrá modificaciones en la distribución y los niveles del ingreso.

En consecuencia, este proceso sin duda genera ganadores y perdedores, particularmente en el corto plazo, aunque en el largo plazo toda la sociedad debería salir ganando con creces. Nuestro interés se centra en el efecto del proceso sobre los pobres y más vulnerables.

Aunque algunos encargados de la política económica suelen mostrarse escépticos en relación a la existencia de indicadores que midan el impacto del proceso de ajuste sobre el bienestar de la población,

<sup>7</sup> El Fondo Monetario Internacional (FMI) propugna que los efectos del ajuste en los pobres depende de la estructura de la pobreza y de la combinación de políticas (véase Heller y otros, 1988).

bien se puede hacer uso para tal análisis del esquema propuesto por Corden (1986) y muchos otros respecto al ingreso.<sup>8</sup> Si se sigue la lógica del ajuste en la asignación de los recursos, ya que los principales factores que influyen sobre las condiciones de vida de los individuos se pueden obtener en el mercado, será el ingreso el elemento que generalmente determinará el acceso a esos factores. El ingreso total de las personas, o de las familias si es el caso, puede considerarse como el ingreso devengado, el ingreso disponible, el ingreso social o bien el ingreso real. El ingreso devengado es el que se obtiene a través de la venta de los servicios laborales y del capital. Al modificarse por los impuestos y transferencias directas da por resultado el ingreso disponible. El ingreso social, en tanto, es aquel que deriva del valor de los servicios prestados por el Estado. Al sumar el ingreso disponible con el social y luego deflactarlo por un índice de precios apropiado al grupo en cuestión, se tiene el ingreso real de la persona o del hogar.

Con este esquema es posible aproximarse a la evaluación del grado de éxito de un programa de ajuste, especialmente si recordamos la célebre frase de Keynes: en el largo plazo todos habremos muerto. Y en particular, si el ingreso y su distribución dependen de resultados sostenibles, como un crecimiento económico alto y sano que genere empleo, y no de medidas transitorias.

## 2. El costo del ajuste en Honduras

Desde el inicio de la fase aguda del proceso de ajuste, las autoridades hondureñas, junto con los organismos internacionales, reconocieron que el programa macroeconómico tenía costos. Así, el Banco Mundial preveía que el programa de reforma económica tendría efectos negativos en el empleo, y que el desempleo afectaría al 17% de la fuerza de trabajo (cifra que está cuatro puntos porcentuales por encima del nivel de 1988). De igual forma, "el ajuste económico probablemente tendría impactos negativos en los indicadores de salud y nutrición, revirtiendo una tendencia de mejoras continuas durante los últimos 20 años" (Banco Mundial, 1990b, especialmente p. 42). Esta misma opinión expresa otra misión del Banco Mundial en

<sup>8</sup> Generalmente los promotores del ajuste propugnan que los indicadores agregados de bienestar no deben ser tomados en cuenta en demasía y que es preferible analizar la evolución de los indicadores sociales en el mediano y largo plazo. Además, enfocan el análisis económico-social preguntándose qué hubiese sucedido de haberse continuado con las políticas anteriores.

uno de sus informes (Castañeda, 1990) cuando dice que el programa está avanzando con incrementos fuertes en los precios de los alimentos básicos, transporte y otros servicios; que el consumo de los alimentos básicos muy probablemente caerá como resultado de la reducción de los salarios reales y el aumento del desempleo, especialmente entre las personas de las áreas urbanas marginales, pequeños agricultores consumidores netos de alimentos y trabajadores agrícolas asalariados, a pesar de la tasa de cambio favorable para las exportaciones, y que también se espera un impacto severo en otros indicadores sociales.

El Banco Mundial, el FMI y el Gobierno de los Estados Unidos han reconocido el empobrecimiento de Honduras al clasificar a este país entre los que pueden acceder a la asistencia de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) y al servicio reforzado de ajuste estructural del FMI, así como al condonar parte de su deuda externa. Y el Gobierno de Honduras, ante la posibilidad de que a los pobres estructurales se unieran nuevos pobres, respondió con una estrategia para aliviar la pobreza.

Sin embargo, el análisis final debe dilucidar si el programa económico y el de compensación social, en dos años y medio de ejecución, han detenido el deterioro de las condiciones de vida de la población o, mejor aún, si las condiciones de vida se han elevado sobre niveles históricos ya alcanzados.

Es posible dar algunas respuestas parciales aplicando el esquema de comportamiento del ingreso arriba descrito.

#### a) *Ingreso devengado*

El ingreso devengado depende principalmente de la demanda de trabajo derivada de la producción. Esto nos lleva al análisis del crecimiento agregado del producto interno bruto y aún más del crecimiento sectorial, ya que las necesidades de mano de obra varían en intensidad según los sectores. De conformidad con cifras oficiales,<sup>9</sup> en 1990 la producción experimentó una caída real, especialmente en la manufactura y la construcción, y en menor medida en los servicios; en cambio, la agricultura y las actividades de extracción lograron mantener un leve crecimiento. En 1991 la producción comenzó a retomar la senda de la recupe-

<sup>9</sup> Ya que no existe otra fuente de información para corroborar las cifras oficiales, se han tomado las últimas cifras revisadas del Banco Central de Honduras (1992a y 1992b). El Colegio de Economistas ha recibido estas cifras con reserva; ellas fueron sujetas a discusión en el VII Congreso Nacional de Economistas, Tegucigalpa, julio de 1992.

ración, y la agricultura y las actividades de extracción, especialmente las de minas y canteras, mostraron cierto dinamismo, contrario a la caída del año anterior. El resto de la producción continuó mostrando cierta lentitud (cuadro 3).

CUADRO 3

#### Honduras: Principales variables macroeconómicas (Tasas de crecimiento real)

	1988	1989	1990	1991
Producto interno bruto al costo de los factores	4.6	5.4	-0.4	1.2
Agricultura y actividades de extracción	1.0	10.2	0.5	3.5
Manufactura y construcción	7.1	6.4	-0.2	0.8
Otros	5.7	2.4	-0.2	0.1
Exportaciones	-0.9	3.9	-0.6	-2.0
Inversión privada	18.7	31.6	3.0	11.5
Inversión pública	4.0	10.3	-32.3	30.3
Consumo privado	2.5	5.7	0.1	3.9
Consumo público	9.0	2.8	-13.5	-11.4

Fuente: Sobre la base de datos del Banco Central de Honduras, mayo de 1992.

En el sector agrícola, la producción de los granos básicos (que son el maíz, los frijoles, el arroz en granza y el sorgo) aumentó apreciablemente, sobre todo en 1991, salvo en el caso del maíz. Los productos tradicionales de exportación (café, bananos, algodón en rama y tabaco en rama), por el contrario, redujeron sus niveles de producción, aunque no así la caña de azúcar y la palma africana. En 1990-1991 el número de cooperativas de producción agropecuarias, agroforestales y cafetaleras bajó drásticamente, en especial las primeras, a cerca de un tercio.

El comportamiento de la producción agrícola se reflejó en la caída real de las exportaciones. Los volúmenes exportados de bananos, al igual que su producción, decayeron; sin embargo, mantuvieron sus niveles de exportación el café, el algodón y el tabaco a pesar de que su producción declinó. La carne refrigerada y el camarón y la langosta registraron avances, aunque el dinamismo del segundo rubro fue menos



marcado. Los productos de extracción, especialmente el plomo, el zinc y el cemento, no lograron los niveles de 1989. En valores corrientes, las exportaciones tuvieron un comportamiento decepcionante, a tal grado que el FMI concedió un apoyo de aproximadamente 61.9 millones de dólares por pérdida de divisas en las exportaciones.<sup>10</sup>

La industria de la manufactura y la construcción, después de una caída en 1990, continuó estancada en 1991. La producción de azúcar de caña, leche pasteurizada, aceite vegetal y manteca vegetal —no así la de harina de trigo— también bajó. Lo mismo pasó con el cemento y las varillas de hierro, mientras que la producción de láminas de fibrocemento continuó en ascenso. Los volúmenes exportados de cemento no alcanzaron ni al 15% del nivel vendido en 1989, y los metros cuadrados de construcción para el comercio y la industria aprobados en el primer trimestre de cada año entre 1990 y 1992 exhibieron un descenso significativo, aunque el valor corriente de la construcción industrial ha subido considerablemente.

El resto de las actividades continuaron prácticamente estancadas, especialmente las ligadas a la administración pública y a los servicios comunales, sociales y personales, que en general continúan aún por debajo de los niveles de 1987. Llama la atención que pese a haberse reducido las ventas de energía eléctrica y el consumo de agua, los pasajeros interurbanos transportados y las personas que entran y salen del país por vía aérea, los servicios de electricidad, gas y agua, y los de transporte y comunicaciones mostraron cierto dinamismo.

En conclusión, después de una caída en 1990, la producción se recuperó levemente en 1991, pero sin entrar todavía a una senda de alto crecimiento, y ni siquiera a igualar el promedio registrado entre 1987 y 1989. Por lo tanto, no se puede decir que el crecimiento económico haya generado mejores condiciones de vida. En cuanto al empleo, las cifras disponibles, sin ser contundentes, indican una tendencia general.

En la agricultura y actividades conexas el total de personas ocupadas en 1991 declinó, y al mismo tiempo el sector redujo su participación como principal generador de empleo de la economía. Igual situación se dio en la actividad de minas y canteras, des-

pues de registrarse un incremento inusual en 1990. La misma tendencia a emplear menos personas se observó en las actividades vinculadas a la electricidad, gas y agua (cuadro 4).

CUADRO 4

**Honduras: Ocupación en algunas ramas de actividad en septiembre de cada año, 1988-1991**

(Personas)

	1988	1989	1990	1991
Agricultura	654 733	628 571	641 833	616 210
Minas y canteras	2 021	2 553	6 434	3 932
Electricidad, gas y agua	7 614	8 776	8 290	8 250
<b>Total</b>	<b>1 365 862</b>	<b>1 394 281</b>	<b>1 482 902</b>	<b>1 523 097</b>

Fuente: Encuestas permanentes de hogares de cada período, Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto (SECPLAN).

La tasa de desempleo abierto registró leves incrementos al pasar de 4.0% a 4.3% entre 1989 y 1991, mientras que la correspondiente al subempleo invisible subió de 31.7% a 34.3%. Sin embargo, el porcentaje global de la fuerza de trabajo con problemas de empleo, después de haber subido de 52.0% a 54.7% entre 1989 y 1990, experimentó un leve decrecimiento en concordancia con la dinámica de la producción.

Estas cifras de desempleo ratifican que la economía hondureña requiere de un dinamismo aún mayor para generar mejoras en las condiciones de vida de la población. Según el Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) "el ajuste provoca pérdida de dinamismo en la creación de empleo, aumento de la desocupación y el subempleo y reducción en los ingresos del trabajo" (Wurgaff, 1991).

*b) Ingreso disponible*

En cuanto al ingreso disponible, la política del gobierno respecto a los impuestos directos ha sido la de simplificar la estructura de las tasas impositivas, elevar el mínimo de ingreso a partir del cual se empieza a pagar el impuesto sobre la renta y lograr un mayor cumplimiento en el pago de este gravamen. En otras palabras, aquellos que están en capacidad de pagar el impuesto sobre la renta lo están haciendo de acuerdo

<sup>10</sup> El Boletín de Prensa N° 92/18 del FMI (14 de febrero de 1992), informa de la aprobación de 44 millones de dólares en derechos especiales de giro a través del servicio de financiamiento compensatorio y de contingencia del Fondo.

a la ley; en cambio, un número creciente de personas que había visto erosionada su capacidad de pago de impuestos directos ha sido excluida de tal deber.<sup>11</sup> No obstante, el principio de progresividad en los impuestos se ha visto prácticamente sustituido por el de regresividad y universalidad al dependerse más de los impuestos indirectos: aunque éstos no afectan el ingreso disponible, sí disminuyen el poder de compra del ingreso. El impuesto sobre ventas subió de 5% a 7%, y hubo también aumentos o modificaciones en los impuestos sobre el consumo de bienes específicos (como cervezas, licores y derivados del petróleo).

Las recaudaciones de impuestos indirectos aumentaron de 1 098 millones de lempiras corrientes en 1989 a 1 674 y 2 343 millones en 1990 y 1991, respectivamente. En general, la carga tributaria hondureña no sólo es una de las más altas de Centroamérica, sino que tiende a incrementarse: los ingresos tributarios crecieron más rápido que el ingreso, particularmente por menor evasión.

Respecto a las transferencias y subsidios, la política del gobierno es la de eliminar en la medida de lo posible las transferencias y subsidios implícitos y explícitos generales, sustituyéndolos por otros explícitos y focalizados a los grupos vulnerables, y eliminar también todo aquello que distorsiona los precios de los bienes y servicios. Obviamente, de esta política han surgido perdedores y ganadores. Entre los subsidios implícitos que se eliminaron se encuentran los inherentes a las tarifas de los servicios públicos de electricidad, agua y telecomunicaciones. Transitoriamente se establecieron subsidios explícitos a los consumidores de bajos niveles de electricidad, mientras que para el resto de los consumidores las tarifas se han ido incrementando progresivamente; se espera que en 1993 ya no haya subsidios en las tarifas de electricidad. El Decreto 18-90 también contempla otros subsidios, cuya forma administrativa modifica, para el transporte urbano de pasajeros y algunos alimentos, cereales principalmente.<sup>12</sup>

El programa de ajuste también tiene como principal componente las transferencias monetarias del Programa de Asignación Familiar mediante el bono

para la mujer jefe de hogar y el materno-infantil. Estas transferencias monetarias explícitas son una compensación a los costos sociales acarreados por el programa de ajuste, amén de la pobreza estructural. El Programa de Asignación Familiar se concibió con una vida útil finita, mientras se daba la transición a una economía más dinámica; pero recientemente el gobierno gestiona prolongarlo y ampliar su cobertura. Esto ratifica la opinión de los organismos internacionales de que la transición puede tomar muchos años.

Con el fin de perfeccionar los programas de empleo que se venían ejecutando en Honduras desde 1974 para contrarrestar las secuelas devastadoras del huracán Fifi y otros fenómenos naturales adversos, en 1990 se creó el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS). Aunque su propósito original era la creación de empleo transitorio y el apoyo a la incorporación de trabajadores marginales al mercado de trabajo, en la práctica se ha ido convirtiendo en un mecanismo ágil de captación y administración de recursos y de construcción de proyectos para satisfacer necesidades básicas, que ha complementado y en ciertos casos desplazado a las unidades ejecutoras tradicionales. El esfuerzo del FHIS por facilitar la incorporación permanente y bajo mejores condiciones del trabajador marginal o cuasimarginal al proceso productivo ha sido lánguido, ya que la institución apenas ha destinado 7% de sus recursos a la microempresa y la pequeña empresa, y en muchos casos los ha dirigido a facilitar capital de trabajo para actividades comerciales como las realizadas por vendedores de mercados. Asimismo, la generación de obras de infraestructura económica, como pequeñas obras de riego y conservación de suelos, no ha sido preocupación de este mecanismo compensatorio. Según un informe de la AIF (1992), el FHIS ha contribuido a generar empleo directo equivalente a entre 17 y 33% del total de puestos de trabajo que se consideran perdidos a causa del programa de ajuste.

Un producto colateral del programa de compensación o de transferencias monetarias lo constituye el avance metodológico de la focalización. Para poder llegar a los grupos pobres o más vulnerables, el gobierno ha venido afinando los mapas de pobreza, encontrándose hoy en día en una mejor situación para entregar asistencia compensatoria a los grupos más necesitados.

### c) *Ingreso real*

Un proceso general de alzas de los precios unido a un realineamiento relativo de ellos no deja de tener efec-

<sup>11</sup> Como producto de tal simplificación los asalariados contribuyentes al impuesto sobre la renta totalizaron 92 992 en 1989, 12 714 en 1990 y 7 628 en 1991, (véase De Figueroa, 1992).

<sup>12</sup> Para 1990 y 1991, respectivamente, se asignaron a transporte 30.5 y 67.4 millones de lempiras y a productos básicos 3.4 y 13.3 millones (Honduras, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1992, p. 20).

tos distributivos en la economía. Además, la inflación así provocada crea mucha incertidumbre en el aparato productivo, desalentando la producción e inversión y, por ende, la generación de empleo.

Entre 1990 y fines de 1991 Honduras registró un proceso inflacionario sin precedentes en su historia, aparejado a una falta de crecimiento económico y a lo que el Banco Mundial (1992) eufemísticamente deno-

mina una "pausa en la inversión". Los sectores tradicionales, que poco conocen de flexibilidad, rapidez y mecanismos de adaptación, salieron perdiendo. Además, los asalariados vieron reducir su ingreso real por los meros rezagos en los ajustes de los salarios mínimos,<sup>13</sup> mientras los sectores pobres marginados observaban cómo el costo de la canasta básica subía y las oportunidades de lograr algún ingreso disminuían (cuadro 5).

CUADRO 5

**Honduras: Promedio nacional de precios de algunos bienes esenciales entre enero y junio de cada año, 1989-1991**  
(Lempiras corrientes)

	Unidad	1989	1990	1991	1992
Frijol	Libra	1.16	1.19	1.19	1.40
Maíz	Libra	0.28	0.34	0.64	0.48
Manteca vegetal	Libra	1.46	1.59	2.65	2.75
Aceite vegetal	Galón	14.83	15.02	23.90	30.67
Leche fluida	Litro	1.11	1.22	2.04	2.46
Carne de res	Libra	3.40	4.40	7.07	8.36
Azúcar	Libra	0.60	0.58	0.89	1.06
Pan blanco molde	c/u	1.47	1.64	2.67	2.82

Fuente: Banco Central de Honduras, Boletín Índice de precios al consumidor, Tegucigalpa, junio de 1992.

Entre los pocos agentes económicos que mostraron gran flexibilidad y capacidad de adaptación al proceso inflacionario estuvo el gobierno, que indexó las tarifas de la energía eléctrica y "dolarizó" las de la Empresa Nacional Portuaria y de HONDUTEL, así como algunos impuestos al comercio.

### 3. La concentración del ingreso

La distribución del ingreso es uno de los aspectos estructurales más rígidos de cualquier economía. El efecto de las medidas para mejorar la distribución del ingreso puede demorar muchos años, aun cuando lograr una distribución más equitativa del ingreso y de los activos productivos de la economía sea parte de una política explícita. La situación se hace más compleja cuando la política apunta a que en el largo plazo se mejore el ingreso del trabajo y espera que posiblemente se dé una redistribución de activos a través del mecanismo de mercado. De todas maneras, el análisis de la distribución del ingreso impone serias exigencias a los sistemas de información de los países de bajos ingresos.

En Honduras, uno de los primeros estudios sobre la distribución del ingreso se realizó en 1967 (cuadro 6). En aquel año, el 40% más pobre de la población obtenía apenas 7.3% del ingreso total, y el 10% más rico de la población recibía 50% del ingreso total. El coeficiente de Gini asociado a tal distribución (0.6038) indica que ésta era pésima (García Tudero, 1990).

Algunos trabajos posteriores presentan numerosas limitaciones y son de cobertura parcial, princi-

CUADRO 6

**Honduras: Distribución del ingreso, 1967**

Porcentaje de la población	Participación en el ingreso (%)
20	2.3
40	7.3
60	15.3
80	32.2
90	50.0
100	100.0

Fuente: García Tudero, *Reclasificación de Honduras como país de menor desarrollo relativo*, Informe de misión, Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto (SECPLAN)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), junio de 1990.

<sup>13</sup> Las revisiones a los salarios mínimos se efectuaron en las siguientes fechas: 15 de julio de 1981, 30 de diciembre de 1989, 1 de octubre de 1990, 15 de julio de 1991 y 30 de mayo de 1992.

palmente por la ausencia de encuestas de gastos e ingresos familiares actualizadas (la última se hizo entre 1978 y 1979). Recientemente se han intentado mediciones utilizando las encuestas de hogares, pero la información así obtenida sólo incluye ingresos laborales, ya que deja fuera los provenientes de intereses, alquileres y beneficios empresariales. Además, cerca de 10% de los encuestados no responde la pregunta sobre ingresos.

Según estudios realizados en 1990 por la SECPLAN,<sup>14</sup> en 1989 el 40% de hogares de menores ingresos por trabajo percibía 8.4% del ingreso laboral, mientras que el 10% de hogares de mayores ingresos por trabajo obtenía 44.8% de los ingresos laborales. También se estimó que el coeficiente de Gini arrojaba un valor de 0.56. Para 1990, la proporción del ingreso que correspondió al 40% de ingresos más bajos se redujo a 7.7%, mientras que la del decil de mayores ingresos subió a 47% (cuadro 7).

### III

## Conclusiones

El impacto del ajuste en los grupos más vulnerables continuará siendo un tema polémico. Aunque hay distintos enfoques conceptuales y metodológicos sobre qué se entiende por pobreza, en un país como Honduras, donde las carencias son muy grandes, un enfoque básico es suficiente para analizar y formular políticas y para diseñar y aplicar medidas.

Si se tienen claros los objetivos y efectos finales de las políticas de ajuste, será creciente el reconocimiento de que la transición puede tomar muchos años. Por otra parte, ha sido virtualmente imposible establecer *a priori* el efecto de los instrumentos de la política de ajuste en los pobres; sólo resta, por lo tanto, la verificación empírica *a posteriori*, y aceptar ideológicamente que en el largo plazo, cuando todas las reformas del ajuste se hayan llevado a cabo, se producirá un mayor bienestar en la población.

En Honduras la verificación empírica se ve constreñida por la baja disponibilidad y calidad de la información. Con esta limitante, los indicadores disponibles señalan que la proporción de hogares bajo la línea de pobreza aumentó de 68.5% en 1988 a 73%

<sup>14</sup> El de García Tudero (1990) y los realizados en virtud del proyecto "Políticas de población, pobreza y empleo".

CUADRO 7

#### Honduras: Distribución de los ingresos provenientes del trabajo, 1989 y 1990

Porcentaje de la población	Participación en el ingreso	
	1989	1990
10	0.6	0.5
20	2.2	1.9
30	4.8	4.3
40	8.4	7.7
50	13.1	12.3
60	19.3	18.3
70	27.3	26.3
80	38.6	36.9
90	55.2	53.0
100	100.0	100.0
Coeficiente de Gini	0.56	0.58

Fuente: Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto (SECPLAN), sobre la base de encuestas de hogares de septiembre de 1989 y 1990.

en 1991. Asimismo, la languidez en el comportamiento de la producción, la escasa generación de oportunidades de empleo y un repunte inflacionario sin precedente en el país son indicios de una posible intensificación de la pobreza global.

No obstante, los datos empíricos no son tan contundentes como para afirmar que el ajuste ha intensificado la pobreza, o que de no haberse aplicado las políticas de reforma la población estaría en condiciones peores que las actuales. Por lo tanto, en Honduras se debe fortalecer, con independencia de las ideologías, la verificación empírica del impacto del ajuste, así como diseñar y ejecutar medidas que coloquen a los pobres en una mejor posición para participar plenamente en el círculo virtuoso del sistema productivo. Paralelamente, es esencial revitalizar los sistemas de indicadores económicos y sociales para contar con información oportuna y de calidad.

Por último, no queda más que preguntar, al igual que *The Economist*: ¿Esperarán pacientemente los ciudadanos más pobres de Centroamérica a que los beneficios del crecimiento también lleguen a ellos?<sup>15</sup>

<sup>15</sup> *The Economist*, 1992.

## Bibliografía

- AIF (Asociación Internacional de Fomento) (1992): *Honduras-Proposed Second Social Investment Fund Project Progress Report*, Washington, D.C., marzo.
- Banco Central de Honduras (1982): *Índice general de precios al consumidor, base 1978, metodología y series cronológicas*, Tegucigalpa.
- \_\_\_\_\_(1992a): *Cuentas nacionales de Honduras 1978-1990*, Tegucigalpa, mayo.
- \_\_\_\_\_(1992b): *Indicadores económicos de corto plazo*, Tegucigalpa, mayo.
- \_\_\_\_\_(1992c): *Boletín, índice de precios al consumidor*, Tegucigalpa, junio.
- Banco Mundial (1980): *Informe sobre el desarrollo mundial 1980*, Washington, D.C., agosto.
- \_\_\_\_\_(1990a): *Informe sobre el desarrollo mundial 1990*, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_(1990b): *Social Investment in Guatemala, El Salvador and Honduras*, Washington, D.C., junio.
- \_\_\_\_\_(1991a): *The World Bank Economic Review*, vol. 5, N° 1, Washington, D.C., enero.
- \_\_\_\_\_(1991b): *The World Bank Economic Review*, vol. 5, N° 2, Washington, D.C., mayo.
- \_\_\_\_\_(1992): *The Third Report on Adjustment Lending: Private and Public Resources for Growth*, Washington, D.C., Banco Mundial/AIF.
- Behrman, J.R. y A.B. Deolalikar (1991): The poor and the social sectors during a period of macroeconomic adjustment: empirical evidence for Jamaica, *The World Bank Economic Review*, vol. 5, N° 2, Washington, D.C., mayo.
- Berg, E. y G. Hunter (1992): Social cost of adjustment: the case of Latin America and the Caribbean, Maryland, USAID Development Alternatives, Inc., febrero.
- Castañeda, Tarsicio (1990): *A Strategy for Alleviating the Social Cost of Adjustment in Honduras*, Washington, D.C., Misión RUTA/Banco Mundial.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1990): *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.90.II.G.6.
- \_\_\_\_\_(1992): *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (LC/G. 1701 (SES 24/3), Santiago de Chile, febrero.
- Corden, W. M. (1986): *Inflation, Exchange Rates and the World Economy*, Tercera edición, Chicago, Ill., The University of Chicago Press.
- De Figueroa, C. N. (1992): El control del déficit fiscal en el proceso de ajuste: la experiencia de Honduras, ponencia en el VII Congreso Nacional de Economistas, Tegucigalpa, julio.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (1992): *Boletín de Prensa N° 92/18*, 14 de febrero.
- García Tudero, C. (1990): *Reclasificación de Honduras como país de menor desarrollo relativo*, informe de misión, Tegucigalpa, Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto (Honduras) (SECPLAN)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), junio.
- Heller, P. S., L. Bovenberg, T. Catsambas, K. Y. Chu y P. Shome (1988): *The Implications of Fund-Supported Adjustment Programs for Poverty. Experiences in Selected Countries*, Occasional paper, N° 58, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), mayo.
- Honduras, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1992): *Memoria 1991*, Tegucigalpa.
- Honduras, SECPLAN (Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto) (1991): *Definición de la canasta básica de alimentos de Honduras*, Tegucigalpa, abril.
- PNUD (1990): *Desarrollo humano. Informe 1990*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- Sen, A. (1992): Sobre conceptos y medidas de pobreza, *Comercio exterior*, vol. 42, N° 4, México, D.F., Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., abril.
- Squire, L. (1991): Introduction: Poverty and adjustment in the 1980's, *The World Bank Economic Review*, vol. 5, N° 2, Washington D.C., mayo.
- The Economist (1992): Central America. Out of the Ditch, vol. 323, N° 7762, Londres, 6 de junio, p. 21.
- Wurgaft, J. (1991): Posibilidades y limitaciones de los fondos de inversión y de emergencia social, documento presentado al seminario "Las dimensiones sociales del ajuste en Centroamérica", Panamá.



## Pasado y perspectivas *del sistema sindical*

**Fernando Calderón G.**

*Experto Regional  
en Desarrollo Social  
de la División de Desarrollo  
Social de la CEPAL.*

*El artículo se basa en una  
presentación realizada en el  
Symposium Sindicatos, sistema  
político y Estado frente  
a la crisis y a los cambios  
estructurales. Experiencias  
europeas y latinoamericanas  
(São Paulo, agosto de 1992).*

Desde comienzos de los años ochenta el movimiento obrero tuvo que enfrentar una serie de transformaciones brutales de la sociedad latinoamericana y de su propia constitución. Esas transformaciones estuvieron vinculadas tanto a cambios políticos por el fin de las dictaduras, a las transiciones a la democracia o al debilitamiento de ésta, como a mutaciones económicas derivadas de la crisis, la deuda externa, las consecuencias sociales de las políticas de ajuste y los procesos de desindustrialización y reconversión industrial. Los sindicatos han tenido y tienen que enfrentar a la vez el fin de un ciclo histórico —el del modelo de industrialización dependiente y del Estado neocorporativo-patrimonialista—, y el comienzo de otro —caracterizado por la renovación industrial a partir de la innovación tecnológica y de un Estado democrático—, cuyos resultados además son muy inciertos. Los criterios y las formas de legitimidad sociopolítica están redefiniéndose tan vertiginosamente que también se están transformando las estructuras y políticas sindicales mismas y, en términos más teóricos, las relaciones entre la política y la economía. El artículo, que se basó en estudios de casos realizados sobre Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, examina estos temas, con especial interés en la actual búsqueda irregular e incipiente de estrategias de innovación sindical para la participación en los procesos de reestructuración y modernización. Tal innovación empieza a gestar una cierta cultura de la flexibilidad.

## I

## El escenario sociocultural y la prospectiva económica

¿Qué está pasando al acercarse los albores del nuevo siglo con los trabajadores y con los empresarios que construyeron, en conflicto, el imaginario cultural más potente del mundo moderno que habitamos? ¿Cómo empezar a pensar, desde la sociedad, un nuevo modelo de desarrollo económico, integrador y políticamente democrático?

Para los latinoamericanos, la industrialización estuvo directamente unida a la construcción de la nación y del Estado, y también a la creación de partidos políticos y sistemas institucionales, la emergencia de valores modernos y, sobre todo, las ansias de desarrollo económico integrador. La industrialización también supuso, sobre todo para los trabajadores, dolorosas victorias en los campos de la ciudadanía política y social. En realidad la América Latina del siglo XX sería impensable sin el aporte cultural de los obreros en todos los planos de la vida económica y política.

Con la creación del imaginario moderno los obreros no sólo se buscaron a sí mismos como protagonistas de la historia. Su acción se expresó principalmente en otros horizontes, como el de la vía nacional-popular o comunista y sus posibilidades en el continente; pero también hizo pensar acerca de la muerte y el absurdo del rito de Sísifo. ¿Qué campesino, estudiante, médico o artista no se miró en el mundo del trabajo y en la acción de los obreros? ¿Qué empresario no pensó en el papel que podían desempeñar, en sus fábricas, los obreros sindicalizados?

¿Está desapareciendo todo esto? ¿O será acaso que sólo se termina un modo de concebir la construcción moderna de nuestras sociedades? ¿Qué otras propuestas están surgiendo? ¿Es el ajuste estructural una propuesta inicial de acción histórica? ¿Qué pueden hacer los obreros en ella además de resistir? ¿Es viable desde el punto de vista político una transformación productiva con equidad? ¿Se puede conjugar modernización con democratización?

Por de pronto, lo que parece más evidente es el fracaso de la vía de la industrialización dependiente que vivimos en el siglo XX, como también son evidentes los efectos que en el mundo obrero y en la cultura moderna latinoamericana han tenido los pro-

cesos de reconversión tecnológica y la consecuente robotización y automatización industriales. Pareciera ser que las nuevas industrias reconvertidas sólo tienden a incluir a pequeños grupos de trabajadores. Cabe preguntarse entonces si esto estaría indicando también la imposibilidad de acciones globales o internacionales de los obreros; si la industria mediana y pequeña estaría enfrentando en el mediano plazo su extinción, afectando con ello a inmensos contingentes de trabajadores, y qué opciones sociales y políticas ofrecerían a éstos el mercado, el Estado y la política.

Quizás lo nodal de esta problemática que está empezando a inquietar a los pueblos de la región sea la emergencia de la denominada "sociedad programada", que se basa cada vez más en la comunicación y la programación informatizada, donde el mercado y la industria cultural (producida cada vez más por empresas transnacionales) se encarga de alimentarnos con propaganda de productos que no producimos pero que —a lo mejor— nos gustaría consumir. ¿Pueden hacer algo los obreros, o estamos viviendo los comienzos de una nueva sociedad cibernética que anuncia una potencialidad inédita de la acción humana, con características crecientemente sistémicas que no dan lugar a las acciones y conflictos socioculturales y políticos?

Ni tanto, ni tan poco. Pues es cierto que las cosas están cambiando a una velocidad vertiginosa, pero también lo es que esos cambios se están operando a partir de las propias experiencias culturales de los actores.

El pacto social que dio lugar al Estado de bienestar en los países desarrollados, y que incluía a los empresarios, al Estado y a los trabajadores, empezó a descomponerse y recomponerse entre los años setenta y los ochenta, dando lugar a una nueva matriz socio-histórica cuyo núcleo fundamental son los procesos de reconversión, comunicación y gestión empresarial, y sus principales impulsores las transnacionales, las inteligencias científico-tecnológicas y administrativas y el Estado modernizado. En este proceso debemos considerar que, como reiteradas veces ha expuesto Manuel Castells, la economía mundial funciona cada



vez más como una sola unidad temporal en la cual los procesos de reconversión industrial, comunicación y gestión organizan el desarrollo de las economías nacionales (Castells, 1988). Esta dinámica es tan fuerte que las economías nacionales autónomas devienen cada vez más impensables. La expansión del mercado y la productividad están directamente asociadas con la racionalidad de la gestión y muy especialmente con el uso del tiempo que vincula la investigación tecnológica con los patrones de consumo.

La revolución tecnológica, especialmente aquella referida a la informática, la electrónica y la telemática, organizan transversalmente las mutaciones. Muy en resumen, pareciese ser que la sociedad empieza a vivir una transición desde relaciones sociales organizadas en función del trabajo a relaciones sociales basadas en los modos de información, en las cuales la conexión entre el conocimiento y sus interacciones simbólicas con el sistema político pasan a ser fundamentales.

Los cambios en la productividad del capital debidos fundamentalmente a la inversión en ciencia y tecnología y a la concentración de las mayores productividades en la electrónica, así como las nuevas condiciones del trabajo basadas en la capacidad de acción y de información de los trabajadores, son importantes ejemplos de esta nueva dinámica.<sup>1</sup>

No obstante, en América Latina estas potenciales innovaciones están fuertemente condicionadas por las características y el sentido de los procesos de reestructuración económica, y particularmente por las características del ajuste.

Si bien las políticas de ajuste, sobre todo en su fase de estabilización, tienen rasgos generales comunes en casi toda la región, su aplicación varía no sólo por las distintas condiciones nacionales sino también por los tiempos y los procesos políticos vividos. Así, una situación es la de Chile, donde las primeras fases del ajuste fueron impulsadas por el régimen militar, prácticamente sin la presencia de actores sociales fuertes, y otra es la situación del Brasil, donde el proceso recién comienza y el sindicalismo es social y políticamente fuerte en el marco, además, de un régimen democrático débil.

De esta manera, es errado hacer una mera caracterización mecánica e ideológica de las políticas neoliberales. En realidad tiene importancia precisar cómo y cuánto están incidiendo estas políticas en la productividad y el funcionamiento de los mercados, y si se

vinculan o no con las prácticas burocráticas y de prebendas propias del ciclo histórico anterior. Se hace necesario entonces comprender las diferentes asincronías de los ajustes económicos y sus repercusiones en la reconversión productiva, la equidad y la estabilidad democrática —es decir, en las velocidades, etapas, trayectorias e intensidades de las políticas de ajuste—, como también las formas en que actúan en ellas los diferentes agentes políticos. Seguramente el abanico de posibilidades será diferente en cada país, como diferentes tendrán que ser sus consecuencias para la práctica sindical.

De hecho hay ya algunas tendencias que muestran la necesidad de un análisis más preciso, como los ajustes recurrentes que sólo producen estabilidad sin crecimiento económico ni integración social. También es posible visualizar ajustes con reactivaciones económicas efímeras o que, al limitarse al ciclo exportador, a la larga copan los mercados externos, que por lo demás continúan segmentados y protegidos. Virtualmente, las diferentes aplicaciones de las políticas de ajuste tienen como horizonte mínimo la gobernabilidad de la economía y la mantención de una democracia de equilibrio y, como estrategia más ambiciosa, la gobernabilidad progresiva y la reconversión exitosa. El logro de estos propósitos dependerá tanto de la matriz de fuerzas sociales y políticas de cada país como de las limitadas perspectivas económicas de la región en su conjunto.

Según estudios prospectivos recientes, la participación de la economía latinoamericana en la economía mundial en los años noventa seguirá decayendo,<sup>2</sup> y la región dependerá en alto grado de las mutaciones económicas que traigan consigo los cambios en los países desarrollados.

<sup>2</sup> Véase CIEPI, 1984, y Bouzas, 1988. A título ilustrativo, las proyecciones del producto interno bruto por habitante que hizo el CIEPI para el conjunto de las regiones prevén una mayor diferencia económica entre países ricos y pobres: el PIB por habitante de América Latina pasará de alrededor de 2 500 a 3 000 dólares entre 1990 y el año 2000, mientras que en EE.UU. se elevará de 14 000 a 17 000, en Japón de 12 000 a 15 000, en la CEE de 9 000 a 12 000 y en las economías de industrialización reciente (EIR) de 6 000 a 11 000; en África al sur del Sahara, en cambio, se mantendrá en 500 dólares (véase CIEPI, 1992). Desde el ángulo de la diferenciación social, en un reciente estudio de la CEPAL que se refiere a la situación de 32 países de la región y de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en 1960-1980, se observa un incremento de las distancias sociales entre América Latina y los países de la OCDE, una mayor homogeneidad entre los países desarrollados y una mayor desigualdad entre los países de la región (CEPAL, 1992a).

<sup>1</sup> Véase un análisis estadístico de la productividad por sectores industriales y del impacto tecnológico en CIEPI, 1984.

En este marco, según dichos estudios, dos escenarios generales son previsibles. Por una parte, si las economías centrales no sufren importantes mutaciones, las economías regionales podrán mantener sus índices limitados de crecimiento económico, con una cierta expansión de sus mercados de exportación, sin lograr empero una reversión importante de las tendencias regresivas de la distribución del ingreso. Por otra parte, si las economías desarrolladas experimentan recesiones, las economías latinoamericanas sufrirán un mayor deterioro, e incluso el ajuste puede llegar a fracasar por motivos externos.

Ciertamente el panorama dependerá tanto de las

características específicas de las economías nacionales —en especial el nivel de la reconversión económica, la estabilidad política, la diversificación de las exportaciones y la disponibilidad de petróleo y otros recursos naturales— como de la calidad de la matriz sociopolítica y de la fuerza institucional de los actores sociales (Calderón y dos Santos, 1992, cap.6).

Y en todo esto, dadas sus experiencias y sus potencialidades históricas, la clase obrera puede desempeñar, en la medida en que se autorreforme, un papel fundamental. El análisis que se presenta a continuación intenta profundizar en este tema.

## II

### Antecedentes sociales e históricos

Desde los inicios de los años ochenta el movimiento obrero tuvo que enfrentar una serie de transformaciones brutales tanto de la sociedad latinoamericana como de su propia constitución. Fueron transformaciones relacionadas con cambios políticos como el fin de las dictaduras, las transiciones a la democracia o el debilitamiento de ella, y también con mutaciones económicas vinculadas a la crisis y la deuda externa, a las consecuencias sociales de las políticas de ajuste (como la reducción de los salarios, el empleo y la propia calidad de vida de los trabajadores) y a los procesos de desindustrialización y de reconversión industrial, con los costos sociales que ellos implican.

Los sindicatos en los años noventa han tenido y tienen que enfrentar el fin de un ciclo histórico —el del modelo de industrialización dependiente y del Estado neocorporativo y patrimonialista— y el comienzo de otro, caracterizado por la renovación industrial basada en la innovación tecnológica y un Estado democrático, cuyos resultados parecen inciertos.

Son tiempos en que los criterios y las formas de legitimidad sociopolítica están redefiniéndose. Es tan rápida y tumultuosa la velocidad de los cambios, que las mismas estructuras y políticas sindicales se están transformando, como también lo hacen, en términos más teóricos, las nuevas relaciones entre la política y la economía.

Además, como ya afirmamos, este dinamismo es parte de cambios altamente internacionalizados. En gran medida, estos problemas y vivencias son com-

partidos por las sociedades y los sindicatos de los países desarrollados y en desarrollo, pero con pisos socioeconómicos distintos: los procesos de crisis y reestructuración en los países desarrollados contaron con Estados de bienestar más fuertes y con mercados más integradores en lo social, mientras que en América Latina los mercados por lo general no han sido fuentes de integración ni de equidad social. Una vez que los regímenes nacionalpopulares se desdibujaron, los Estados y sus políticas se transformaron en agentes de relaciones prebendalistas, corporativas y de intereses particularistas más que en instancias de integración y desarrollo social. En la región, y particularmente bajo los regímenes autoritarios, el crecimiento económico estuvo, a diferencia de experiencias como las del sudeste asiático, fuertemente separado de la integración social (CEPAL, 1990).

En los inicios de los años ochenta hubo una acelerada pérdida de dinamismo económico y el perfil del modelo de industrialización dependiente se hizo cada vez más precario. La hiperinflación y la búsqueda de estabilidad económica asociadas con políticas de ajuste de alto contenido fiscal marcaron el panorama social y político del período. Como producto de estas políticas, uno de los actores más afectados fue el Estado, lo que se reflejó, por ejemplo, en la contracción del gasto público, el control de la demanda, la eliminación de los subsidios, el equilibrio fiscal, la liberalización de precios y la desregulación.

En este contexto, la acción sindical osciló entre

un proceso de valorización de la democracia como derecho de vida, y una acción defensiva frente a los efectos de la crisis económica y las políticas de ajuste. En esos años es posible distinguir tres diferentes orientaciones en el movimiento sindical. La primera —que prevaleció en Colombia o Venezuela— impulsó al sindicalismo, al menos al comienzo de la crisis, a mantener una relación subordinada con el Estado o con los partidos hegemónicos, sin buscar cierta autonomía institucional como clase (más adelante estas asociaciones o pactos se rompieron o resquebrajaron). La segunda —en la que se situarían la mayoría de los sindicatos del cono sur— se concentró en la formulación de demandas de recuperación o constitución de ciudadanía política y social. Y, finalmente, la tercera estuvo dirigida a la consolidación de una autonomía institucional fuertemente vinculada a la crítica a los partidos políticos. Sobresalieron en esta última orientación dos casos similares por su autonomía social,

pero con dinámicas opuestas: por un lado la crisis y pérdida de poder de la Central Obrera Boliviana (COB) y, por el otro, el surgimiento y fortalecimiento del sindicalismo brasileño; uno asociado con la crisis política de las izquierdas y el derrumbe de la economía del estaño; el otro con el deterioro del autoritarismo y el crecimiento de la industria avanzada.

En todo caso, estas nuevas situaciones y experiencias replantean el papel de los sindicatos en las sociedades contemporáneas, tanto en términos de sus identidades y las formas de organización y acción sindicales, como de la relación del sindicalismo con los otros actores sociopolíticos y culturales, obligándolo a mirarse y mirar a los demás de otra manera: a redefinir, en definitiva, la condición y la identidad obrera en la sociedad moderna a partir de su experiencia cultural e histórica. En todo esto hay un aspecto crucial, el de la vinculación de los obreros con las nuevas tecnologías y sus consecuencias sociopolíticas y culturales.

### III

## Tecnología e imágenes

Las principales tendencias de la transformación tecnológica están asociadas —según un estudio coordinado por L. Coutinho y W. Suzigan— al peso creciente del complejo electrónico en la matriz industrial; a la producción flexible y la fusión entre la mecánica y la electrónica digital; a la revolución en los procesos de trabajo con mayor participación de la fuerza laboral en la conducción del proceso productivo; a la transformación de las estructuras y estrategias empresariales; a las nuevas bases de competitividad; a la profundización de la internacionalización y oligopolización por sectores y productos; a las redes globalizadas de gestión de múltiples establecimientos; a la interrelación patrimonial de capital productivo y financiero y la interconexión estrecha entre mercados cambiarios financieros y carteras de inversiones, y a las nuevas alianzas cooperativas entre grandes grupos oligopólicos en función de las nuevas tecnologías de producción (Coutinho y Suzigan, 1990, citado en Da Silveira, 1992).

Por otra parte, un reciente estudio de la CEPAL muestra la complejidad y heterogeneidad de las imágenes y percepciones de los obreros frente a la innovación tecnológica. Un resumen unilateral de los ha-

llazgos de dicho estudio ilustra las tendencias encontradas (CEPAL, 1992b).

Según las entrevistas realizadas a sindicalistas de diferentes ramas en Chile, Argentina y Brasil, la transformación tecnológica es vista como dependiente de las empresas transnacionales, como forma de poder y dominación externos que no obedece estrictamente a evoluciones internas, pero también como un proceso inevitable. De ahí que los entrevistados consideren necesaria la participación de los trabajadores en el proceso de modernización. La “apropiación” de la nueva tecnología es imprescindible para no estar subordinados a ella. En este contexto, la tecnología aparece fuertemente vinculada a las nuevas relaciones de poder y a los procesos políticos que las acompañan: “el conocimiento de lo tecnológico supone el acceso a la información y el control de este conocimiento supone una condición de poder, por lo cual la demanda sindical es la democratización del poder que otorgan la tecnología y la información” (CEPAL, 1992b, p. 150).

El aspecto más negativo, según los entrevistados, es la desocupación que ocasiona la incorporación de nuevas máquinas y el nerviosismo ante la realidad

de una inestabilidad laboral. Pero a la vez reconocen que la empresa tiene que modernizarse para seguir funcionando y que, en este sentido, con las nuevas tecnologías se mantiene la fuente de trabajo.

Las nuevas tecnologías también hacen necesario un mayor perfeccionamiento del trabajador y más capacitación, que en general no es brindada ni por la empresa ni por la educación formal. En todos los entrevistados, señala el estudio, se nota el reclamo a las empresas en cuanto a capacitación.

Por otra parte, se observa una actitud positiva ante las nuevas tecnologías en sí. Algunos opinan que con ellas habría una mayor humanización del trabajo, ya que el esfuerzo físico sería menor y el intelectual mayor, lo que brindaría autonomía al trabajador; se precisarían menos jefes y técnicos, pues por ser todo el trabajo diseñado por computador la necesidad de supervisión disminuiría (otros opinan en cambio que la presión, aunque con menos jefes, se ejercería con más facilidad); no habría sustitución del obrero por la máquina, sino interrelación, porque sería el obrero quien tendría el "poder" de dar bien o mal una orden a la máquina; el uso de nuevas tecnologías involucraría una mayor responsabilidad y atención por parte de los trabajadores, y el valor de la máquina se traspasaría al trabajador que la opera.

Otros entrevistados, sin embargo, creen que el uso de estas tecnologías trae falta de creatividad y robotización del trabajador, estancamiento profesional y ausencia de carrera obrera, ya que los cargos de más categoría pasan a profesionales de alta calificación. ("El ascenso ya no es posible como resultado de la experiencia práctica", dice un entrevistado de una empresa minera chilena.) Habría también un quiebre de la "solidaridad obrera" en el acto de trabajo mismo, quiebre que estaría ligado más a la nueva forma de organización laboral que al uso de la tecnología en sí (soledad y aislamiento de los obreros).

Mientras que algunos de los entrevistados estiman que la innovación tecnológica elevaría su calificación, otros creen que ésta se reduciría con la expropiación de la calificación obrera que la empresa incorpora a la máquina. Algunos dicen que según el tipo de industria se gana o se pierde calificación: por ejemplo, un tornero puede salir ganando, pero un obrero de control en la industria petroquímica pierde.

En todos los casos se critica el uso de la tecnología sólo a nivel de la producción. La tecnología debería estar volcada también al beneficio de la sociedad en general, a la educación, a la salud, a mejorar las condiciones de vida y de trabajo. Se exige a las empresas que asuman su responsabilidad frente a la sociedad; se critica el carácter especulativo del empresario (Argentina), la dureza de las políticas del empresario (Chile) que se cree dueño del proceso de modernización (sobre todo en el sector agrícola ligado a la exportación), la insensibilidad frente a las condiciones sociales, y las relaciones laborales miradas sólo en función de la producción, sin considerar las condiciones de trabajo. Se pide participación en la productividad generada por el uso de nuevas tecnologías, garantía de estabilidad y crecimiento del empleo, mayor humanización en el trabajo y mejores condiciones laborales. También se nota una preocupación por profesionalizar la función empresarial y la función técnica.

El conjunto de estas imágenes no sólo devela sensibilidad, preocupación e interés de los obreros por la innovación tecnológica, sino también una actitud positiva frente a la necesidad de conocimiento como factor fundamental de su propia acción y participación en la reestructuración económica. En la medida en que esto se plasme y desarrolle los obreros estarán participando activamente en el nuevo orden social emergente.

## IV

### La coyuntura sindical como momento de inflexión histórica

En los años ochenta el sindicalismo obrero enfrentó las consecuencias sociales de la crisis y de las políticas de estabilización económica con una

práctica defensiva, pragmática y casuística; en los noventa, además de encarar las consecuencias del ajuste y la reestructuración, tendrá que desarrollar

su propia capacidad de innovación y modernización cultural.

Los temas de la representación, el conocimiento científico y tecnológico y el reconocimiento y proyección de valores éticos y estéticos en torno a la autonomía, la diversidad y la tolerancia serán fundamentales en la construcción de un nuevo orden institucional y en la vitalización de estrategias nacionales de desarrollo.

En este panorama seguramente la reflexión sobre la reforma o modernización del Estado, y por lo tanto la reformulación de las relaciones Estado/sociedad/economía, serán asimismo elementos esenciales para la acción sindical futura.

En relación con los temas señalados resumimos a continuación algunos aspectos de la presente coyuntura en algunos países de la región.

Si bien aparentemente en Argentina se ha agotado tanto la crónica inestabilidad económica como el estancamiento industrial que la acompañaba, lo cierto es que en los años ochenta se profundizaron los procesos de desindustrialización y desproletarización de la sociedad, produciéndose a la vez una mayor concentración económica y una distribución del ingreso altamente regresiva (Palomino, 1991), además de una progresiva disminución del peso del Estado en la economía.

En este marco, argumenta Thompson, la reducción del mercado de trabajo y de los ingresos de los trabajadores y la contracción del sector público y del gasto social fueron los fenómenos que más afectaron los comportamientos sindicales. La fractura del movimiento sindical en dos centrales, alejó aún más las condiciones para un nuevo pacto social, al restarle fuerza de acción tanto a nivel nacional como ante la propia masa laboral sindicalizada, además de favorecer la pérdida progresiva de su capacidad de veto a las políticas de gobierno. Esta situación replanteó el problema de la representación y funcionalidad del sindicato en los procesos de ajuste y reestructuración económica. En términos más específicos, las prácticas sindicales en la Argentina actual se caracterizan por una mayor preponderancia en la escena pública de los sindicatos de servicios, un mayor peso de los sindicatos del sector público y una mayor heterogeneidad en las organizaciones sindicales mismas (Thompson, 1992).

En este contexto, las relaciones de las dos centrales sindicales y de las principales organizaciones sectoriales con el gobierno han variado desde una oposición defensiva, con escasa movilización social y débil presencia en las definiciones de políticas económicas y sociales nacionales, hasta un apoyo irrestric-

to al gobierno y sus políticas económicas. Pareciera ser que, fatalmente, tanto el aislacionismo ideologizado como el pragmatismo subordinado refuerzan la pérdida de presencia de la clase obrera en el sistema político de toma de decisiones. En realidad, lo que parece estar en juego son las formas de relación que establecerán los sindicatos con la reforma del Estado y la reconversión económica.

Por otro lado, si bien la dispersión, la resignación y el pragmatismo dominan la coyuntura sindical argentina, la redefinición de un sindicalismo más autónomo y social que político es también un tema importante de discusión entre sus miembros.

En Uruguay, a pesar de haber atravesado varias dificultades, el sindicalismo ha logrado mantenerse unido y desempeñar un papel importante en el juego político y económico de ese país. La pasada trayectoria de la Concertación Nacional Programática (CONAPRO) y su experiencia en la negociación con las esferas gubernamentales y las federaciones de empresarios le permiten enfrentar adecuadamente el debate y el diálogo con el gobierno (el diálogo social) sobre salarios, empleo y precios, reforma del Estado, integración y reconversión productiva.

Más allá de los vaivenes de la coyuntura, lo que parecería ser fundamental en el escenario uruguayo —tanto en los actores estatales como en los sociales— son las tensiones entre una lógica de cooperación y una de confrontación, y entre un defensismo cerrado y una innovación sociocultural en las prácticas sociales mismas. Quizás el movimiento obrero posea una serie de ventajas comparativas respecto de los otros actores sociales. Al respecto, Jorge Notaro afirma que el movimiento sindical tiende a valorizar más la productividad y la inversión como bases necesarias para mejorar las condiciones de vida del país (Notaro, 1992). No obstante, las políticas sobre la reforma del Estado referidas sobre todo a la racionalización institucional, la privatización y las nuevas regulaciones sobre el trabajo, constituyen elementos importantes para el futuro democrático y económico del país, pues no sólo se está configurando el nuevo perfil económico-productivo de Uruguay, sino también el lugar y el peso del sindicalismo en la reconstrucción democrática de la nación.

La Confederación Unitaria de Trabajadores (CUT), en Chile, es uno de los protagonistas fundamentales tanto del proceso de transición democrática como de la concertación, donde las tensiones entre gobierno, empresarios y sindicatos tienden a dirimirse mediante el diálogo y el acuerdo entre pares. Sin

embargo, la CUT ha postergado y sigue postergando una serie de demandas referentes tanto al reconocimiento de sus derechos laborales, como al de su participación en el escenario político. De alguna manera, en Chile el refloreamiento de un sistema fuerte de partidos ha tensionado la nueva acción sindical como una fuerza social autónoma, con peso político propio y subordinada a los partidos políticos oficialistas. Seguramente, como afirma Guillermo Pérez, está presente en la sociedad y los sindicatos chilenos una visión de futuro, el reto de una modernización socialmente incluyente que asegure un desarrollo equitativo (Pérez, 1992).

Por su parte, María E. Feres plantea —como resultado de sus análisis sobre la situación sindical— la necesidad de desarrollar las relaciones laborales a partir de una mayor eficiencia de los sistemas de representación y representatividad sindical, una acción predominantemente cooperativa entre los actores sociales, y la modernización de los aparatos productivos, adecuando los derechos de los trabajadores a las nuevas situaciones. Temas como la flexibilización del mercado de trabajo, el seguro de desempleo, la continuidad previsional y la permanente capacitación de los trabajadores constituyen algunos de los elementos básicos para una modernización económica socialmente incluyente (Feres, 1992).

El sindicalismo en Paraguay, como resultado de la transición y de las largas luchas por su constitución a nivel nacional, se encuentra en una fase fundacional y de reconocimiento como actor sociopolítico en la sociedad nacional y en el sistema de toma de decisiones. Seguramente la reforma del código del trabajo y la posible nueva constitución son hechos ilustrativos. Se estaría transitando —argumenta el analista Céspedes— desde un sindicalismo corporativo y partidario ligado al Estado y al Partido Colorado, a una suerte de pluralismo sindical y de mercado. Allí convivirían en competencia la oficialista Confederación Paraguaya de Trabajadores (CPT), la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y la Confederación Nacional de Trabajadores (CNT), cada una con relaciones político-partidarias específicas e influencias sociales diferenciadas; el mayor desafío de la competencia intersindical radicaría en el paso de un sindicalismo de resistencia a otro de propuesta, fenómeno que se complicaría aún más —al igual que para el sindicalismo argentino, brasileño y uruguayo— con los procesos de integración económica subregional, como por ejemplo el Mercosur (Céspedes, 1992).

Entre 1989 y 1992, años de continuidad de la

estabilidad económica y política, el movimiento sindical boliviano vivió una serie de conflictos en su afán por recuperar sus funciones en la sociedad. Esos conflictos se dieron en torno a las características de las políticas sociales de empleo y de infraestructura de servicios, a los salarios y las condiciones de trabajo de los maestros, a la discusión sobre las políticas de riesgo comparativo entre empresas mineras estatales y trabajadores, a conflictos relacionados con la producción y comercialización de la coca, a la política presupuestaria y en especial a las políticas de reforma del Estado, particularmente las de descentralización y privatización. En cuanto a esta última, los sindicatos lograron un acuerdo con el gobierno en virtud del cual la privatización de las empresas públicas debería aprobarse caso por caso.

Según Jorge Lazarte, el sindicalismo en Bolivia estaría entrando en una fase de redefinición, pues parece estar desarrollando cierta capacidad de negociación de la que careció tradicionalmente. En los años señalados el sindicalismo boliviano —argumenta el investigador— se hizo defensivo, instrumentalista, reivindicativo (Lazarte, 1992). Los conflictos y sus luchas se fragmentaron. Sin embargo, la dirección sindical, especialmente en sus congresos, sigue siendo “estrategista” (Rivera, 1992). Si a esta dinámica se le agrega la brutal disminución de la masa asalariada como consecuencia de las crisis, probablemente uno de los problemas que enfrentará el movimiento obrero, además de su modernización, será el de su representación y representatividad en el escenario nacional.

El desarrollo del sindicalismo en Brasil está íntimamente vinculado con los procesos de industrialización y diferenciación social que vivió este país en las últimas tres décadas, particularmente desde el decenio de 1970 y las famosas huelgas de los obreros metalúrgicos de San Bernardo. La acción sindical osciló entre la búsqueda de mejores condiciones salariales y de trabajo, la afirmación de una identidad laboral y la fusión con la dinámica sociopolítica de la transición democrática brasileña (Abramo, 1986; Da Silva, 1981). La construcción de una cierta cultura de dignidad laboral, no ajena a mecanismos de exclusión y degradación por parte de los empresarios y el Estado autoritario, incluía además una valorización de la modernización industrial, que a pesar de su fuerte impacto político nacional no ha logrado hasta el momento enfrentar los dilemas de la necesaria estabilidad política y la reestructuración económica.

Sin embargo, el ejercicio de la huelga como principal forma de acción sindical, dadas las condi-

ciones de crisis de la economía e industria brasileñas, no se tradujo en una superación de prácticas reactivas-reivindicativas que permitiesen definiciones más estratégicas respecto a la reconversión económica y la construcción de una economía socialmente más integradora (Barbosa de Oliveira, 1992).

Este fenómeno ciertamente está vinculado con las vivencias del modelo desarrollista impulsado por

los militares, como también con la profunda heterogeneidad y segmentación de la propia sociedad brasileña que limita las estrategias de cooperación y concertación. Da Silveira replantea el tema, visualizando las posibilidades de un nuevo pacto nacional de producción y de integración social, en el cual lo medular serían las estrategias de reinserción en el nuevo paradigma tecnológico (Da Silveira, 1992).

## V

### Reforma política y estrategias de innovación

Desde hace algún tiempo se ha sostenido una tesis sociológica que engloba las reflexiones anteriores: se afirma que sólo potenciando la capacidad de acción de los actores sociales se podría producir el desarrollo y consolidar la democracia en el continente (Calderón, 1988).

Semejante atrevimiento sociológico conlleva además tres desafíos básicos vinculados a la posibilidad de que se produzcan ciertos cambios en la sociedad latinoamericana.

El primer desafío es el de recrear, a partir de nuestra propia historicidad nacional-popular —y en el caso que nos ocupa, además clasista—, un campo de representación política de lo social; es decir, crear un campo institucional donde los actores, directamente o a través de los partidos políticos —en conflicto o no— puedan hacer presentes sus demandas e intereses y lograr así el consenso necesario para el desarrollo. Seguramente el tema de la democracia y el desarrollo local podría desempeñar un papel decisivo, tanto como forma de afirmación democrática cuanto como patrocinante tecnológico.

El segundo, es la necesidad de una política de integración social, pero sobre todo política, de los sectores más pobres de nuestras sociedades. La sola autonomía política de esos sectores les permitiría disputar por sí mismos su integración social; esto equivale a pensar la ciudadanía política de aquellos hombres que, a fin de cuentas, ya la habían peleado un siglo atrás junto a Bolívar.

El tercer desafío es el de fortalecer el Estado, modernizándolo, adecuándolo a las nuevas características de la sociedad de transición en la que nos ha

tocado vivir, pero subordinándolo a la lógica institucional de la democracia. Seguramente el Estado seguirá siendo por mucho tiempo un actor privilegiado en el mundo moderno y el tipo de reforma —por lo demás imprescindible— que se ejecute en él será estratégica para nuestras sociedades. El problema reside en su vinculación con el sistema de toma de decisiones, pues lo que está en juego es la transformación del sistema decisorio estatal y el peso que tendrá el régimen democrático en él.

En lo esencial, las estrategias de innovación parecen estar referidas a la búsqueda de participación activa de los propios sindicatos en los procesos de reestructuración y modernización que están atravesando las sociedades latinoamericanas. De no lograr esa participación, las decisiones sobre ellos mismos y sus sociedades serán tomadas por otros actores.<sup>3</sup>

Como muy sugerentemente afirma Lanzaro, la innovación necesita estar inmersa en cierta cultura de la flexibilidad ante los nuevos procesos sociohistóricos que estamos viviendo (Lanzaro, 1991).

Uno de los fundamentos firmes que, desde el punto de vista societal, obligan a pensar en la necesidad de fortalecer la participación activa de los trabajadores en la reestructuración en curso, es la lógica excluyente y fragmentadora que ésta conlleva, entre otros factores, por el debilitamiento de los actores sindicales y el Estado y el fortalecimiento de los actores empresariales.

<sup>3</sup> A título de ilustración véase un estudio monográfico (ACINDAR) que analiza las tensiones del sindicalismo ante la reestructuración (Palomino y Novick, 1992).

Las estructuras y funciones de los sindicatos tienden a hacerse más complejas a un ritmo vertiginoso en su relación tanto con los empresarios y el Estado como con el resto de la sociedad.

El sindicalismo tendrá que seguir enfrentando y comprendiendo en los próximos años que se precisa estabilidad política e institucional tanto para efectuar la reconversión industrial y lograr la equidad buscada, como para modificar sus propias estructuras representativas. Además, tendrá que seguir encarando las reformas del Estado, cuyas políticas de privatización, descentralización y sociales pueden permitirle una confluencia de intereses con otros actores sociales y políticos, públicos y privados, externos e internos. Esa confluencia permitirá redefinir conjuntamente las condiciones de reinserción en la nueva estructura económica y cultural internacional, y de construcción democrática de cierto equilibrio de poderes en los procesos de decisión y participación en la vida pública moderna.

La cultura de la flexibilidad será en este sentido una suerte de método de innovación, adaptación e información constante sobre los procesos de cambio,

donde la "politicidad" de los sindicatos incluiría un manejo renovador de la complejidad y de la incertidumbre, sin dejar de lado aquellos valores de solidaridad, autonomía y libertad consustanciales a la experiencia obrera.

Participar en la reestructuración, democratizar la información y el conocimiento, acceder a los sistemas de comunicación y ampliar eficazmente sus sistemas de representación, probablemente constituyan los elementos de las nuevas estrategias de innovación de buena parte de la acción sindical latinoamericana. Impulsar estas estrategias en la práctica significa también vincular sus justas demandas específicas y particulares con los procesos de construcción nacional. La agregación de demandas, la racionalización del comportamiento y la politización de sus intereses incidirán en una mayor y más fecunda efectividad de los obreros en las sociedades modernas. Sin embargo, cabe recordar que las construcciones políticas buscadas suponen un sistema de interacción permanente de los actores sociales. Un partido o una clase serán fuertes en la medida en que puedan disputar institucionalmente sus intereses y lograr acuerdos con sus oponentes.

## VI

### Las fuerzas de la política y de la cultura

Las democracias, más que innovarse, lo que hacen hoy es tornarse más censitarias e inestables. Cada día es también más claro que los programas de ajuste económico, socialmente tan diferenciadores —sobre todo si son aplicados sin importantes compensaciones sociales— son a la larga fuentes de inestabilidad política y de caos social. Vale la pena preguntarse entonces si la vía de reinserción en la sociedad programada es posible sin la reactivación de actores sociales y culturales. Sin embargo, tal reactivación no se da.

¿De dónde extraer fuerzas en estas sociedades que se desactivan? Seguramente sólo de la política y de la cultura. De la política, porque es la única instancia de unificación posible de los procesos de desagregación en marcha en los países; sólo una acción política a escala nacional puede lograr una respuesta integradora de los actores sociales y sólo la política puede plantear el tema del Estado y del desarrollo en

nuevas condiciones. De la cultura, porque al fin de cuentas sólo la historia y las experiencias culturales que impulsan la tolerancia y la ética del trabajo son las fuerzas con que cuentan estas sociedades. ¿Es esto suficiente, o es también imprescindible otra relación con el hecho tecnológico y especialmente con el dinamismo informático y cultural de las sociedades programadas? Creo que lo segundo.

Sin embargo, de no haber un autofortalecimiento de la sociedad y sus actores, sólo habrá castillos de modernización en medio de continentes de miseria, donde quizás al final ni castillos existan. O para decirlo de otra manera: optar por el fortalecimiento de nuestras sociedades es además optar por una acción política racional de largo plazo.

Y quizás también en estos momentos de cambio, los obreros puedan volcar sus prácticas históricas —más políticas que sociales— y su cultura políti-



ca —más corporativa y heroica que pluralista— en el intento de constituir un sistema de actores sociales y políticos que busquen vincular la modernización con la democracia. A fin de cuentas pesa sobre sus espaldas toda una experiencia racional moderna. ¿Podrán hacerlo? Y de hacerlo ¿habrá otros actores políticos y sociales que los acompañen? Ya que la construcción de un proceso de modernización democrática de nuestras sociedades supone una creación política compartida.

Un problema aparece en el horizonte político como relevante: el de la dinámica del tiempo histórico, pues mientras la acción colectiva permanece en la resistencia y en el lento acomodo al ajuste, éste modifica a toda velocidad, sin ninguna *prise de conscience*, el Estado, la economía y la política de nuestras sociedades. Empero, si bien es cierto que la política de ajuste introduce dichas modificaciones, no es menos cierto que al aplicarlas se reduce la capacidad de consenso, mermando y debilitando la construcción democrática y las mismas posibilidades de una reconversión económica exitosa.

Vivimos pues una suerte de paradoja en la que la fuerte dinámica de la modernización —en su forma principal de ajuste estructural— debilita crecientemente la democracia, mientras que ésta para consolidarse necesita un proceso de desarrollo integrador y moderno que las características y fuerzas reales del ajuste le impiden plasmar. Y nuevamente pienso que el desbloqueo sólo puede provenir de la política, concretamente de una política nacional socialmente integradora.

Otro actor fundamental en este proceso son los empresarios, no sólo por los actuales desplazamientos de las políticas de ajuste y las ideologías de los organismos internacionales, sino porque la sociedad programada misma es esencialmente empresarial. En la más cerrada operación de mercado existe un componente cultural; en la más oblicua operación matemática de elección racional hay un componente político.

Cabe preguntarse al respecto cuál es la capacidad de acción autónoma de los diferentes empresarios latinoamericanos, y también cuáles son los componentes propiamente empresariales y cuáles los culturales y políticos de su acción. ¿Les resulta todavía

suficiente la mera búsqueda de ganancias inmediatas y de consumo imitativo de los países del norte? ¿Por qué tienen que vivir patrones culturales que no les corresponden ni social, ni económica, ni psicológicamente? ¿Qué temen? Y, en definitiva, ¿qué cultura social y política tiene, por ejemplo, un empresario brasileño que mira todas las mañanas su corbata italiana y recuerda su mal inglés? ¿Cómo operan culturalmente las empresas transnacionales y sus agentes en América Latina? ¿Es posible regular políticamente los comportamientos culturales de estos agentes? ¿Qué imagen proyectan los empresarios locales ante sus colegas japoneses o suecos? ¿Qué concepción práctica y qué programación racional sobre las políticas de privatización plantean los empresarios? ¿Son ellos genuinos empresarios modernos? ¿Qué pueden hacer los otros actores sociales para fortalecer una acción de empresa?

Preguntas de esta índole se podrían plantear a diferentes actores sociales y políticos y quizás se llegaría a la conclusión, o al menos a la hipótesis, de que en los nuevos tiempos los actores sociales y políticos (no los culturales) están experimentando una suerte de arrastre no creativo del pasado, una suerte de disonancia cognitiva —como dicen los psicólogos—: a la nueva y mutante sociedad programada que surge responden con comportamientos y creencias del pasado, propias del ciclo del Estado-nación que ya se agota. A veces hasta parecería que el proceso de privatización opera políticamente sobre la base de prácticas de clientela y burocráticas, en las que participan incluso los que serán sacrificados.

Vivir del pasado no es igual a tener un lazo secreto y crítico con lo vivido para resignificarlo en los avatares de lo nuevo. El movimiento obrero latinoamericano se organizó sobre la defensa del trabajo, se proyectó en la política y se vinculó fuertemente con el Estado y con movimientos y partidos nacionalpopulares fuertemente paraestatales. Quizás ahora la revisión crítica de los mejores momentos de su pasado les permita —como de hecho están comenzando a hacer los grupos más lúcidos y económicamente mejor ubicados— proyectarse al ámbito nacional en una visión moderna y democrática hacia del futuro.

### Bibliografía

Abramo, Lais (1986): O resgate da dignidade (A greve de 1978 em São Bernardo), tesis de maestría, São Paulo, Brasil.  
Barbosa de Oliveira, Carlos (1992): Política de ajuste económico e sindicatos no Brasil, Symposium Internacional ISCOS/CISL/CLACSO Sindicatos, Sistema Político y Estado frente a los

Cambios Estructurales. Experiencias Europeas y Latinoamericanas, São Paulo, Brasil, agosto, mimeo.  
Bouzas, Roberto (1988): Los escenarios económicos internacionales de corto y largo plazo y América Latina: una revisión de algunas proyecciones disponibles, Proyecto sobre Ciencias

- Sociales, Crisis y Requerimientos de Nuevos Paradigmas en la Relación Estado, Sociedad, Economía RLA/86/001 PNUD/UNESCO/CLASCO, Buenos Aires, *mimeo*.
- Calderón, Fernando (1988): Potenciar la sociedad para consolidar la democracia, *Le monde diplomatique*, año 4, N° 222, París, agosto-septiembre.
- Calderón, Fernando y Mario dos Santos (1992): Lo socio-cultural y lo político en la reestructuración, Santiago de Chile, *mimeo*.
- Castells, Manuel (1988): *Nuevas tecnologías, economía y sociedad*, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1990): *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.90.II.G.6.
- \_\_\_\_\_(1992a): *Comportamiento económico y desigualdad social* (LC/R.1249), Santiago de Chile, División de Desarrollo Social, 29 de diciembre.
- \_\_\_\_\_(1992b): *Imágenes sociales de la modernización y la transformación tecnológica* (LC/R.971/Rev.1), Santiago de Chile, División de Desarrollo Social, 17 de marzo.
- CIEPI (Centro de Información y Estudios Prospectivos Internacionales) (1984): *Economie mondiale 1980-1990: la fracture*, *Economies*, París.
- \_\_\_\_\_(1992): *Economie mondiale: 1990-2000: L'impératif de croissance*, *Economies*, París.
- Céspedes, Roberto (1992): Políticas sindicales frente a la crisis: Paraguay, Symposium Internacional ISCOS/CISL/CLACSO Sindicatos, Sistema Político y Estado frente a los Cambios Estructurales. Experiencias Europeas y Latinoamericanas, São Paulo, Brasil, agosto, *mimeo*.
- Coutinho, L. y W. Suzigan (1990): *Desenvolvimento tecnológico da indústria e a constituição de um sistema nacional de inovação*. Relatório síntese, FECAMP, *mimeo*.
- Da Silva, Luis Ignacio (1981): *Lula sem censura*, Petrópolis, Brasil, Ed. Vozes.
- Da Silveira, Carlos (1992): Brasil: crise, política industrial e sindicato, Symposium Internacional ISCOS/CISL/CLACSO Sindicatos, Sistema Político y Estado frente a la Crisis y a los Cambios Estructurales. Experiencias Europeas y Latinoamericanas, São Paulo, Brasil, agosto, *mimeo*.
- Feres, María E. (1992): Ajuste económico y política laboral: visión sindical, Seminario de expertos de relaciones laborales latinoamericanas, ILET, Santiago de Chile, *mimeo*.
- Lanzaro, Jorge (1991): El sindicalismo en la fase poskeynesiana. Crisis y renovación en el fin de siglo, *Cuadernos del CLAEH*, N°s 58-59, año 16, 2ª serie, Montevideo, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH).
- Lazarte, Jorge (1992): Movimiento sindical y políticas de ajuste en Bolivia, La Paz, *mimeo*.
- Notaro, Jorge (1992): Consolidación democrática, estancamiento económico y propuestas sindicales. Uruguay 1984-1992, Symposium Internacional ISCOS/CISL/CLACSO Sindicatos, Sistema Político y Estado frente a la Crisis y a los Cambios Estructurales. Experiencias Europeas y Latinoamericanas, São Paulo, Brasil, agosto, *mimeo*.
- Palomino, Héctor (1991): Respuestas sindicales y reconversión industrial, Seminario sobre reconversión productiva, Buenos Aires, agosto, *mimeo*.
- Palomino, Héctor y Marta Novick (1992): Estrategia empresarial y respuesta sindical frente a la reestructuración económica. Estudio de un caso, Buenos Aires, *mimeo*.
- Pérez, Guillermo (1992): Políticas sindicales frente a la crisis y a los cambios estructurales en Chile, Santiago de Chile, Centro de estudios laborales humanistas (CELAH), julio, *mimeo*.
- Rivera, Alberto (1992): Políticas sindicales frente a la crisis y a los cambios estructurales en Bolivia: 1985-1992, Symposium Internacional ISCOS/CISL/CLACSO Sindicatos, Sistema Político y Estado frente a la Crisis y a los Cambios Estructurales. Experiencias Europeas y Latinoamericanas, São Paulo, Brasil, agosto, *mimeo*.
- Thompson, Andrés (1992): Economía, política y organización sindical. Argentina 1983-1990, Symposium Internacional ISCOS/CISL/CLACSO Sindicatos, Sistema Político y Estado frente a la Crisis y a los Cambios Estructurales. Experiencias Europeas y Latinoamericanas, São Paulo, Brasil, agosto, *mimeo*.

# Búsqueda *de competitividad* en la industria *maderera chilena*

**Dirk Messner**

*Investigador científico  
del Instituto Alemán  
de Desarrollo, de Berlín.*

Desde la perspectiva neoliberal, la apertura hacia el exterior y la liberalización general conducen a una asignación eficiente de los factores y, por ende, a la formación de estructuras económicas competitivas. Las recomendaciones de política económica se reducen, por lo tanto, a proponer "precios correctos". Los procesos de adaptación y aprendizaje necesarios a nivel de empresas, instituciones e infraestructura para la creación de ventajas competitivas y la manera de apoyarlos son temas que no se toman en cuenta a priori desde esa óptica. En el siguiente artículo el autor basa su argumentación en un enfoque dinámico y sistémico de la capacidad de competencia internacional, para sintetizar los factores que la determinan, cuya interacción forma un sistema complejo. El concepto de "competitividad sistémica" encierra, en primer término, un enfoque dirigido contra las ideologías simplistas de mercado. Sin embargo, implica simultáneamente una crítica a los proyectos de planificación estatistas y unidimensionales. Se examina la industria maderera chilena, como un ejemplo interesante, por dos razones: primero, por tratarse de un sector basado en recursos naturales, ya que se supone que la mayoría de los países latinoamericanos, en vista de la baja eficiencia de sus ramas industriales, tendrán que dar su primer paso hacia una especialización orientada al mercado mundial también a través de los sectores que utilizan en forma intensiva recursos naturales, los que deberán modernizarse. Segundo, el ejemplo revela, por un lado, que dichos sectores también poseen un potencial considerable de crecimiento y modernización mientras que, por otro lado, se nota que incluso en esa rama, al parecer poco compleja, resulta muy difícil pasar de la producción y exportación de productos que emplean gran cantidad de mano de obra, y que son poco elaborados, a la de productos industriales de mayor valor agregado, y asegurar y mejorar, además, una competitividad sustentable.

# I

## Reorientación de las estrategias de desarrollo en América Latina

En América Latina se está llegando gradualmente a un consenso acerca de la ineficacia del modelo de desarrollo imperante en la región desde hace décadas basado en la industrialización protegida y orientada hacia adentro (industrialización por sustitución de importaciones). La estrechez de los mercados internos, que limitó el crecimiento y las barreras arancelarias excesivas que establecidas por tiempo ilimitado excluyeron la presión de la competencia externa, fueron ensanchando sin cesar la brecha entre los niveles de productividad latinoamericanos e internacionales, lo que hizo imposible alcanzar el objetivo original de integrarse progresivamente en la economía mundial. Los factores internos de crisis se vieron agravados por ciertas tendencias de la economía mundial (como la caída de los precios de las materias primas y las elevadas tasas de interés a comienzos de los años

ochenta). Los países de la región en su conjunto atraviesan, en consecuencia, por una "crisis de modelo de desarrollo". En la actualidad, nadie discute que las vías de desarrollo al margen de la economía mundial están condenadas al fracaso. Lo que se busca, entonces, son caminos viables para formar parte de la economía mundial y conceptos adecuados para crear economías competitivas (CEPAL, 1990 y 1992). La política económica practicada al transitar desde una excesiva orientación hacia adentro hasta la economía mundial, está determinada fundamentalmente por los modelos neoliberales. La política de liberalización del comercio exterior y las políticas de desregulación están conduciendo -como en México y Argentina- al desgaste del modelo tradicional de desarrollo y exponiendo a las economías nacionales a la competencia internacional.

# II

## ¿Cómo surge la competitividad?

Según el enfoque neoliberal, la apertura hacia el exterior y la liberalización general conducen a una asignación eficiente de los factores y, por ende, a la formación de estructuras económicas competitivas. Sus recomendaciones de política generalmente se reducen, por lo tanto, a proponer la "corrección de los precios" (Bletschacher y Klodt, 1991). Los procesos de adaptación y aprendizaje necesarios para la creación de ventajas competitivas a nivel de empresas, instituciones e infraestructura y la manera de apoyarlos no son, por consiguiente, temas que se discuten a priori desde esa óptica. Esos factores estructurales que ocupan el centro de la investigación dirigida a la innovación tecnológica (OCDE, 1991) no entran en el debate neoliberal.

Nos proponemos defender en este artículo una posición contraria a ese enfoque simplista del funcio-

namiento del mercado. Compartimos la opinión de que la orientación industrial hacia el mercado interno condujo el desarrollo de los países latinoamericanos a un callejón sin salida; creemos, por lo tanto, que la orientación hacia el mercado mundial debe servir como marco de referencia, y que es tarea insoslayable la de emprender los esfuerzos consiguientes para crear economías competitivas (Messner y Meyer-Stamer, 1992). Quedará demostrado que el reto que supone la competitividad industrial no puede interpretarse en forma adecuada aplicando las categorías que se enseñan en los libros de textos de economía y que ese desafío no se puede enfrentar exclusivamente con macropolíticas "neutrales" respecto al mercado.

Para poder diseñar en América Latina estrategias dinámicas de integración en el mercado mundial basadas en políticas tecnológicas e industriales viables,

hay que plantear algunas cuestiones fundamentales que los teóricos neoliberales tratan como una "caja negra", con una referencia a la "genialidad" del mercado y el dinamismo del empresario shumpeteriano: ¿Cómo surgen en realidad las ventajas competitivas? ¿Cuáles son sus determinantes esenciales? ¿Cómo se llega a una competitividad sustentable no basada en ventajas absolutas de costos (p.ej. salarios bajos, dotación favorable de recursos)? O para expresarlo como lo hizo Sanjaya Lall: "Es mejor, por cierto, corregir los precios que distorsionarlos, pero ésta es una condición necesaria aunque no suficiente para el éxito industrial" (Lall, 1990, p.11).

Esas cuestiones se abordarán aquí tomando como ejemplo la industria maderera chilena, que está experimentando un desarrollo dinámico.<sup>1</sup> Chile es un ejemplo interesante porque la dictadura militar de ese país optó ya en 1973 por una estrategia de apertura radical hacia el exterior, que condujo a la destrucción del modelo tradicional de desarrollo, mientras que la mayoría de los países de la región sólo ahora están dando los primeros pasos en esa dirección. Después de un difícil proceso de "depuración" que arrojó elevados costos sociales y ecológicos, y tras el colapso de muchos sectores industriales ineficientes, la economía chilena viene registrando avances muy promisorios desde mediados de los años ochenta (Muñoz, 1988 y Meller, 1990). Los motores del desarrollo del país son algunas áreas que hacen uso intensivo de recursos naturales, se han especializado en determinados productos y están orientadas al mercado mundial. Al cabo de una secuencia de desarrollo caracterizada ante todo por el incremento de las exportaciones de materias primas y de productos poco elaborados, el país afronta hoy el desafío de colocar la competitividad industrial sobre una base más amplia. Chile es, visto así, un "caso modelo", un país que en su camino hacia la economía mundial ha completado ya lo que otros países quizás tengan aún que emprender (Mármora y Messner, 1991).

La industria maderera merece ser investigada por dos razones:

<sup>1</sup> Este artículo se basa en los resultados de una investigación empírica efectuada en Chile por un equipo de trabajo del Instituto Alemán de Desarrollo, en la primavera de 1991. La realización de la investigación no hubiera sido posible sin la colaboración del Instituto Forestal de Santiago. La fase empírica consistió principalmente en entrevistas a 55 empresas (duración media: 4 horas incluida una inspección de la planta) y conversaciones con expertos de todas las instituciones relacionadas con el sector. Participaron en el estudio, además del autor, Ingolf Dietrich, Jurgen Friederici, Roland Guttack, Kerstin Kiehl y Wolfram Klein. (Véase Messner, Dietrich, Friederici, Guttack, Kiehl y Klein, 1992.)

- Primero, por tratarse de un sector basado en recursos naturales, ya que se supone que la mayoría de los países latinoamericanos, en vista de la baja eficiencia de sus ramas industriales, tendrán igualmente que dar su primer paso hacia la especialización orientada al mercado mundial en sectores que utilicen en forma intensiva recursos naturales, los que necesitan modernizarse.

- Segundo, el ejemplo de la industria maderera chilena revela, por un lado, que los sectores de uso intensivo de recursos naturales también poseen un potencial considerable de crecimiento y modernización<sup>2</sup> y, por otro lado, que incluso en esa rama, al parecer poco compleja, resulta muy difícil pasar de la producción y exportación de productos que requieren gran cantidad de mano de obra y poco elaborados a productos industriales de mayor valor agregado, y alcanzar y mejorar, además, una competitividad sostenida.

El trasfondo analítico de nuestro estudio radica en el concepto heurístico de "competitividad sistémica o estructural". Este enfoque,

- por una parte, está concebido para ampliar la discusión sobre la competitividad internacional de las empresas individuales de manera que incluya un análisis de su potencia competitiva en el contexto de instituciones eficientes y de un entorno macroeconómico apropiado. También considera el desarrollo de la competitividad internacional de cada economía en su conjunto, la que no puede entenderse como una mera adición de la posición individual de las empresas en los mercados internacionales;

- por otra parte, y a diferencia de los modelos estándares estáticos de los libros de texto, investiga no sólo la estructura dada de las ventajas y desventajas comparativas, sino ante todo cómo éstas se configuran y adquieren cada vez mayor dinamismo. Análiza, asimismo, los procesos de aprendizaje que experimentan los actores e instituciones involucrados, y que subyacen en la creación de las ventajas competitivas. Este enfoque implica, además, que las macropolíticas estables y propicias a la orientación hacia la economía mundial, constituyen una condición necesaria pero

<sup>2</sup> Un ejemplo interesante es el caso de Taiwán. Este país es el exportador de muebles más importante de los países en vías de desarrollo. Sus 2 500 empresas de muebles importan la madera de los Estados Unidos y exportan muebles, del tipo "listos para armar", por un valor de más de 700 millones de dólares al año. La competitividad de esa industria no se basa en recursos baratos sino en empresas modernas, la adaptación de tecnología de punta, una infraestructura sólida (p. ej. instituciones de formación y perfeccionamiento de trabajadores, centros de diseño, programas de investigación y desarrollo) y relaciones estrechas entre las empresas, para mejorar el entorno empresarial del sector (ONUDI, 1986, p. 53).

no suficiente, para desarrollar la competitividad internacional.

F. Chesnais hace una síntesis de este enfoque dinámico y sistémico de la competitividad en los términos siguientes:

“Reconocemos que la competitividad internacional de las economías nacionales se construye a base de la competitividad de las empresas que operan dentro de sus fronteras y que exportan desde ellas, pero este enfoque identifica la competitividad de las economías nacionales como algo más que el mero resultado de la competitividad media o colectiva de sus firmas. Proponemos, entonces, la noción de ‘competitividad estructural’, como una forma de expresar el hecho de que aunque, por un lado, la competitividad de las empresas refleja obviamente el éxito de las prácticas gerenciales de los empresarios o de sus ejecutivos, por otro lado también deriva del vigor y eficiencia de la estructura productiva de una economía nacional, su infraestructura técnica y otros factores que determinan las externalidades sobre las cuales se construyen las firmas” (Chesnais, 1988, p. 86).<sup>3</sup>

Este concepto supera los criterios explicativos unidimensionales y se refiere a la complejidad de los factores determinantes de la competitividad internacional, cuya interacción forma un sistema complejo. El gráfico 1 es un intento de estructurar esa multiplicidad de determinantes de la competitividad internacional. Para desarrollar la competitividad se requieren necesariamente políticas macroeconómicas estables y anticipables por los diversos actores involucrados. La competitividad surge y adquiere dinamismo en las empresas que están sometidas a la presión de la competencia y que desarrollan, al mismo tiempo, for-

mas de división del trabajo y de cooperación interempresariales que cobran una importancia cada vez mayor (nivel micro). La creación de una competitividad sustentable y de *estructuras* competitivas depende de la existencia de políticas sectoriales específicas de instituciones públicas o privadas (nivel meso) para optimizar las economías externas (p.ej. políticas de infraestructura, tecnológica y de formación profesional), para asegurar la sustentabilidad del desarrollo industrial (política medioambiental), y para garantizar la estabilidad y la creatividad del personal (políticas sociales). Finalmente, el desarrollo económico y, por lo tanto, la competitividad forman parte de sistemas político-sociales (nivel meta), sin que se puedan establecer en este contexto relaciones causales inequívocas (Dauderstädt, 1987 y Olson, 1982). Este “mosaico esquemático” que nos permite aproximarnos al fenómeno de la competitividad industrial debe ser respaldado empíricamente para poder establecer el peso relativo de cada uno de los factores que influyen en ella.<sup>4</sup>

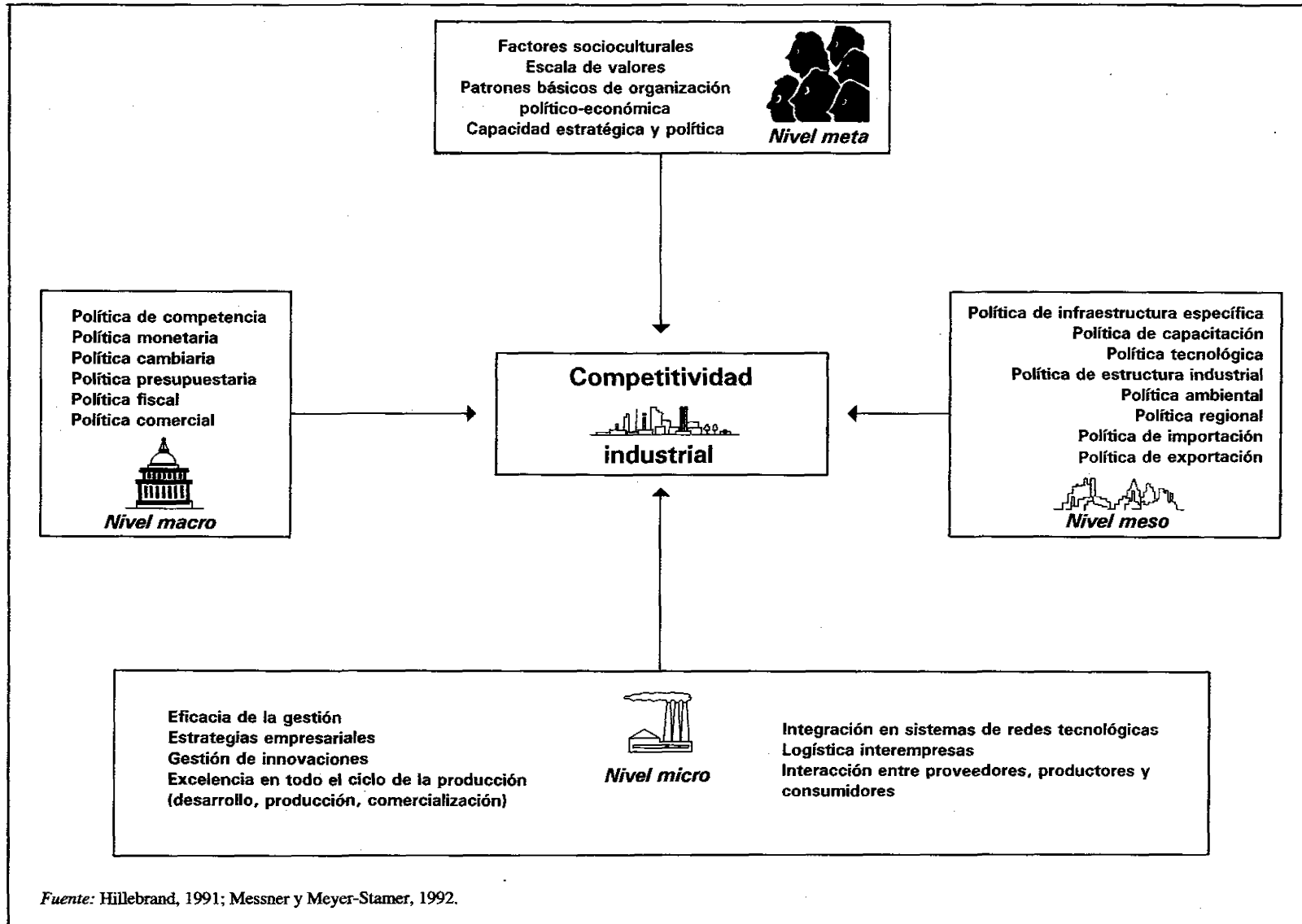
En los capítulos siguientes serán temas predominantes las tendencias observadas en el nivel micro (caps. IV y V) y los cambios operados en la relación entre las organizaciones empresariales y sindicales (nivel meta, cap. VI) a medida que avanza la transición hacia el mercado mundial y surge la competitividad, antes y durante el proceso de la democratización. Quedará claro que, para acelerar el surgimiento de una competitividad basada en la tecnología, la industria maderera chilena necesita modernizarse para recuperar el terreno perdido en el área de la política estructural (nivel meso) así como mantener una interacción flexible y constructiva entre los actores empresariales, estatales y sindicales y las instituciones (cap. VII).

<sup>3</sup> Un enfoque similar aparece en otros trabajos más recientes sobre la competitividad, si bien difieren ampliamente en cuanto a la importancia que atribuyen a los distintos factores y a las conclusiones de ahí derivadas para la política económica (Véanse, por ejemplo, CEPAL, 1990, Porter, 1990, Best, 1990 e Hillebrand, 1991). Esser (1991b) esboza los desafíos que deben afrontar los países latinoamericanos a raíz de la apertura hacia el mercado externo e intenta distinguir secuencias en el desarrollo de la competitividad).

<sup>4</sup> Este enfoque no debe considerarse funcionalista. Una estrategia estatal-tecnocrática para compatibilizar los diferentes factores que ejercen su influencia con el objetivo de “producir competitividad”

se vería sobredimensionada sin remedio. Lo importante es entender la dimensión societal y social de la competitividad (y la del desarrollo socioeconómico como tal), para corregir el reduccionismo del pensamiento económico predominante. La experiencia enseña que estilos de desarrollo y formas de regulación muy distintos pueden contribuir a la formación de economías viables. Por cierto que los mercados factibles son apenas un elemento de la riqueza de las naciones, que parece depender en primer término de la movilización de la creatividad social. Tan errado como la interpretación funcionalista en ese concepto sería suponer que absolutamente todo enfoque es viable.

Determinantes de la competitividad internacional



Fuente: Hillebrand, 1991; Messner y Meyer-Stamer, 1992.

### III

## La industria maderera chilena

Con una producción total cuyo valor sobrepasa los mil millones de dólares (1991), la industria maderera chilena<sup>5</sup> contribuye con poco más del 3.5% al producto nacional bruto y ocupa alrededor del 3% de la fuerza de trabajo total (80 000 personas). Su importancia para la economía se deduce claramente de su aporte a los ingresos derivados de la exportación, a cuya tendencia favorable ha contribuido en gran medida desde que empezó la apertura hacia el exterior. Las exportaciones de madera y celulosa, que en 1970 representaban sólo un 3.8% del total, aumentaron a cerca de 10% a comienzos de los años noventa. Esas cifras relativas representan la decuplicación de la producción en ese lapso.<sup>6</sup> Las exportaciones aumentaron de unos 40 millones a 850 millones de dólares entre 1973 y 1991. Alrededor del 90% de la materia prima que procesa la industria proviene de plantaciones forestales (1.2 millones de hectáreas en la actualidad) y sólo un 10% de los bosques nativos que aún subsisten. De aquí al año 2010 el potencial maderero de las plantaciones se triplicará aproximadamente, de modo que en Chile se puede concebir una ordenación forestal sustentable a condición de que el gobierno haga realidad una protección efectiva del bosque nativo (Messner y otros, 1992).

Aparte los programas de reforestación subsidiados por el gobierno no ha habido ningún tipo de política sectorial específica. El dinamismo del desarrollo de la industria forestal se debe, pues, fundamentalmente a las macropolíticas de fomento a la exportación y al dinamismo propio de las empresas.

Entre 1974-1975 y 1991, se distinguen dos fases de desarrollo en el sector de las industrias forestales, tras haber permanecido orientado hacia adentro y con

un desarrollo lejos de ser dinámico hasta mediados de los años setenta:

- Con la apertura de su economía, Chile inició en 1974-1975 una fase de exportación extensiva que se caracterizó por las elevadas tasas de crecimiento. Esa tendencia ascendente se debió principalmente a la exportación de productos de uso intensivo de recursos naturales como rollizos, madera aserrada y celulosa. El dinamismo del sector y su competitividad internacional se basaron en las ventajas absolutas de costos, derivadas de la disponibilidad natural de recursos madereros (crecimiento forestal muy superior al promedio) y en el fuerte aumento del potencial maderero como resultado de los programas de forestación subvencionados por el gobierno desde los años sesenta. Ese dinamismo se debió, asimismo, a los bajos costos de mano de obra, transporte y protección ambiental, así como a una macropolítica que alentó la exportación (devaluación de la moneda nacional, reducción de los aranceles de importación y eliminación de las restricciones cambiarias). De acuerdo con estimaciones del Banco Mundial, los costos de producción de troncos (desde la forestación hasta su transporte a los puertos de exportación) de la especie *Pinus Radiata*, el recurso maderero más importante de Chile, son tan sólo del 30 al 50% de los costos habituales en otros centros productores como los Estados Unidos y los países escandinavos, que operan en el mercado mundial como competidores directos de los exportadores madereros chilenos (Banco Mundial, 1986). En esa etapa de "exportación fácil", la mayor parte de los ingresos de ahí derivados correspondió a unas pocas empresas grandes.

- Al cabo de una grave crisis que sobrevino a comienzos de los años ochenta, el sector maderero se estancó hasta mediados de esa década. Desde 1986 se observa una nueva fase de crecimiento dinámico que avanza acompañada de fuertes inversiones. El valor de la producción total del sector (sin incluir la de muebles) aumentó entre 1985 y 1991 de 492 millones a cerca de 1 200 millones de dólares, en tanto que los ingresos de exportación se incrementaron de 326 millones a unos 850 millones de dólares en el mismo período.

Dos son las tendencias importantes en este contexto: por un lado, los productos tradicionales que

<sup>5</sup> En adelante se usará "sector de industrias forestales" como sinónimo de "sector forestal", usual en Chile. Se consideró conveniente dividir el sector en sector forestal propiamente dicho (ordenación de bosques) e industria elaboradora de la madera, por ser la clasificación que se usa en Chile.

<sup>6</sup> La producción maderera creció en un 87% de 1974 a 1980 y en un 42% de 1980 a 1987; la de la industria del mueble aumentó, al principio, en un 120% y, a partir de 1980, en un 37%. Las exportaciones de madera se incrementaron de 9 millones a 152 millones de dólares de 1970 a 1987. Las exportaciones de madera y celulosa aumentaron, en el mismo período, de 35 millones a 365 millones de dólares.



utilizan en forma intensiva recursos naturales siguen impulsando en gran medida el crecimiento, y su calidad mejora considerablemente, lo que ya está dando como resultado un aumento del valor agregado nacional. Por otro lado, la elaboración de los recursos madereros disponibles es mayor, al tiempo que se diversifica la producción en los subsectores de la madera aserrada, muebles, tableros y papeles. Las exportaciones de productos no tradicionales (p.ej. chapas, material de embalaje, muebles), sumadas a nuevas inversiones en esos rubros han crecido con fuerza a partir de mediados de los años ochenta.

En el último quinquenio, el mercado interno ha absorbido una porción, más o menos invariable, del 30% del valor de la producción total del sector maderero, lo cual significa que su desarrollo ha seguido una tendencia dinámica similar a la de las exportaciones. Los mercados de exportación experimentaron una notable diversificación. A fines de los años ochenta la industria maderera chilena exportaba a 58 países (a comienzos de esos años lo hacía a aproximadamente 40 mercados). Latinoamérica, el principal mercado comprador hasta principios de ese decenio, ha perdido su importancia por efecto de la prolongada crisis económica, mientras han aumentado fuertemente las exportaciones a Europa y Asia, lo mismo que a los Estados Unidos (INFOR, 1990).

Existe poca información disponible acerca de las características implícitas en estas macrocifras relativas al proceso de crecimiento y modernización de las empresas orientado a la industrialización y los cambios en el entorno empresarial, así como sobre los

promotores de ese cambio estructural. Está claro que el desarrollo dinámico de los sectores de uso intensivo de recursos naturales (celulosa, madera en rollos, madera aserrada) fue impulsado por las grandes empresas de estos subsectores mediante cuantiosas inversiones. Del análisis de las publicaciones disponibles se desprende que la diversificación de la producción y la venta de nuevos productos de exportación se deberían también principalmente a las inversiones de las grandes empresas.

Teniendo en cuenta, sin embargo, que según las estadísticas de exportación, (Aldunate, 1990, p.176) más de 500 empresas del sector maderero chileno exportaban sus productos a fines de la década de 1980 (en 1983-1984 eran unas 250) y en vista de que la participación de las siete empresas más grandes en el total de ingresos de exportación del sector disminuyó del 80.5% al 63% entre 1986 y 1990 (Contreras, 1988, p. 248), es evidente que surgieron empresas medianas y pequeñas que aumentaron sus exportaciones. No están claras las causas del desarrollo dinámico de las numerosas empresas pequeñas y muy pequeñas existentes en los distintos subsectores, las que hasta entonces habían abastecido el mercado interno, en general no desarrollado y aún nada exigente. El gran número de nuevas empresas exportadoras indica que la estructura dualista que predominó en ese sector hasta comienzos de los años ochenta, con grandes empresas orientadas a la exportación, por una parte, y empresas pequeñas orientadas hacia el mercado interno, por la otra, había empezado a cambiar.

## IV

### **La creación de ventajas competitivas en la industria maderera como un proceso de aprendizaje acumulativo**

La competitividad de la industria maderera chilena ha mejorado, si se toma como base la definición consensual de competitividad internacional según la cual la creciente capacidad de un sector para exportar y elevar el ingreso nacional por factores se considera el indicador más general de la creación de competitividad. Los indicadores de mercado (aumento de las ex-

portaciones, diversificación de los productos y mercados, balanza comercial positiva, etc.) indican si la posición competitiva de un sector o de una economía, se ha modificado, pero no cómo ni por qué (Feser, 1990, p. 23). En el presente artículo se irán esbozando los procesos de aprendizaje y modernización en las empresas e instituciones, para dar una idea del

dinamismo de la creación de ventajas competitivas en esta área de especialización orientada hacia el mercado mundial. Se centrará la atención en las empresas pequeñas y medianas que comenzaron a exportar desde mediados de los años ochenta.

### 1. Reorientación de la empresa durante la transición a la orientación exportadora

La crisis del mercado interno de comienzos de los años ochenta obligó a un número creciente de pequeñas y medianas empresas a interesarse cada vez más por la exportación. Entre esas empresas figuran los aserraderos, las manufactureras de maderas (material de embalaje, juguetes, madera para interiores) y las fábricas de muebles. Esa tendencia dio por tierra tanto con el pesimismo exportador predominante hasta entonces entre dichas empresas, como con la opinión difundida por las empresas exportadoras de materias primas establecidas hasta mediados de los años ochenta, según la cual la posición competitiva de la industria maderera chilena se deterioraría en cuanto ésta se apartase de las ventajas comparativas de costos existentes (salarios bajos, abastecimiento ilimitado de materia prima barata).

Las pequeñas y medianas empresas, al orientarse cada vez más hacia la exportación, se vieron sometidas a un complejo proceso de aprendizaje organizativo y tecnológico. Al emprender su cambio de estrategia, estos "nuevos exportadores" no disponían de suficientes conocimientos técnicos sobre exportación (transporte, comercialización, estándares internacionales de calidad, proteccionismo) ni de suficiente capacidad manufacturera (conocimientos tecnológicos y organización del trabajo, estrategias empresariales, mano de obra con calificación adecuada). En consecuencia, muchas de ellas fracasaron en sus intentos exportadores. Sin embargo, aun las que tuvieron éxito, por lo deficiente de su entorno empresarial necesitaron mucho tiempo y capital inicial para encaminarse hacia la economía mundial y familiarizarse con las técnicas de producción y comercialización usuales a nivel internacional. Carecían de estructuras sectoriales viables (p.ej. proveedores eficientes, sistemas de información sobre las tendencias tecnológicas y del mercado, instituciones de orientación tecnológica), a las cuales pueden recurrir habitualmente las empresas en los países industrializados.

La exportación de productos manufacturados requiere una elevada eficiencia en todas las áreas de actividad empresarial. El mayor problema que enca-

raron las empresas al principio fue reconocer las exigencias del mercado mundial totalmente distintas a las del mercado interno y traducirlas en estrategias empresariales adecuadas. De particular importancia fue el mejoramiento de los factores competitivos distintos de los precios, como la organización del trabajo, el nivel tecnológico de la producción, la calidad del producto, el diseño y la imagen, la puntualidad de entrega y la comercialización. Ante estas fuertes exigencias, las empresas debieron adoptar una estrategia de especialización y emplear conocimientos técnicos externos (servicios relacionados con la producción y la exportación). Las pequeñas y medianas empresas, orientadas hacia el mercado interno hasta mediados de los años ochenta, estaban por regla general integradas verticalmente, mantenían poco contacto con otras empresas/proveedores (mentalidad autárquica) y ofrecían -debido a la escasa demanda local- la más amplia gama de productos (desde madera aserrada hasta muebles, pasando por materiales de embalaje). La superación de esas estructuras y estrategias empresariales no competitivas a nivel internacional constituía un problema no sólo de capital, conocimientos técnicos y tecnología, sino también de mentalidad, ya que en la fase inicial de la reorientación, la primera generación de "nuevos exportadores" estaba convencida de la eficacia y viabilidad de sus conceptos empresariales, que funcionaban con éxito en el mercado interno. Por eso fracasaron a menudo los primeros intentos exportadores, y la constante aplicación de conceptos obsoletos de producción condujeron a inversiones erradas.

Algunos fabricantes de muebles, por ejemplo, viajaron a los Estados Unidos con el objeto de captar clientes para sus productos. Para poder presentarse como industriales competentes ofrecían una gran variedad de artículos de calidad mediocre (según la juzgan hoy). Esos primeros intentos fracasaron y, en el mejor de los casos, los clientes potenciales solicitaban el envío de una o dos muestras. Es imposible decir con certeza cuántas empresas fracasaron ante ese obstáculo. Pero puede decirse al menos que, a consecuencia de inversiones equivocadas, algunas empresas visitadas por nuestro grupo de trabajo tenían paralizados algunos de sus nuevos equipos de producción que habían adquirido para la exportación de una amplia gama de productos.

### 2. Etapas de la modernización de las empresas dinámicas

Las empresas hicieron progresos relativamente rápi-

dos en el área de la comercialización al asimilar y aplicar los conocimientos técnicos necesarios para la exportación (normas de calidad, puntualidad en la entrega, etc.). Tanto los grandes exportadores de materias primas como las empresas medianas crearon canales de comercialización conjunta (p.ej. una sociedad de comercio, una oficina de ventas conjuntas fundada por una organización de empresarios), que aliviaban de tareas a las firmas individuales en ese terreno. Esa profesionalización ha mostrado ser un paso importante para mejorar la competitividad de las empresas que como actores individuales difícilmente podrían abrirse paso hacia la economía mundial.

Problemas técnicos (problemas de adaptación, mantenimiento incompetente, paralización de partes del aparato productivo), que se presentaban en especial, aunque no exclusivamente, en las ramas de producción de tecnología más compleja (muebles, tableros), revelan que la capacidad manufacturera y el nivel tecnológico de la producción son bajos todavía. La integración en el mercado mundial corre casi siempre parejas con la introducción de modernos equipos industriales importados. El ejemplo de la manufactura de tableros prueba que el mero empleo de tecnologías de producción iguales a las que se aplican en el ámbito internacional dista mucho de garantizar el óptimo aprovechamiento de su potencial de productividad y rendimiento. Pese a las fuertes inversiones en equipos, una serie de problemas de adaptación hacen particularmente difícil cumplir con las normas internacionales de calidad.

El personal de manejo y mantenimiento no está aún lo suficientemente capacitado en la producción industrial de manufacturas ni posee el conocimiento tecnológico necesario para operar adecuadamente los equipos importados (de Alemania o Italia). Uno de los puntos débiles fue la incapacidad de los propios ingenieros de una empresa para remediar fallas técnicas ocurridas en las líneas de producción (p.ej. falla de los sistemas de mando microelectrónico) y resolver problemas de afinamiento en el eslabonamiento de las operaciones. Los expertos enviados del exterior por las compañías productoras de la maquinaria, pueden arreglar con rapidez desperfectos técnicos, pero con todo persiste en general el problema que entrafía el dominio de la tecnología. La experiencia de los países industrializados muestra que la instalación y optimización de líneas de producción basadas en nuevas tecnologías de fabricación suelen suponer un proceso empírico que exige el contacto estrecho entre los usuarios y fabricantes de la maquinaria (Döhl y otros,

1989, ONUDI, 1992). La organización del trabajo cobra en este caso mayor jerarquía que cuando se aplican tecnologías tradicionales. Según cálculos efectuados sobre la introducción de equipos de mando electrónico, un 60% de las ganancias derivadas de la productividad del trabajo se debe en tal caso a reestructuraciones organizativas (que difieren mucho de una empresa a otra) (Peres, 1988). De ahí que los ingenieros de la empresa que fabricó la maquinaria colaboren por regla general con sus homólogos de la empresa usuaria para optimizar la organización y la marcha de la producción. Dicha cooperación no concluye con el montaje y la instalación de la maquinaria, sino que se practica de manera ininterrumpida a fin de asegurar una optimización permanente de los métodos de producción (aprendizaje incremental). Esos efectos sinérgicos que resultan de la relación entre los fabricantes y los usuarios de la maquinaria no pueden ser copiados en Chile. Razón de más para necesitar ingenieros altamente calificados, y medidas de capacitación permanente para los obreros de la producción, así como cooperación tecnológica y organizativa entre las empresas, de lo cual se carece en la actualidad.

Nuestras observaciones confirman los resultados de muchos estudios empíricos acerca del cambio tecnológico en las empresas latinoamericanas, los cuales muestran que el potencial de productividad de los equipos industriales modernos depende de la aptitud de las empresas para la "imitación innovadora" y para la "transformación tecnológica incremental" independiente (Herbert-Copley, 1990). La concepción neoclásica de un estado dado de la técnica es una marcada simplificación: la introducción de maquinaria moderna y el aprendizaje por la práctica no bastan para explotar con éxito las tecnologías, adecuarlas a unas características dadas y realizar mejoras incrementales permanentes con vistas a optimizar la producción. Para ello hace falta también que la dirección empresarial emprenda estrategias activas y adopte decisiones conscientes (Katz, 1984, y Meyer-Stamer y otros, 1991). Sin inversiones selectivas en la capacitación de obreros e ingenieros, sin un cambio en la organización y sin el empleo de servicios tecnológicos que promuevan el aprendizaje de tecnologías dentro de la propia empresa no se aprovechará lo suficiente el potencial de eficiencia de los equipos industriales, por muy modernos que éstos sean. Vista así, la innovación es un proceso social susceptible, por lo tanto, de ser modelado.

En Chile son hasta la fecha muy pocas las empresas que hacen esfuerzos activos por mejorar su

capacidad manufacturera. La idea dominante es que la introducción de maquinaria moderna y un método pasivo de aprendizaje por la práctica, sin guía ni sistema, acaban por conducir de manera casi automática al nivel internacional de productividad. Semejante enfoque se refleja, asimismo, en las inversiones por lo general insuficientes que se destinan a la formación de capital humano. Aunque las empresas exportadoras dinámicas atribuyen más valor a la capacitación de su personal que las empresas tradicionales orientadas hacia el mercado interno, la mayoría de aquéllas considera suficiente una formación en el empleo asistemática para asegurar que sus trabajadores alcancen un nivel de calificación aceptable. Los costos de formación profesional se consideran a menudo más como gastos de consumo que como inversión. Sin ánimo de menospreciar las medidas de modernización de los empresarios, cabe constatar que según el criterio de muchos de ellos los costos salariales bajos siguen siendo factores competitivos de más peso que cualquier esfuerzo por mejorar la organización del trabajo o elevar la productividad a través de medidas de capacitación. Ese criterio se refleja en el hecho de que sean pocos los empresarios interesados en organizar un sistema de capacitación en el sector de la industria maderera.

La competitividad de las empresas se basa hasta la fecha únicamente en esfuerzos parciales de racionalización. De ahí que una evaluación del proceso de modernización de las empresas arroje una conclusión ambivalente:

- Por un lado, la sucesión de etapas de modernización (comercialización, introducción de equipos de producción nuevos, escasos esfuerzos por mejorar la capacidad tecnológica, poca formación profesional) refleja las exigencias de la transición a la orientación hacia el mercado mundial. Los procesos de aprendizaje no pueden darse simultáneamente en todos los niveles. El rápido mejoramiento de los sistemas de comercialización y la incorporación de equipos de producción modernos son, por lo visto, fundamentales para intentar siquiera el ingreso en el mercado mundial.

- Por otro lado, la competitividad dependerá en el largo plazo del incremento permanente del potencial tecnológico y organizativo de las empresas, así como de su aprovechamiento. La tendencia a preferir estrategias empresariales que continúan muy aferradas al aprovechamiento de la dotación disponible de factores (salarios bajos, inmenso potencial maderero), parece haber sido propiciada por la dictadura militar. El peligro radica en que así vaya a prolongarse la fase

impulsada por factores y a desacelerarse la dinámica de la secuencia impulsada por la inversión en la que todo depende de optimizar las ventajas competitivas ya existentes y generar otras nuevas. Para la industria maderera chilena, en la que actualmente se superponen esas dos tendencias, resulta oportuna la advertencia que formuló Michael Porter al examinar ese mecanismo de bloqueo, propio de la transición de la exportación de recursos naturales a la de manufacturas: "En una concepción estrecha de competencia internacional, la ventaja competitiva es el resultado de la abundancia de factores. Sin embargo, en la competencia actual, la abundancia o el bajo costo de un factor conducen a la ineficiencia en su distribución. La abundancia local de factores básicos hace caer a las firmas en la complacencia e impide la aplicación de tecnología avanzada" (Porter, 1990, p. 82). Lo único que cabría agregar es que la aplicación de tecnología moderna debe complementarse con cambios en la organización del trabajo y campañas de capacitación profesional.

### 3. Relaciones entre las empresas y su integración en redes institucionales

En las primeras etapas de la orientación hacia el mercado mundial, los nuevos exportadores del sector de la pequeña y mediana empresa operaban como empresas individuales, integradas verticalmente y sin buscar oportunidades de cooperación con otras empresas o instituciones. La falta de estructuras de comunicación les impidió un aprendizaje conjunto rápido y las condujo a decisiones erradas similares y costosas (p.ej. inversiones en equipos para la fabricación de una amplísima gama de productos). Sin embargo, en el curso de los últimos años ha habido un acercamiento gradual a la formación de estructuras de eficiencia colectiva.<sup>7</sup> La modernización de las relaciones interempresariales y la formación de redes sectoriales (eslabonamiento vertical y cooperación horizontal) están avanzando conforme al patrón de la empresa (primero optimización de la comercialización y, más adelante, cooperación -aún subdesarrollada- en las áreas de la tecnología y capacitación).

En el terreno de la comercialización han surgido instituciones o empresas privadas eficientes fundadas o patrocinadas -hecho interesante- por las mismas

<sup>7</sup> Este concepto fue acuñado sobre todo por H. Schmitz, quien en sus estudios sobre el desarrollo de las pequeñas empresas en los países en vías de desarrollo destaca asimismo la importancia de las estructuras y redes eficientes. (Véase, por ejemplo, Schmitz, 1990).

empresas dinámicas. Consorcios de venta, participación conjunta en ferias de comercio y oficinas de mercadeo, todo ello viene mejorando la competitividad, particularmente de las empresas medianas y pequeñas.

Hasta la fecha, apenas si han surgido estructuras sectoriales capaces de mejorar la dimensión tecnológica de las empresas. Estas, raras veces han emprendido actividades con ese fin. A menudo no captan que los servicios orientados a la producción (p.ej. mantenimiento, asesoramiento técnico) o la investigación orientada a la aplicación, son imprescindibles para consolidar y mejorar la eficiencia productiva. Debido a la ausencia de redes en el área de la tecnología los conocimientos técnicos se dispersan, lo que impide la pronta conversión del conocimiento tecnológico en aumentos de productividad.

La Fundación Chile, una agencia paraestatal de transferencia de tecnología (Meissner, 1988), es la única institución -muy exitosa por los demás- que se viene esforzando desde fines de los años ochenta por crear un entorno tecnológico industrial y fomentar selectivamente los procesos de aprendizaje tecnológico de las empresas (dinámicas), estableciendo con ese fin estructuras de comunicación e información entre las empresas, como también entre los empresarios y los expertos (p.ej. seminarios sobre las nuevas tecnologías de producción, mesas redondas para empresarios sobre problemas técnico-organizativos a nivel subsectorial (muebles, placas de madera, aserraderos), capacitación permanente en gestión).

Aparte de desarrollar esas actividades, la Fundación Chile está organizando en una de las zonas madereras importantes una fábrica de muebles que pronto emprenderá la producción de partes para mobiliario. Dicha empresa, según se pretende, ha de ser rentable, pero va a desempeñar al mismo tiempo una importante "función de demostración". Así como con los proyectos llevados a cabo con gran éxito por la Fundación en la cría y exportación de salmón a comienzos de la década de 1980 (Messner y otros, 1992), el objetivo es mostrar la mejor manera de establecer y administrar en ese sector una empresa con capacidad de exportación: los equipos de producción de la fábrica de muebles fueron instalados bajo la dirección de expertos internacionales, y la mano de obra fue capacitada en un centro propio de la empresa que más tarde también estará a la disposición de otras empresas interesadas. En los tres primeros años la empresa se especializará exclusivamente en la pro-

ducción de piezas de mobiliario para así preparar a sus operarios para la producción de muebles de mejor calidad. La empresa invita a los potenciales nuevos inversionistas y fabricantes de muebles a inspeccionar la planta y proyecta ofrecer a ese grupo-objetivo seminarios sobre tecnología, comercialización y capacitación.

El proyecto de la Fundación apunta a reducir los obstáculos graves y a la "formación de estructuras" (redes múltiples) en la industria maderera:

- La "instrucción visual" compensa de manera directa la falta de información y la actitud individualista tradicional propia de los empresarios.
- La capacitación de los trabajadores, cuya importancia quedará demostrada en la propia empresa, será profesionalizada y ofrecida como un servicio a otras empresas.
- La instalación de plantas muy modernas, el énfasis en la organización del trabajo y una adecuada concatenación de procesos laborales, sumados a la organización de servicios tecnológicos (mantenimiento de equipos, reparaciones) deberán ayudar a difundir conocimientos tecnológicos y de organización.

La intervención de la Fundación Chile en el sector mobiliario ejercerá un efecto catalizador importante en los inversionistas nacionales y extranjeros, y contribuirá a mejorar la localización regional de la industria del mueble.

Para fortalecer la dimensión tecnológica -aún subdesarrollada- en el proceso actual de cambios estructurales y mejorar de forma perdurable las condiciones para una competitividad estable y duradera, será preciso un gran esfuerzo institucional en el área de la capacitación, pues hasta el momento no se han hecho intentos serios por crear un sistema nacional destinado a ese fin.

#### 4. "Las islas de eficiencia" en la industria maderera como etapas en el largo camino hacia la "competitividad sistémica"

Si resumimos todos estos hechos advertimos que los progresos de la industrialización se han debido, hasta la fecha, sobre todo a la modernización de la empresa. La industria maderera está, pues, lejos todavía del modelo de "complejos industriales competitivos" ("complejos integrados", "sistemas competitivos"), que ha sido desarrollado, imitando el de los países recientemente industrializados del Este asiático.

A pesar de los intentos actuales de superar la estructura sectorial marcadamente dualista que impe-

ró hasta mediados de la década de 1980, y de que hay señales de que están surgiendo "estructuras competitivas", un entorno industrial sólido se ha constituido en forma de "islas de eficiencia" únicamente para un número limitado de firmas y sólo respecto de unos pocos aspectos (comercialización, por ejemplo).

Es cada vez más evidente que las firmas más prósperas son aquellas que, tras decir adiós a la falsa visión de una empresa integrada totalmente de manera vertical, adoptan una división (vertical) del trabajo junto con formas de cooperación (horizontal) interempresarial y supraempresarial. Por lo general, esas mismas firmas mantienen contacto con instituciones sectoriales, universidades y organizaciones de servicios con el fin de mejorar sus economías externas. De esa manera se van acumulando los procesos de aprendizaje, surgen estructuras de comunicación, se reduce el tradicional recelo entre las distintas empresas y se van formando grupos estratégicos de empresas que configuran sistemáticamente su entorno empresarial. Mediante este proceso, inducido no sólo por el mercado (competencia) sino también por factores sociales (cooperación), mejora progresivamente la competitividad de las empresas dinámicas y de los grupos estratégicos de empresas aglutinados en islas de eficiencia. Esas estructuras de redes quedarán ilustradas con tres ejemplos:

a) *Formación de estructuras mediante el establecimiento de empresas de comercialización conjunta*

La empresa comercializadora ASUN (Aserraderos Unidos), fundada a comienzos de los años ochenta, actúa como agencia de exportaciones para unos 25 aserraderos y firmas manufactureras de mediana envergadura del sector maderero, ofreciendo servicios de comercialización y exportación. ASUN cuenta con una oficina de comercialización en Santiago, desde donde atiende a los compradores. Establece relaciones sólidas con la clientela, divide los pedidos que sobrepasarían las posibilidades productivas individuales de las empresas, gestiona las exportaciones de las firmas integrantes, recopila información sobre las tendencias del mercado y contribuye así a establecer canales de información y comercialización sin los cuales las empresas pequeñas y medianas no obtendrían acceso a los mercados internacionales. Gracias a esos servicios, las firmas pueden concentrarse en la producción.

Aparte de la comercialización, ASUN cumple funciones de asesoramiento tecnológico. Al orientarse hacia el exterior, las empresas -antiguas no pocas

de ellas- que exportan a través de ASUN subestiman las exigencias de los nuevos mercados. Pese a la poca complejidad manufacturera de su producción (p.ej. material de embalaje, plataformas de carga), a comienzos de los años ochenta muchas de esas firmas se veían casi imposibilitadas de garantizar una calidad uniformemente buena (p.ej. dimensionamiento exacto en los maderos, impregnación correcta y puntualidad en la entrega). Como el mercado interno no exigía mucha calidad, las plantas manufactureras no recibían el debido mantenimiento, hecho que ocasionaba mermas de productividad y de calidad. El personal de ASUN señala a la atención de los productores el potencial de productividad (con frecuencia considerable) que no ha sido explotado, les recomienda técnicas de mantenimiento y nuevas inversiones indispensables, les facilita información sobre adelantos tecnológicos, efectúa controles regulares de calidad -desacostumbrados en las empresas orientadas hasta entonces hacia el mercado interno- y organiza, a intervalos no regulares, reuniones de todos los gerentes de aserraderos para discutir problemas técnicos y organizativos, generalmente similares, que enfrentan las empresas del sector. Esa modalidad de división del trabajo ha posibilitado rápidos procesos de aprendizaje acumulativo, ha acelerado y canalizado esfuerzos modernizadores de tecnologías y gestión empresarial (las informaciones de ASUN han permitido por lo menos reducir la incidencia de las inversiones equivocadas) y ha ayudado a las firmas a adquirir importantes conocimientos relativos a la exportación (calidad constante, flexibilidad, fiabilidad y puntualidad de entrega). El resultado es un grupo de aserraderos medianos basado en interconexiones flexibles y organizado en torno a la agencia comercializadora.

b) *Formas de cooperación horizontal en organizaciones empresariales*

Otro ejemplo es la organización empresarial ASIMAD (Asociación de Industriales de la Madera), integrada por industrias medianas del sector maderero que se sentían mal representadas en la asociación dominada por las grandes firmas abastecedoras de materias primas. Nuevamente, en este caso, la medida práctica de cooperación más importante fue la apertura de canales de comercialización conjunta. Las empresas de ASIMAD procuran reducir lo más posible los fuertes gastos de transporte y ofrecer como agrupación un variado surtido de productos. ASIMAD mantiene una oficina en Santiago y funciona como agencia central

para atender a los importadores, establece contactos entre los productores y compradores, organiza la participación colectiva en ferias de industriales y proyecta abrir un recinto de exposiciones en Santiago para poder presentar también a los clientes potenciales los productos de los fabricantes de muebles establecidos en el sur del país. La comercialización conjunta ha promovido un intercambio más intenso de información (sobre diseño, problemas técnicos, etc.) entre las empresas, lo que ha acelerado sin duda alguna el proceso de aprendizaje de todos los participantes. En la industria maderera, ASIMAD está considerada una importante bolsa de información para otras empresas que quieren exportar sus productos.

*c) Aportes de la Fundación Chile a la formación de estructuras competitivas de cooperación*

Las formas de cooperación empresarial se complementan y refuerzan mediante vinculaciones institucionales. Como consecuencia de las mesas redondas organizadas por la Fundación Chile para empresarios dinámicos, algunas firmas han emprendido un intercambio de ingenieros y visitas mutuas a sus respectivas plantas que contrasta con la mentalidad antes predominante de aislarse por completo de las empresas competidoras. Esos pasos iniciales pueden conducir a la creación de "estructuras competitivas de cooperación" viables y dinámicas. El canje de información entre empresas, la mayor transparencia del mercado de ahí derivada y los comienzos de vinculaciones empresariales e institucionales:

- intensifican la competencia (ya que las empresas tratan de copiar los elementos estratégicos exitosos de otras firmas e incorporarlos en sus propias estrategias);
- facilitan y aceleran los procesos de aprendizaje individual y colectivo;
- abren márgenes de cooperación (p.ej. en investigación y desarrollo, especificación de normas de calidad, organización de seminarios conjuntos con la Fundación en torno a problemas tecnológicos);
- promueven la identificación de intereses comunes; y
- posibilitan que se convierta en una entidad a un sector que hasta entonces constaba sólo de empresas aisladas unas de otras.

La Fundación Chile realiza, por lo tanto, una importante contribución a la formación de una estructura sectorial y destaca la importancia que tienen las instituciones en la creación de competitividad. Sin embargo, este alentador organismo constituye

hasta la fecha un caso más bien excepcional. En general, las instituciones existentes representan un grupo de actores de menor importancia -comparado con las empresas dinámicas- en el proceso de modernización industrial. Las instituciones fundamentales para el cambio estructural de los años ochenta fueron creadas (en su mayoría) por las propias empresas dinámicas (p.ej. ASIMAD). Por consiguiente, las instituciones no son precursoras independientes del cambio estructural; con excepción de la Fundación Chile, su modernización y adaptación -en grado hasta ahora insuficiente- a las condiciones y exigencias modificadas por las empresas dinámicas, tiende a ser tardía.

**5. Patrón típico de desarrollo de las empresas más eficientes.**

Resumiendo las observaciones aquí delineadas, las más eficientes de las empresas dinámicas, en su transición hacia la apertura al mercado mundial y al tratar de ser competitivas, siguen un patrón de desarrollo con las características siguientes:

- La orientación hacia criterios internacionales de eficiencia y calidad intensifica la presión competitiva sobre las empresas, moviliza potenciales de creatividad, genera potenciales de crecimiento y pone en marcha procesos de aprendizaje tecnológico y organizativo ("demanda que proporciona el incentivo para innovar" (Chesnais, 1988, p.111)).
- La modernización de la empresa ocurre usualmente en secuencias: incorporación de nuevas tecnologías, solución de las problemáticas de comercialización, capacitación y perfeccionamiento del personal, formación de técnicos competentes, y organización del trabajo.
- Se constituyen grupos estratégicos de empresas que establecen estructuras de cooperación horizontal (p.ej. ASIMAD) y crean vinculaciones verticales (p.ej. AIMAD/ASUN), mejorando así las condiciones de oferta conjunta y aumentando (p.ej. a través de la imitación) la presión competitiva interna (creación de ventajas externas, propagación de las innovaciones por toda la estructura económica (Chesnais, 1988, p. 120)).
- Las empresas o agrupaciones de empresas forman redes con servicios de innovación tecnológica, instituciones, universidades (surgimiento de sistemas de innovación (Peres, 1988, p. 27)). Alfred Marshall, en su clásico análisis de los distritos industriales ponderaba ya las virtudes de esas redes de cooperación al

afirmar que en los distritos industriales “el flujo de información está en el aire” (Marshall, 1957). Michael Porter llega a una conclusión similar, señalando que “en esa etapa todas las empresas del grupo ya se apoyan mutuamente” y que “los beneficios fluyen hacia adelante, hacia atrás y horizontalmente” (Porter, 1990, p. 151).

Ese patrón de desarrollo (que sugiere también una dimensión temporal) se corresponde con el análisis de Carlota Peres sobre la creación de competitividad: “Los nuevos patrones de competitividad no favorecen a las industrias que permanecen aisladas sino a aquellas que se benefician de la sinergia de redes fuertes y creativas. Tampoco favorecen a las industrias que permanecen estáticas sino a aquellas que se están innovando constantemente”. La concatenación de las empresas en redes y la acción coordinada de empresas e instituciones derivan en el surgimiento de un “sistema nacional de innovación”. La formación de estructuras fuertemente competitivas se basa en “la construcción de redes, la creación de consensos, la concentración en los resultados, la descentralización, el aprendizaje permanente, el constante mejoramiento... y, naturalmente, en la competencia como un ‘aliado’ en la reestructuración” (Peres, 1988, p. 27).

Como esas secuencias de modernización se limitan hoy únicamente a las “islas de eficiencia”, resulta indispensable someter el entorno industrial -cuya eficiencia es más bien débil- a un proceso de modernización acelerada para recuperar el terreno perdido y, así, poder desarrollar una competitividad industrial duradera en ese sector y consolidar su especialización orientada hacia el mercado mundial. Todos los actores involucrados tendrán que desplegar en el futuro esfuerzos más intensos para establecer en el sector maderero un “sistema técnico-social” (Esser, 1991b, p. 44) fuertemente competitivo, capaz para el aprendizaje y la retroalimentación.

Las “redes”<sup>8</sup> de empresas o de empresas e instituciones son convenientes en este contexto tanto en la etapa precompetitiva (p.ej. cooperación entre varias

empresas y universidades en investigación básica, cooperación entre el gobierno y las empresas en la fijación de normas), como en la competitiva (p.ej. cooperación tecnológica entre empresas, comercialización conjunta) (Teece, 1982). Las estructuras de redes como alternativa a una empresa de integración vertical en grado sumo que procura subcontratar el menor número posible de actividades, son particularmente apropiadas:

- cuando los factores de producción complementarios pueden complementarse y combinarse entre sí, permitiendo de esa forma una reducción de costos (p.ej. intercambio de conocimientos técnicos importantes sobre mercados y tecnología, intercambio de ingenieros, comercialización mancomunada, adiciones a los surtidos de productos);
- en los sectores en que los costos de investigación y desarrollo son tan elevados que despiertan el interés por un fondo común de recursos;
- en los sectores en que los rápidos cambios en la demanda sumados a la inestabilidad económica hacen muy arriesgado para una empresa realizar cuantiosas inversiones para alcanzar una situación competitiva segura, y por ello en tales sectores el riesgo compartido es más razonable que en los segmentos en crecimiento (Dosi, 1988).

Numerosas investigaciones prueban que como tales estructuras de redes y procesos de aprendizaje conjunto suponen contratos justos entre los socios y buenos contactos personales basados en la confianza mutua, ellos van más allá de las habituales relaciones de mercado entre los actores económicos (Powell, 1990).

Las políticas restringidas al nivel macro no bastan, por lo visto, para garantizar la modernización de la localización nacional y la creación de un entorno industrial y tecnológico. Por otro lado, el desarrollo dinámico de la industria maderera chilena revela también que una macropolítica estable y orientada hacia el exterior es de por sí capaz de movilizar un potencial considerable de creatividad, crecimiento y modernización en las empresas.

<sup>8</sup> El concepto queda fundamentado de manera convincente por W. W. Powell, 1990, p. 13 “...en los sistemas de asignación concatenada de recursos, una transacción no se realiza mediante operaciones de intercambio separadas ni por consentimiento administrativo sino a través de redes de personas o instituciones comprometidas en acciones recíprocas, preferenciales, de apoyo mutuo. Las redes pueden ser complejas: no implican ni los criterios explícitos de los mercados ni las rutinas bien organizadas de la jerarquía. Un supuesto básico de las relaciones en las redes es

que las partes dependen mutuamente de recursos controlados por otro y que la reunión de los recursos les reportará beneficios. En estas redes, las unidades individuales no existen por sí mismas sino en relación con otras unidades. El establecimiento y mantenimiento de estas relaciones demandan mucho esfuerzo, de manera que ponen a prueba la capacidad de ambas partes involucradas para adaptarse a las circunstancias cambiantes. La complementariedad y la capacidad de adaptación son la piedra angular del éxito de las redes de producción”.



## V

## Importancia de las empresas exportadoras nuevas y antiguas

### 1. La función ejemplificadora y catalizadora de los exportadores de la pequeña y mediana empresa

Como consecuencia del cambio estructural en marcha desde mediados de los años ochenta ha surgido un grupo cada vez más numeroso de empresas pequeñas y medianas competitivas. Esas empresas son las precursoras de una segunda fase de exportación que empezó con la exportación de productos madereros elaborados. Las grandes empresas del sector se concentraron hasta fines de la década de 1980 en la exportación de bienes primarios y de madera aserrada, sin emprender casi ningún esfuerzo rumbo a la industrialización. Sin embargo, conviene no subestimar sus logros en sus intentos de modernización: por un lado, han alcanzado ya nivel internacional en las áreas de bienes primarios y madera aserrada, mientras que, por el otro, las nuevas inversiones que están realizando algunas de ellas y sus planes de proyectos industriales indican que en el futuro serán posiblemente esas empresas las que aporten el grueso de las inversiones en la elaboración de la madera.

Los nuevos exportadores pequeños y medianos (con ingresos de exportación de 300 000 a 7 millones de dólares) son de importancia secundaria vistos en términos meramente cuantitativos (aportación de divisas, etc.). Con todo, ellos han demostrado que:

- también son capaces de integrarse en la economía mundial y que ello,
- lo han logrado con la exportación de productos manufacturados, lo que hasta entonces no habían conseguido ni siquiera las grandes empresas.

Esta tendencia desencadena efectos multiplicadores:

- En los últimos años, las empresas pequeñas y medianas han modernizado en gran medida sus plantas manufactureras, penetrando en mercados y acumulando conocimientos técnicos sin poder obtener grandes ganancias en esa fase inicial. Los procesos de aprendizaje y las inversiones del pasado sólo ahora empiezan a traducirse en resultados económicos visibles;
- tanto las empresas ya existentes como los nue-

vos inversionistas se guían por los éxitos de los pioneros de la exportación (efecto de imitación) y están venciendo su temor a la competencia internacional. Junto a las grandes empresas está surgiendo una subestructura de pequeñas y medianas empresas en rápido proceso de modernización;

- aunque no existe todavía un entorno sectorial sólido, las empresas en proceso de modernización y los nuevos inversionistas pueden aprovechar hoy la experiencia (en parte institucionalizada, como ASI-MAD Y ASUN) de los pioneros de la exportación. De ese modo se facilitan y aceleran los procesos de aprendizaje;

- el éxito de las empresas pequeñas y medianas en la industrialización parece repercutir hasta en las decisiones de inversión que adoptan las grandes empresas. Se observan ahora fisuras en el dogma, todavía generalizado, de que la competitividad del sector maderero chileno decrece en la medida en que se aleja de las ventajas estáticas de costos (madera barata, salarios bajos).

Sin embargo, el cuadro que ofrecen las industrias pequeñas y medianas está lejos de ser idílico: las empresas exportadoras, que ahora son pequeñas según los estándares internacionales, tienen que desarrollarse en el futuro hasta alcanzar tamaños usuales en el ámbito mundial.

### 2. El nuevo tipo de empresario

La creciente orientación hacia el mercado mundial ha contribuido a formar un estrato más amplio de industriales y un nuevo tipo de empresario. A diferencia de sus pares en otros países latinoamericanos, los empresarios chilenos (incluidos los del sector de las empresas pequeñas y medianas) han vencido el temor a la competencia internacional y han hecho progresos considerables en la gestión de empresas, exigencias de calidad, comercialización y puntualidad en la entrega. No obstante, los nuevos empresarios, en general, aún no son partidarios de un proyecto integral y generalizado de modernización. Sus prioridades no

incluyen inversiones en capital humano, modernización de las relaciones entre la administración y los trabajadores o innovación tecnológica. Chile no tiene la tradición ni la vocación manufacturera y artesanal que distingue a la cultura empresarial europea e incluso a la del Este asiático.

Los empresarios dinámicos chilenos han descuidado hasta el momento, sobre todo la importancia primordial de la tecnología, de la capacidad tecnológica y de la organización del trabajo, como determinantes de una competitividad sustentable, así como de la productividad del trabajo como indicador de eficiencia económica. A menudo se preocupan no tanto de introducir cambios en sus empresas y de mejorar los productos ya existentes o producir nuevos, como del mercado, de la tendencia del tipo de cambio y de las oscilaciones de los precios en su segmento de mercado. Así pues, están más interesados en asegurar

las ventajas competitivas ya existentes que en crear otras nuevas (comportamiento reactivo en vez de activo). Han aceptado el mercado mundial como marco de referencia, pero permanecen aferrados a una interpretación estática de la competitividad. ("Hacemos lo que exige el mercado".)

Ante esas circunstancias, no es de extrañar que, mientras han surgido estructuras viables de comercialización, los empresarios se hayan esforzado poco por unirse con miras a mejorar la infraestructura tecnológica y el sistema de capacitación. En estudios realizados sobre la competitividad internacional, se hace referencia a la relevancia que tienen las actitudes empresariales hacia el desarrollo de productos y, sobre todo, hacia el avance técnico progresivo, como determinantes básicas para la creación de ventajas competitivas (Schlegelmilch, 1988). En Chile queda todavía no poco por hacer a ese respecto.

## VI

### La relación entre los empresarios

### (o sus organizaciones) y los sindicatos.

### La dimensión sociopolítica de la competitividad

Al hacer un análisis final, la competitividad de la industria maderera no se decide sólo en el nivel sectorial, dado que el desarrollo económico es siempre un proceso sociopolítico.

El acentuado recelo entre los empresarios y los sindicatos, la actitud reservada de los empresarios frente al gobierno (democrático) y el temor a una fuerte presión social de los sindicatos respecto a la distribución -al cabo de casi dos décadas de dictadura militar- parecían imponer serias restricciones para que el nuevo gobierno formulase una política económica aceptable para la sociedad tras asumir el poder, en marzo de 1990, la coalición de demócrata-cristianos y socialistas. Mientras Chile pasaba de un gobierno autoritario a otro democrático existía gran temor de que las demandas sociales acumuladas de las clases bajas y medias obligasen -al menos temporalmente- a descuidar la consolidación del desarrollo económico. Nuestras encuestas en el sector maderero y su

entorno atenúan esas visiones. Entre la alianza de gobierno -la "Concertación"-, los gremios empresariales y los sindicatos, hay un consenso político en el sentido de que:

- la orientación hacia el mercado mundial seguirá siendo la base del desarrollo de la economía chilena;
- una política social sostenidamente viable no es una mera cuestión de redistribución ("juego suma cero"), sino que debe ser compatible con el desarrollo económico del país;
- el retorno a la democracia es importante en sí mismo y hay que defenderlo al margen de cualquier crisis económica o social.

Este consenso básico está implícito en la reorientación de los actores que participan en el proceso de democratización y da al Ministerio de Economía mayor libertad para seguir estrategias dinámicas tendientes a mejorar la competitividad de la

economía nacional, con la participación de todos los involucrados.

### 1. Los sindicatos

Debido a que están conscientes de la situación desastrosa que viven otros países latinoamericanos, los sindicatos han aceptado que no puede haber retorno posible a las condiciones de los años sesenta y al modelo basado en el mercado interno. Ellos apoyan los objetivos de orientación al mercado mundial y de una mayor competitividad nacional y están dispuestos a concertar alianzas en aras de la productividad si éstas persiguen asegurar una elevada tasa de inversión y ampliar los márgenes de aumento de los salarios reales, además de una política social activa capaz de reducir la pobreza extrema. Por otro lado, las actividades sindicales ya no se concentran sólo en los aumentos salariales, como en los años sesenta, sino cada vez más en la seguridad en el empleo, la política de salud, las oportunidades de capacitación, la contaminación ambiental en el lugar de trabajo, etc., es decir, en general, en mejorar las condiciones de vida y de trabajo y, al mismo tiempo, en la modernización más que necesaria de las empresas en esos aspectos. Otro hecho que puede haber promovido en parte la reorientación sindical es que las empresas exportadoras modernas pagan por lo general salarios más altos (debido a los aumentos de productividad) y ofrecen mejores condiciones de trabajo que las firmas tradicionales, estáticas y orientadas hacia el mercado interno. Conviene tener en cuenta que, tras casi veinte años de dictadura militar, el desarrollo de sindicatos capaces de actuar y defender sus intereses ante unas empresas bien organizadas es un proyecto de mediano plazo.

### 2. Los empresarios (y sus organizaciones)

Los empresarios (y sus organizaciones) están conscientes de que tienen que adaptarse a la democracia, que la vuelta a un gobierno autoritario es muy improbable y que no tienen otra alternativa que aceptar los partidos democráticos y los sindicatos. Por eso no constituyen una oposición activa al gobierno, aunque en el plebiscito sobre la prosecución o el fin de la dictadura, se manifestaron claramente por la permanencia de Pinochet en el poder. Los nuevos empresarios, en su mayoría, no están afiliados a ningún partido político, pero siguen las ideas de la Escuela de Chicago. El eje de su pensamiento de tinte ideológico es "el mercado" que, visto desde su perspectiva, de-

termina tanto la asignación de los recursos como las relaciones industriales, lleva a solucionar los problemas de salud pública y educación, además de impedir la degradación ambiental. Estos empresarios se ven a sí mismos como los protagonistas del cambio económico, tarea que, hasta mediados de los años setenta, tendía a asignarse al gobierno (a quien le correspondía según lo veían también los empresarios de entonces). Estos nuevos empresarios se sienten absolutamente independientes del gobierno y se consideran a sí mismos como socios negociadores de por lo menos igual categoría.

La orientación hacia el mercado mundial ha dado lugar, sin duda, a la "modernización de la conciencia empresarial" en términos tanto económicos como culturales y políticos. Comparados con los de otros países latinoamericanos, los empresarios chilenos ya no tienen su mente puesta en los subsidios y las utilidades como antes, y ni siquiera los industriales pequeños y mediados temen la competencia internacional. Al mismo tiempo, sus viajes de negocio, su participación en ferias internacionales y sus visitas a empresas de países democráticos occidentales les han revelado a las claras que el "capitalismo salvaje" de Chile y la supresión autoritaria de sindicatos y partidos democráticos reportó a esos países cuantiosas utilidades. Esa certidumbre subyace posiblemente en el marcado pragmatismo y realismo que caracterizan los intentos de las asociaciones de empresarios por definir su lugar en la sociedad democrática. Las posturas divergentes de las distintas organizaciones de empresarios y de los empresarios individuales frente a la cuestión sindical, la negociación colectiva, el derecho al trabajo y a la huelga, muestran que no hay todavía un compromiso claro con un modelo de relaciones industriales que sirva de orientación a los empleadores. De ahí el gran interés por conocer la experiencia de diferentes países democráticos.

Es evidente que las asociaciones de empresarios también están tratando activamente de redefinir su papel en la sociedad. Al cabo de dos años del nuevo gobierno y de una primera fase de hondo recelo frente a la "Concertación" (un socialista como Ministro de Economía les parecía una amenaza manifiesta a la mayoría de los empresarios), el empresariado se muestra ahora más dispuesto al diálogo con el gobierno y los sindicatos.

### 3. La concertación social

Si resumimos el comportamiento y las reorientaciones de los actores sociales, así como su búsqueda de

medios ordenados para zanjar conflictos en el marco de un consenso básico que se va consolidando, notaremos en todas las partes involucradas un alto grado de flexibilidad y una disposición a transar. La existencia del consenso básico ya descrito y la aceptación de las reglas del juego fundamentales no implican que en el futuro ya no vayan a producirse conflictos políticos, sociales o económicos. Sin embargo, los actores se han puesto de acuerdo sobre los nuevos contornos de un "corredor socioeconómico" en el cual se han de resolver los conflictos por venir. Todos los sectores de la sociedad persiguen por lo tanto un objetivo común, lo que les permite aglutinar sus potenciales de creatividad social y aunar sus fuerzas, fortalecer la capacidad nacional de transformación y propugnar la capacidad del gobierno para establecer políticas y estrategias.

Esta convergencia en torno a los fundamentos del desarrollo sociopolítico parece banal desde la óptica europea occidental, pero es significativa cuando Chile se compara con otros países latinoamericanos en los que ese consenso básico no se ha forjado todavía. Dicha convergencia estimula la formulación de una estrategia de desarrollo de más largo plazo, encauzada a atender las necesidades macroeconómicas, y también el desarrollo de las dimensiones social, política y ecológica del modelo de desarrollo orientado hacia el mercado mundial. En Chile existe, por tanto, la perspectiva de desarrollar una visión del futuro cambio, mientras que otros países de América Latina presentan más bien síntomas de decadencia social, polarización política y paralización del aparato estatal.

## VII

### Conclusiones

*"La ventaja competitiva se crea y se mantiene mediante un proceso altamente localizado. Las diferencias de estructura económica, valores, cultura, instituciones e historia, que existen entre los países, contribuyen enormemente al éxito en la competencia. El papel que cumple el país de origen parece ser tan o más fuerte que nunca; mientras la globalización de la competencia parecería restarle importancia, más bien se la acrecienta... La nación de origen adquiere cada vez mayor relevancia porque es la fuente de la capacidad y la tecnología que son los puntales de las ventajas competitivas."*

M. Porter (*The Competitive Advantage of Nations*, 1990, p. 19).

Resulta evidente que tanto la transición desde la "fase fácil de orientación hacia la exportación" hasta la meta de "industrialización orientada a la competencia", como el desarrollo de ventajas competitivas, no constituyen un proceso lineal cuasiautomático, sino que dependen de procesos empresariales y sociales prolongados -aunque posibles de optimizar- de búsqueda y aprendizaje, fortalecimiento institucional y creación de capacidad tecnológica nacional. La industria maderera chilena está dando apenas sus primeros pasos por ese camino. Sin embargo, el profundo cambio estructural ocurrido desde mediados de los años ochenta permite ser optimistas. La base para llevar adelante la estrategia de crecimiento orientada hacia la exportación la constituyen macropolíticas estables y transparentes, junto con "reglas del juego" claras para los actores de la economía. Además, es indis-

pensable adoptar políticas relativas específicamente a la industria maderera que le ayuden a superar sus problemas estructurales (nivel meso).

Como debe haber quedado también en claro, se trata de fortalecer un entorno sectorial en el que las empresas compitan unas con otras pero al mismo tiempo se complementen y cooperen en la etapa pre-competitiva (competencia cooperativa) para crear una estructura sectorial capaz de generar eficiencia y experimentar procesos de aprendizaje y adaptación (competitividad sistémica). Sobre el particular, coincidimos con Hubert Schmitz en su análisis del proceso de modernización de las pequeñas y medianas empresas cuando afirma que "no se trata de si las pequeñas empresas tienen capacidad de crecimiento y de empleo sino en qué condiciones" (Schmitz, 1990, p. 13). Las divergencias radican en la importancia que

debe atribuirse a cada uno de los factores determinantes de la modernización. Los análisis de Schmitz sugieren que la eficiencia colectiva representa la condición inicial de la modernización exitosa de las pequeñas y medianas empresas y que la modernización a nivel de empresa prácticamente puede derivar de dicha eficiencia colectiva.

### 1. Políticas industriales sectoriales

La formulación de políticas estructurales basadas en un conjunto de instrumentos, podría reforzar el entorno sectorial y mejorar la competitividad sistémica en la industria maderera chilena:

- *Capacitación:* El nivel de capacitación de muchos trabajadores, sobre todo en las industrias pequeñas y medianas, es bajo. Los centros de formación interempresas existentes se han descuidado en los últimos años y no responden, por tanto, a las nuevas exigencias. Es urgente implantar un moderno sistema de capacitación para impulsar así la modernización tecnológico-organizativa del sector. En este contexto sería conveniente una estrecha colaboración entre el gobierno, las empresas y los sindicatos.

- *Tecnología:* Especialmente los pequeños y medianos productores carecen de servicios relacionados con la producción, como secado e impregnación de la madera, así como de servicios de mantenimiento, reparación, planificación e instalación de maquinaria y equipos. Esas deficiencias pueden subsanarse mediante la instalación de centros de servicio e información en las regiones madereras, que ofrezcan esos servicios y asesoren a los empresarios en el plano técnico y organizativo.

- *Redes de información:* Son pocas las empresas que poseen conocimientos suficientes sobre los mercados de exportación y los últimos adelantos tecnológicos. Es, pues, fundamental establecer estructuras abiertas de información. Por ejemplo, una agencia sostenida con fondos públicos pero dirigida por gremios empresariales podría analizar cuidadosamente la prensa internacional especializada así como las fuentes de información accesibles desde el mundo entero por medios electrónicos sobre mercados, precios, estándares ambientales y nuevas tendencias en los mercados internacionales de la madera; podría archivar y computarizar dicha información y facilitarla en forma de servicio a las empresas interesadas. Las formas flexibles de cooperación entre las pequeñas empresas prósperas en la "tercera Italia" (Pyke y otros, 1990) podrían servir de modelo para tal efecto.

- *Promoción del establecimiento de empresas pequeñas y medianas:* El ingreso en el mercado de empresas nuevas, jóvenes, de las ramas con mayor valor agregado, es importante para el dinamismo industrializador del sector. Sin embargo, las empresas nuevas, pequeñas y medianas, suelen tener problemas para conseguir capital de riesgo en la fase inicial en la que los ingresos son pocos o nulos. Las primeras ganancias las obtienen sólo tras haberse establecido en el mercado. Hay bancos privados que prefieren negociar con las empresas jóvenes sólo pasada la fase inicial, cuando se espera que su valor aumente fuertemente. El Ministerio de Economía podría crear fondos de garantía para minimizar las dificultades de esas empresas con perspectivas de éxito. Otra forma de promover este tipo de empresas que están dispuestas a innovar sería la concesión de franquicias tributarias a las que inviertan en investigación y desarrollo o que realicen investigación industrial con otras empresas en la etapa precompetitiva.

- *Protección de los recursos:* Urge impedir la sobreexplotación ecológicamente irresponsable de bosques y suelos y asegurar, mediante la dictación de leyes, la protección, preservación y explotación de los millones de hectáreas de bosques húmedos chilenos, los únicos en las latitudes meridionales templadas. El gobierno democrático está en vías de reformar con ese fin la Ley Forestal. Contrariamente a ciertos criterios miopes y en vista de que existe una mayor conciencia ecológica en el mundo, para la industria maderera chilena sería un importante factor competitivo de largo plazo el aprovechamiento ecológicamente sustentable del bosque nativo junto con la creación de áreas de conservación de la naturaleza y la ampliación de la explotación de las plantaciones, pero en forma menos perjudicial para el medio ambiente. Para ello se requiere una legislación clara al respecto, así como instituciones e instrumentos eficaces de supervisión.

### 2. Un nuevo enfoque de la política industrial

Nuestro estudio señala que la generación de factores competitivos depende en gran medida de la capacidad de modernización de las empresas, la cual no es sustituible por redes de cooperación entre firmas o instituciones. Son las empresas ya dinámicas las que pueden no sólo incrementar su propia eficiencia, sino también aprovechar mejor su potencial de racionalización en una división interempresarial del trabajo y mediante la formación de redes institucionales. La

eficiencia colectiva se produce, por tanto, sólo si las empresas tienen capacidad de modernización. Las empresas no dinámicas se amplían en exceso, por regla general, por sus propias exigencias internas y, además de eso, son virtualmente incapaces de aprovechar las ofertas y el potencial de desarrollo externos (p.ej. fondos para la investigación y desarrollo, oportunidades complementarias de especialización).

Esto quiere decir que el gobierno o las instituciones públicas no pueden crear estructuras competitivas, tarea que incumbe esencialmente a las empresas mismas. Pero las instituciones públicas pueden y deben por cierto contribuir en forma decisiva a promover el potencial de modernización de las empresas y respaldar con políticas adecuadas los procesos de innovación tecnológica y organizativa y de aprendizaje (Messner y otros, 1992). En este aspecto cabe dar la razón a F. Chesnais cuando afirma que "la ayuda que preste el gobierno para fortalecer las formas de coordinación y cooperación previamente identificadas por las firmas pequeñas y medianas puede derivar en la creación de externalidades que sirvan de cimiento a la competitividad y en la ampliación de todo el "sistema" dentro del cual tienen lugar los procesos de aprendizaje industrial y tecnológico" (Chesnais, 1988, p. 120).

El concepto de "competitividad sistémica o estructural" denota, en primer término, un enfoque que se opone a las ideologías simplistas de mercado; sin embargo, implica simultáneamente una crítica a los criterios excesivamente estatistas de planificación. La inminente modernización de la economía en Chile y en otras partes no puede ser un acto tecnocrático del Estado. A diferencia del keynesianismo clásico, que se concentraba sobre todo en macropolíticas orientadas a la demanda, el énfasis de las políticas estructurales necesarias para mejorar la localización industrial y las condiciones de oferta de las empresas recae en estructuras descentralizadas de toma de decisiones. En los países industrializados, la política industrial se persigue más a nivel regional y local que a nivel nacional.

La experiencia de esos países (p.ej. Alemania) enseña que la política industrial regional ya no puede basarse sólo (o lo hace cada vez menos) en los clásicos medios de la intervención, es decir, la legislación (p.ej. política comercial, prohibiciones a la importación) y el dinero (subsidios, fondos de promoción), sino que se complementa con "instrumentos directrices blandos" de orientación consensual (Krumbein, 1991, p. 41 y Klönne y otros, 1991) como el flujo de

información, la concentración de los conocimientos técnicos de los diversos actores, la persuasión, la integración de intereses y la fijación de procedimientos.

La importancia cada vez mayor de esos instrumentos, y de los canales eficientes de comunicación entre importantes grupos, instituciones y organizaciones sociales, puede ejemplificarse en las "conferencias regionales" que se constituyeron en algunos estados federados de la RFA, sobre todo en regiones afectadas por crisis en las que está en vías de realizarse una reestructuración muy amplia (p.ej. Renania del Norte - Westfalia). (Jürgens y Krumbein, 1991). El gobierno actúa como intermediario y facilita la combinación de habilidades y promueve la formación de redes de estructuras (Aubert, 1992, p. 5). Muchos de los afectados procuran el entendimiento respecto a las perspectivas futuras de desarrollo de su región, intentan detectar puntos débiles en el proceso de modernización, anticipar costos (sociales y ecológicos) de modernización para reducirlos y establecer directrices que permitan adoptar decisiones políticas y empresariales. En las regiones surgen redes socioeconómicas que abarcan organizaciones de empresarios, sindicatos, asociaciones, administraciones locales, institutos tecnológicos y universidades. Todas esas entidades se sitúan entre el gobierno y el mercado (nivel meso), elaboran visiones o, dicho en términos pragmáticos, escenarios para el desarrollo regional, preparan decisiones estratégicas de principio y posibilitan el control político no estatista de los programas de reestructuración económica, así como la configuración activa y anticipatoria de estructuras. W. Hillebrand puntualiza las razones que hacen necesario ese control de los procesos del mercado, afirmando que: "los países que no son capaces de crear una perspectiva estratégica que sirva de guía a la acción corporativa y del gobierno y confían más que nada en las reacciones *ad hoc* espontáneas o en los procesos empíricos subestiman, en particular,

- la importancia de crear en forma oportuna y resuelta la infraestructura física y, sobre todo, la no física para la competitividad internacional;
- el período que demora la formación del capital humano y de la infraestructura tecnológica, determinantes principales de la competitividad internacional, y
- los efectos negativos que ejercen la inseguridad y el riesgo en las estrategias corporativas audaces" (Hillebrand, 1991, p. 185).

Este enfoque nuevo de las políticas industrial y tecnológica difiere notoriamente de los "conceptos

jerárquicos, excesivamente estatistas” y supone actores sociales eficientes capaces de transar, aprender y transformarse (Messner, 1992). Chile está apenas entendiendo ese proceso de desarrollo institucional y de formación activa de estructuras para mejorar la “competitividad sistémica” de su economía. El rumbo que ha de seguirse, sin embargo, ya está trazado: “Aunque suene como un concejo burocrático con una serie de instituciones, un sistema nacional de innova-

ción exitoso es un conjunto de normas de comportamiento cuyo propósito es concertar a las organizaciones públicas y privadas para alcanzar una meta nacional común. Supone construir un consenso deliberado para definir una estrategia de desarrollo y avanzar hacia ella, y también la creación de las instituciones apropiadas para promover las innovaciones y guiar el cambio estructural y aumentar sistemáticamente la competitividad estructural” (Peres, 1988, p. 27).

(Traducido del inglés).

### Bibliografía

- Aldunate, R. (1990): *El mundo en Chile: la inversión extranjera*, Santiago de Chile, Zig-Zag, S.A.
- Aubert, J.E. (1992): What evolution for science and technology policies?, *The OECD Observer*, N° 174, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), febrero-marzo.
- Banco Mundial (1986): *Chile: Forest Industries Sub-sector Study*, Washington, D.C., agosto.
- Best, M.H. (1990): *The New Competition*, Cambridge, Massachusetts.
- Bletschacher, G. y H. Klodt (1991): *Braucht Europa eine neue Industriepolitik*, Kieler Diskussionsbeiträge, Kiel.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1990): *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.90.II.G.6.
- (1992): *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado (LC/G. 1701 (Ses. 24/3))*, Santiago de Chile.
- Chesnais, F. (1988): Technical co-operation agreements between firms, *STI-Review*, N° 4, París, OCDE, diciembre.
- Contreras, M. (1988): *Más allá del bosque*, Concepción, Chile.
- Dauderstädt, M. (1987): Free markets versus political consensus. The international competitiveness of societies, *Intereconomics*, vol. 22, Hamburgo, Verlag Weltarchiv GmbH, enero-febrero.
- Döhl, V. y otros (1989): *Neue Rationalisierungsstrategien in der Möbelindustrie*, Munich.
- Dosi, J. (1988): Sources, procedures and microeconomic effects of innovation, *The Journal of Economic Literature*, vol. 26, N° 3, Nashville, TN, The American Economic Association, septiembre.
- Esser, K. (1991a): Anmerkungen zur wirtschaftlichen und politischen Transition in Lateinamerika, D. Nolte (ed.), *Lateinamerika im Umbruch?*, Hamburgo.
- (1991b): *Development of a Competitive Strategy: a Challenge to the Countries of Latin America in the 1990's*, Berlín, Instituto Alemán de Desarrollo.
- Feser, H.D. (1990): Technologische Wettbewerbsfähigkeit und internationaler Handel, H.D. Feser (ed.), *Technologische Entwicklung und Internationale Wettbewerbsfähigkeit*, Regensburg.
- Herbert-Copley, B. (1990): Technical change in Latin American manufacturing firms: review and synthesis, *World Development*, vol. 18, N° 11, Nueva York, Pergamon Press, noviembre.
- Hillebrand, W. (1991): *Industrielle und technologische Anschlussstrategien in teilindustrialisierten Ländern*, Berlín, Instituto Alemán de Desarrollo.
- INFOR (Instituto Nacional Forestal y de Fauna) (1990): *Estadísticas forestales 1989*, Santiago de Chile.
- Jürgens, U. y W. Krumbein (1991): *Industriepolitische Strategien: Bundesländer im Vergleich*, Berlín.
- Katz, J. (1984): Technological innovations and comparative advantages, M. Frasman y K. King (eds.), *Technological Capability in the Third World*, Londres, The Macmillan Press, Inc.
- Klönne, A. y otros (1991): *Institutionen regionaler Technikförderung*, Opladen.
- Krumbein, W. (1991): Industriepolitik: die Chance einer Integration von Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, U. Jürgens y W. Krumbein, *Industriepolitische Strategien: Bundesländer im Vergleich*, Berlín.
- Lall, S. (1990): *Building Industrial Competitiveness in Developing Countries*, París, OCDE.
- Mármora, L. y D. Messner (1991): Chile im lateinamerikanischen Kontext ein Modell für Demokratisierung und Entwicklung in der gesamten Region?, D. Nolte (ed.), *Modellfall Chile?*, Hamburgo.
- Marshall, A. (1957): *Principios de economía*, Madrid, Aguilar.
- Meissner, F. (1988): *Technology Transfer in the Developing World. The Case of the Chile Foundation*, Nueva York, Praeger.
- Meller, P. (1990): Revisión del proceso de ajuste chileno de la década del 80, *Colección estudios CIEPLAN*, N° 30, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).
- Messner, D. (1990): *Uruguay: el sector industrial ante la apertura externa*, Berlín, Instituto Alemán de Desarrollo.
- (1992): Die südkoreanische Erfolgsstory und der Staat: von der Allmacht des Entwicklungsstaates zur Krise des “hierarchischen Steuerungsmodells”, *Vierteljahresberichte* N° 130, Bonn.
- Messner, D. y J. Meyer-Stamer (1992): Lateinamerika, von dem “verlorenen Jahrzehnt” zur “Dekade der Hoffnung”?, *Blätter für Deutsche und Internationale Politik*, N° 1.
- Messner, D., I. Dietrich, J. Friedrici, R. Guttack, K. Kiehl y W. Klein

- (1992): *Hacia la competitividad industrial en Chile: el caso de la industria de la madera*, Berlín, Instituto Alemán de Desarrollo.
- Meyer-Stamer, J. y otros (1991): *Comprehensive Modernization on the Shop-Floor: a Case Study of the Brazilian Machinery Industry*, Berlín, Instituto Alemán de Desarrollo.
- Muñoz, O. (1988): Crisis y reorganización industrial en Chile, *Notas técnicas CIEPLAN*, N° 123, Santiago de Chile, CIEPLAN.
- OCDE (1991): *Technology and Productivity. The Challenge for Economic Policy*, París.
- Olson, M. (1982): *The Rise and Decline of Nations, Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, New Haven, Yale University Press.
- ONUDI (Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial) (1986): *Industry and Development*, Viena.
- \_\_\_\_\_(1992): *Production Management for Small-and Medium-Scale Furniture Manufacturers*, Viena.
- Peres, C. (1988): The institutional implications of the present wave of technical change for developing countries, discussion paper for a World Bank conference on Long-Term Economic Growth Prospects, Washington, D.C., mimeo.
- Porter, M. (1990): *The Competitive Advantage of Nations*, Nueva York, The Free Press.
- Powell, W.W. (1990): Neither markets nor hierarchy: network forms of organization, *Research in Organizational Behavior*, vol. 12.
- Pyke, F. y otros (1990): *Industrial Districts and Local Economic Regeneration*, Ginebra.
- Schlegelmilch, B.B. (1988): Der Zusammenhang zwischen Innovationsneigung und Exportleistung, Ergebnisse einer empirischen Untersuchung in der deutschen Maschinenbauindustrie, *Zeitschrift für Betriebswirtschaftliche Forschung*, N° 40.
- Schmitz, H. (1990): *Flexible Specialization in Third World Industries*, Sussex, Institute of Development Studies (IDS), Universidad de Sussex.
- Teece, D.J. (1982): Towards an economic theory of the multiproduct firm, *Journal of Economic Behaviour and Organization*, vol. 3.



# Cómo mejorar *el transporte urbano* de los pobres

**Ian Thomson**

*Oficial de Asuntos Económicos  
de la División de Comercio  
Internacional y Transporte  
de la CEPAL*

Aunque América Latina y el Caribe constituyen la región más urbanizada y menos pobre del mundo en desarrollo, la cuarta parte de la población vive, o más bien subsiste, por debajo de la línea de la pobreza. Muchas de las personas que se encuentran en esta situación residen en pueblos o ciudades. Numerosas familias de los estratos menos acaudalados invierten más del 15% de sus ingresos en transporte público urbano, proporción que ha aumentado sostenidamente en los últimos decenios debido a que el costo por pasajero que tienen los autobuses se va elevando a medida que crecen las ciudades y que la congestión generada por los automóviles reduce la productividad de cada uno de ellos. Por bien inspirada que esté, la política de los gobiernos a menudo agrava el problema. A los estratos urbanos que viven en condiciones de pobreza de nada les sirve que se fijen tarifas inferiores a los costos si ello desalienta la inversión en autobuses y los deja sin servicios de ninguna especie, salvo quizá los que proporcionan empresarios piratas que operan en forma ilegal, cobran tarifas elevadas y explotan vehículos para pasajeros que son poco confiables, incómodos e incluso inseguros. Tampoco les sirve de mucho que se establezcan empresas públicas de autobuses que son presa de la injerencia política, mantienen la mitad de las máquinas fuera de la circulación por falta de repuestos y ocupan cerca de ocho personas por autobús. Los subsidios que se otorgan a los ferrocarriles metropolitanos (metros) benefician más que nada a los grupos de ingresos medianos y altos que los utilizan o que tienen propiedades en las proximidades de sus estaciones. Para reducir los inconvenientes de los viajes urbanos que realizan los estratos pobres hay diversas medidas que pueden aplicarse económica y rápidamente. Ellas incluyen realizar una reforma bien concebida de la reglamentación de los servicios de transporte por autobús, reorientar los subsidios hacia las personas que realmente los necesitan, dar preferencia al transporte por autobús en vez de a los automóviles y adoptar medidas para nivelar los períodos de alta densidad de tráfico. En el presente trabajo se proponen algunas de estas medidas.

## I

## ¿Cómo viajan los pobres de los sectores urbanos?

### 1. Panorama general

En general, los pobres urbanos de América Latina dedican mucho tiempo a trasladarse de un punto a otro, pero hacen pocos viajes. La modalidad de transporte que utilizan ordinariamente es el autobús, al menos para los viajes hacia y desde el lugar de trabajo. En algunas ciudades —Caracas y Lima, por ejemplo— la clase media se resiste por razones sociales a utilizar los autobuses, de tal modo que en la práctica la gran mayoría de los viajes en autobús son realizados por la gente con menos recursos. Además, los pobres también pasan parte importante de su tiempo caminando. En determinados corredores de algunas ciudades tal vez se trasladen en trenes suburbanos de bajo costo y mala calidad. Su utilización del metro (en las ciudades que cuentan con este sistema) es limitada, puesto que en general esta modalidad de transporte atiende a las personas que tienen mejor situación económica. El uso de bicicletas sólo es significativo en unos pocos casos concretos.

Una encuesta realizada hace poco en un barrio pobre situado al oriente de Santiago de Chile reveló que un 75% o más de los viajes hacia y desde el lugar de trabajo se hace en autobús, un 15% en bicicleta y sólo un 7% a pie (Jaramillo, 1991). De todas formas, la gente a menudo recorre largas distancias a pie hasta el punto en que aborda el autobús, ya sea para ahorrar el pago de otro pasaje o porque el servicio de autobuses es insuficiente. Como se indica en el cuadro 1, desde fines de los años setenta hasta fines de los ochenta, la proporción del salario familiar mínimo que representaban 50 pasajes mensuales de autobús se elevó de alrededor de un 3% a más de un 20%. Esto estimuló la costumbre de caminar en vez de realizar un trayecto adicional en autobús. El caso de Santiago y otras ciudades chilenas en esa época es extremo, pero en otras ciudades de América Latina se dan casos similares aunque no tan notables.

Como no tienen mucho dinero para viajes, las familias más pobres organizan su presupuesto dando prioridad al traslado al trabajo del jefe de hogar. Además, ante la perspectiva de tener que destinar un 20%

CUADRO 1

**Santiago de Chile: porcentaje del ingreso familiar mínimo que representan 50 pasajes mensuales en autobús 1977-1987**

Año	Porcentaje
1977	4.24
1978	2.93
1979	3.04
1980	4.12
1981	4.35
1982	6.26
1983	10.36
1984	15.20
1985	17.73
1986	21.82
1987	20.80

*Fuente:* CEPAL, a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), Santiago de Chile, y de la Dirección General del Metro, en *Metro de Santiago*, Santiago de Chile, 1986.

o más de sus ingresos al transporte urbano básico, limitan sus viajes. Como se ven obligados a cambiar ahorro de tiempo por ahorro de dinero, es posible que en las ciudades más grandes como São Paulo viajen dos o más horas para trasladarse entre el hogar y el trabajo. Los pobres no pueden permitirse el lujo de vivir en suburbios accesibles debido a los altos valores de la propiedad inmobiliaria. Por esta razón se concentran en la periferia de las ciudades, a gran distancia de muchos de los lugares hacia donde podrían desear trasladarse. La relativa dificultad de acceso a estos lugares no sólo aumenta el lapso que los estratos pobres tardan en hacer cada viaje sino que tiende a reducir el número de viajes que realizan y limita sus posibilidades de progreso social.

### 2. Distribución general de las modalidades de transporte

El significado de la palabra "autobús" varía de una ciudad a otra. En realidad, en muchas ciudades de América Latina la gente generalmente no la utiliza o

la aplica cuando se trata de viajes interurbanos. Sin embargo, si se define el autobús como un *vehículo autopropulsado destinado al transporte público por calle o camino y dotado de capacidad para llevar un mínimo de 20 pasajeros sentados*, resulta que ésta es la forma de transporte más utilizada en casi todas las ciudades latinoamericanas cuya población supera el medio millón de habitantes.

El cuadro 2 presenta una muestra de la distribución de las modalidades de transporte en las capitales y otras ciudades principales. Nótese que, salvo por la exclusión de los viajes a pie en aquellos casos en que originalmente se había incluido esta modalidad, la información que ofrece el cuadro no intentó normalizar las definiciones utilizadas en las distintas ciudades, que no siempre son idénticas.

CUADRO 2

**América Latina: Distribución de los viajes que se realizan en medios mecánicos en ciudades de la región, por modalidad <sup>a</sup>**

Ciudad	Año	Porcentaje del total de viajes por medios mecánicos en:					
		Automóvil	Taxi individual	Taxi colectivo	Autobús	Ferrocarril	Otros
Santa Fe de Bogotá	1980	14	1	-	80	-	5
Santa Fe de Bogotá	1988	8	2	2	82	-	6
Buenos Aires	1970	21	<sup>b</sup>	-	62	13	4
Buenos Aires	1980	18	7	-	63	13	-
Buenos Aires	1986	28	<sup>b</sup>	-	58	10	4
Brasilia	1988	47	4	-	49	-	-
Caracas	1975	53	...	23	24	-	-
Caracas	1978	47	...	23	23	-	7
Ciudad de México, D.F.	1972	11	...	3	76	10	-
Ciudad de México, D.F.	1983	19	...	8	44	29	-
Ciudad de México, D.F.	1989	14	...	21	46	19	-
Rio de Janeiro	1980	24	2	2	62	11	1
San José de Costa Rica	1980	29	5	-	63	-	3
San José de Costa Rica	1987	30	<sup>c</sup>	11	62	-	3
Santiago de Chile	1980	16	1	2	76	5	-
Santiago de Chile	1988	18	<sup>c</sup>	5	65	12	-
São Paulo	1980	32	3	-	54	10	1
São Paulo	1988	40	1	-	38	14	7
Tegucigalpa	1990	14	1	4	80	-	1

*Fuente:* Estudios monográficos realizados para la CEPAL como parte del proyecto sobre el efecto de los subsidios y las distintas formas de control y organización de los sistemas de transporte público urbano en América Latina. Exposiciones de los países en el Primer Seminario de la Comisión Centroamericana de Transporte Urbano (COCATU), Ciudad de Guatemala, octubre de 1991. Edgar Días A., Experiencia en el subsidio del transporte remunerado de personas en la ciudad de San José de 1980 a 1987, mimeo, y Celia Benchimol A., Sistema de transporte público de Caracas: Integración metro-metrobús, mimeo, trabajos presentados en el Segundo Encuentro Técnico Latinoamericano sobre Transportes Urbanos, Mar del Plata, Argentina, noviembre de 1987. Carlos Román, La liberalización del transporte urbano en Santiago de Chile, mimeo, y Coordinación General de Transporte del Departamento del Distrito Federal de México, Reestructuración del transporte público en Ciudad de México, mimeo, trabajos presentados en el Primer Encuentro Latinoamericano sobre Transportes Urbanos, Brasilia, octubre de 1985. Banco Mundial, *Urban Transport: A World Bank Policy Study*, Washington, D.C., 1986.

<sup>a</sup> Las cifras de este cuadro sirven sólo de orientación general. Las fuentes son heterogéneas y las definiciones que utilizan no siempre son explícitas o coherentes. Por ejemplo, es poco probable que en Ciudad de México la proporción de viajes en metro haya aumentado a 29% en 1983 para luego disminuir; mucho más probable es que haya variado la manera de definir los viajes en metro cuando ellos incluyen un cambio de línea. En algunos casos, los viajes en autobuses alquilados se incluyen en el rubro Otros, pero en otros se cuentan en el rubro Autobús. En algunas ciudades, como Ciudad de México, el tamaño medio de los vehículos que se incluyen como taxis colectivos ha ido aumentando hasta corresponder a la definición de autobuses.

<sup>b</sup> Incluido en el rubro Autobús.

<sup>c</sup> Incluido en el rubro Taxi colectivo.

La "regla" de que el autobús es la principal modalidad de transporte urbano de los pobres tiene sus excepciones, sobre todo en algunas ciudades en que la tasa de propiedad de automóviles es relativamente elevada, como Brasilia, y en diversas ciudades de países como Venezuela, en que muchas personas tienen automóvil. En Caracas, a mediados de los años ochenta, los viajes en autobús sólo representaban un 18% del total de viajes realizados, mientras que los automóviles particulares realizaban un 49% y los *carritos por puesto*, que a la sazón eran más que nada furgones como los que se utilizan en los Estados Unidos adaptados para el transporte de pasajeros, realizaban un 29% del total de viajes, esto es, un 50% más que los autobuses.

La baja tasa de uso del autobús que se registra en Caracas se debe no sólo al gran número de personas que tiene automóvil, sino también a una tendencia tal vez indeliberada de las autoridades a fomentar la oferta de *carritos por puesto* en vez de autobuses. Actualmente, la situación de Caracas ha variado un poco debido al aumento de tamaño esos vehículos característicos, de tal manera que ahora quedan incluidos en nuestra definición de autobús. Sin embargo, en otras ciudades venezolanas, en especial Maracaibo, los vehículos *por puesto* siguen siendo mucho más pequeños, esto es, autos o furgones como antiguamente en Caracas. La característica de la administración del transporte público en esta última ciudad, de favorecer el crecimiento de la flota de vehículos más pequeños en contraposición a la de autobuses, también se refleja en otras ciudades tales como La Paz, Bolivia, donde es posible que los *trufibuses*, que son más pequeños que los autobuses, hayan desplazado a los vehículos más grandes como principal modalidad de transporte.

En muchas ciudades el autobús no sólo es la modalidad de transporte más importante sino también la que realiza más de la mitad del total de viajes. Por ejemplo, hacia fines de los años ochenta en Santiago de Chile un 65% de los viajes realizados en medios mecánicos se hacía por autobús, en Santa Fe de Bogotá un 75%, en el Gran Buenos Aires un 58% y en La Habana hasta un 86%, proporción que probablemente haya crecido aún más desde entonces. Aunque estas cifras son aproximadas debido a lo que varían definiciones y fechas, es evidente que el autobús predomina incluso en los casos en que se cuenta con amplias redes de metro o de ferrocarriles suburbanos.

En otras ciudades predomina el autobús aunque

su participación no alcanza al 50%, como sucede en la zona metropolitana de México, D.F., donde se estima que la participación de los autobuses en el total de viajes se aproxima al 46%, o en São Paulo, donde un 38% de los viajes corresponde a los autobuses. En general, las ciudades en que la participación de los autobuses no alcanza al 50% son las más grandes y adineradas, con muchos autos particulares y además con sistemas de ferrocarril que transportan a un gran número de pasajeros. Sin embargo, la participación de los autobuses también puede ser inferior al 50% en ciudades más pequeñas, de menos de medio millón de habitantes, en que no se hacen grandes intentos por impedir el desarrollo de los servicios que ofrecen vehículos de menor capacidad de transporte que los autobuses estándares antes definidos.

La calidad y cantidad de información de que se dispone acerca del transporte urbano en América Latina se relaciona en forma directa con el tamaño de la ciudad. Esto significa que se sabe relativamente poco acerca de las modalidades de transporte de las ciudades más pequeñas, pero es probable que en las ciudades chilenas cuya población fluctúa entre 50 000 y 200 000 habitantes (como Calama, Copiapó, Los Andes o San Fernando), los taxis colectivos transporten un mayor número de personas que los autobuses.

Por lo general, el latinoamericano que vive en ciudades no se distingue por su inclinación a utilizar la bicicleta como medio de transporte. Sin embargo, en algunas ciudades más pequeñas, principalmente en el sur del Brasil, esta modalidad es importante. Por ejemplo en 1983, en Campo Bom, ciudad del sur del Brasil que a la sazón tenía unos 35 000 habitantes, un 33% de los viajes se realizaba a pie, un 20% en autobús, bicicleta o automóvil, y el 7% restante en medios no especificados. En Cuba, en 1990, cuando se produjo una crisis de combustibles a raíz de la decisión de la Unión Soviética de reducir sus exportaciones de petróleo subsidiado al país, el gobierno reaccionó retirando de la circulación la tercera parte de los autobuses que prestaban servicios para el transporte urbano e importando un gran cantidad de bicicletas chinas, que vendió al público a un precio cercano a los 100 dólares cada una. En La Habana, el número de bicicletas aumentó de 70 000 en diciembre de 1990 a 450 000 al cabo de diez meses. Es posible que esto se haya traducido en un incremento de la participación de las bicicletas en el total de viajes, de cerca de un 2% a un 15 o un 20%. Sin embargo, esta experiencia no tiene parangón en otros lugares de la región.

### 3. Caminar como modalidad de transporte del pobre

Caminar es ya una modalidad de transporte importante para los estratos pobres y, al parecer, su importancia va en aumento. En São Paulo, para los efectos de una encuesta, se definió un viaje a pie como aquél en que se recorre cualquier distancia a pie para fines de trabajo o de educación, o al menos 500 metros si es para otros fines. A partir de esta definición, entre 1977 y 1987 los viajes a pie aumentaron un 82%, de 5.2 millones a 9.5 millones al día, mientras que la población de la zona metropolitana incrementó sólo un 56%. En 1987, en São Paulo un 36% de todos los viajes se hacía a pie.

Las definiciones de lo que constituye un viaje a pie varían según las encuestas y las ciudades, aunque la más corriente es aquella que señala que es cualquier trayecto recorrido a pie cuya extensión sea superior a 500 metros (o a cinco cuadras). Los resultados de una encuesta relativamente reciente indican que en Santa Fe de Bogotá un 9% de todos los viajes se hacía a pie, mientras que en el Gran Buenos Aires la proporción era de 6%. Cabe suponer que la gran mayoría de estos viajes a pie son realizados por los más pobres. A menudo no hay información sobre los viajes a pie, o bien ella es inexacta, en parte porque generalmente los viajes que comprenden un trayecto en autobús o tren y un largo recorrido a pie se clasifican dentro de la primera categoría. Otra razón por la cual se sabe relativamente poco acerca de los viajes a pie es que durante muchos años los planificadores e ingenieros de transporte no les prestaron mayor atención.

### 4. Los usuarios de los trenes suburbanos

Pocas ciudades de América Latina cuentan con sistemas desarrollados de ferrocarril suburbano. Sólo pueden calificarse de importantes los de Buenos Aires, Rio de Janeiro, São Paulo y Valparaíso/Viña del Mar, aunque en Recife, Lima, Fortaleza, Santiago, Porto Alegre y algunas otras ciudades, y en torno a ellas, hay algún tipo de servicio ferroviario. Cuando lo hay, a menudo lo utilizan principalmente los estratos más pobres. En el Brasil, en São Paulo y aún más en Rio de Janeiro, las tarifas de los ferrocarriles suburbanos son bajas, supuestamente para ayudar a los pobres urbanos. Esto exige otorgar grandes subsidios y depender de ingresos no provenientes de los usuarios para financiar las inversiones, que a menudo no alcanzan el nivel requerido para evitar el deterioro de

la calidad de los servicios. Volveremos sobre este punto, esto es, que a la larga las tarifas inferiores a los costos tal vez perjudiquen precisamente a quienes se quiere beneficiar.

Salvo casos tales como el sistema del Trensurb, de Porto Alegre, y del Metrobel, de Belo Horizonte, que se asemejan más al metro que a los sistemas tradicionales de ferrocarriles suburbanos, las redes ferroviarias suburbanas de América Latina tienen más de 50 años y en algunos casos más de 100. Antiguamente algunas solían prestar servicios a las personas de altos ingresos que vivían en localidades situadas fuera de la ciudad propiamente tal, pero luego el crecimiento de las ciudades hizo que dichas localidades quedaran comprendidas dentro de éstas. La competencia planteada por otras modalidades —tranvías y autobuses en las ciudades y autobuses y camiones en el transporte interurbano— afectó seriamente el financiamiento de los ferrocarriles. Esto dio lugar a una tendencia sostenida a que las inversiones en las redes de ferrocarriles suburbanos fuesen insuficientes para satisfacer las necesidades planteadas por la depreciación y la modernización. Pese a la electrificación del sistema en São Paulo y Rio de Janeiro, así como de parte de la red de Buenos Aires, la calidad del servicio no estuvo a la altura de las expectativas de los usuarios. El deterioro relativo de los servicios hizo que los ferrocarriles perdieran su clientela adinerada y el nivel de ingreso relativo de los pasajeros disminuyó en forma sostenida.

### 5. Los usuarios del metro

En cierto modo, el mismo proceso afectó al antiguo sistema de ferrocarril subterráneo de Buenos Aires, que databa de 80 años y que también adoleció de falta de inversiones. Muchos de los usuarios eran y siguen siendo personas que viajan diariamente en ferrocarril y que se cambian a él en las estaciones del ferrocarril principal para continuar viaje hasta el centro de la ciudad. Por lo tanto, hasta cierto punto en él se produjo el mismo cambio relativo de la condición social de los usuarios que en los ferrocarriles suburbanos. Sin embargo, en el subterráneo el cambio fue menos marcado porque éste también presta servicios dentro de las zonas céntricas que no están conectadas con las estaciones de ferrocarril y que transporta a personas de ingresos relativamente altos que trabajan en el centro de la ciudad. Es probable que en Rio de Janeiro, São Paulo y Santiago de Chile el nivel de ingresos de las personas que ordinariamente utilizan

el metro sea bastante alto. Así lo señala el cuadro 3 respecto de São Paulo, donde hace algunos años sólo se encontraba en servicio la línea norte-sur.

CUADRO 3

**São Paulo: Estimación del ingreso familiar relativo de los usuarios de las distintas modalidades de transporte, 1977**

(Autobús únicamente = 100%)

Modalidad	Ingreso relativo (%)
Autobús únicamente	100
Automóvil únicamente	181
Taxi únicamente	165
Metro únicamente	161
Tren suburbano únicamente	71
Autobús combinado con autobús	90
Autobús combinado con metro	113
Autobús combinado con ferrocarril suburbano	90

Fuente: CEPAL, a partir de datos de la Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de São Paulo.

Las ciudades construyen las primeras líneas de metro en los corredores de mayor flujo de tráfico, en parte como medida para aliviar la congestión. La primera línea casi siempre lleva desde un suburbio, en que suele haber una elevada tasa de propiedad privada de automóviles, al centro de la ciudad, donde los ingresos que perciben los trabajadores son superiores a los de la ciudad en su conjunto. En consecuencia, hasta cierto punto es inevitable que en las ciudades en que la red es más reducida el metro sirva a personas cuyo ingreso medio es bastante alto. Si la red sigue creciendo, como ha sucedido en Ciudad de México, en promedio el nivel de ingresos de los usuarios del metro tiende a disminuir a medida que llega a ser de utilidad para el desplazamiento de personas que pertenecen a grupos de ingresos cada vez más bajos.

En América Latina, donde salvo un solo caso las redes tienen menos de 50 km de extensión, el metro generalmente sirve a las personas de clase media, mientras que el ferrocarril suburbano se centra en los grupos de menores ingresos. El cuadro 3 muestra que, en promedio, el nivel de ingresos de quienes más se favorecen con el metro, esto es, quienes lo utilizan sin tener que combinarlo con otra modalidad de transporte, supera en más de un 40% el de quienes sí

tienen que hacerlo. Con todo, es probable que los más beneficiados con la construcción del metro sean los propietarios de bienes raíces.

## 6. El transporte marginal en las zonas marginales

En casi todas las ciudades de América Latina la estructura de los recorridos de autobús está muy reglamentada y oficialmente sólo pueden prestar servicios quienes cuentan con una concesión. Cuando el proceso de reglamentación no es lo bastante dinámico como para responder a las crecientes necesidades de transporte de la ciudad, se estimula la existencia de servicios no autorizados. Esto sucede en especial en las comunidades periféricas de rápida expansión en que residen familias de ingresos más bajos, salvo que la reglamentación se imponga con severidad suficiente para impedirlo. Como no está autorizada oficialmente, esta clase de transporte no puede existir legalmente y ello hace que los empresarios no se vean estimulados a realizar inversiones para mejorar los servicios que ofrecen. Por el contrario, a menudo se valen de vehículos de pasajeros muy usados, desaseados y mal mantenidos. Las tarifas que cobran escapan al control oficial y pueden ser muy superiores a aquéllas de los servicios autorizados.

Es posible que también surjan servicios no autorizados en recorridos que no pueden ser atendidos por los servicios regulares por razones del terreno, como pendientes pronunciadas o curvas muy cerradas, o porque los propietarios se niegan a circular por la falta de seguridad. Por ejemplo, las zonas escarpadas de Caracas, en que el trayecto hacia los suburbios marginales tiene mucha pendiente o en que los servicios policiales resultan inadecuados, son atendidos por vehículos de tipo jeep dotados de chasis largos. En los recorridos en que circulan son la única forma de transporte público disponible. No hay otros vehículos que reúnan los requisitos de adherencia y la relación entre potencia y peso necesarios para remontar las colinas con plena carga. Sin embargo, por razones de seguridad, no operan en horas de la noche. En 1975, que es el último año respecto del cual se dispone de información, representaron el 11% de los viajes realizados en la ciudad.

Debido a la naturaleza misma de los servicios no autorizados, se carece de información al respecto. Sin embargo, no hay duda de que los estratos pobres que residen en los distritos periféricos de muchas ciudades de América Latina dependen de ellos. Por esta razón, sufren las consecuencias adversas de políticas de transporte público que tratan de reglamentar los ser-

vicios en beneficio del público: no les queda más alternativa que depender de servicios caros, inseguros y poco confiables que se encuentran al margen de la reglamentación en vigor.

### 7. La propensión a viajar de las familias de bajos ingresos

Los viajes guardan estrecha relación con la tasa de propiedad de automóviles que, por su parte, está directamente relacionada con el ingreso. En América Latina las personas pobres no tienen automóvil y, como consecuencia de ello, no viajan mucho. La tasa de generación de viajes de las personas menos acaudaladas también es menor porque no tienen dinero más que para pagar un mínimo de pasajes de autobús. Al respecto, el cuadro 4 presenta algunos ejemplos de la tasa de generación de viajes en Salvador, Brasil. Aunque en cierta medida la inusual geografía de la ciudad influye en dicha tasa, en otras ciudades también puede observarse la misma tendencia general. En los tramos de ingreso familiar más bajo, por lo

general viajan menos miembros de la familia al día, cada uno de ellos hace menos viajes y la distancia total que abarca el conjunto de estos viajes es inferior.

Como se dijo, en muchos lugares de América Latina los estratos pobres generalmente se concentran en viviendas económicas ubicadas en la periferia de las ciudades, desde donde tienen que recorrer distancias relativamente largas para llegar al lugar de trabajo u otros destinos posibles. Pese a ello, la distancia que recorre cada familia está directamente relacionada con el ingreso familiar. No hay duda de que, en cierta medida, las familias de menores ingresos se encuentran atrapadas en su difícil situación. No pueden trasladarse hasta lugares relativamente inaccesibles donde podrían encontrar empleos mejor remunerados que en los sitios hasta los cuales pueden llegar con mayor facilidad y tal vez les resulte muy difícil asistir a cursos que podrían capacitarlos para desempeñar trabajos mejor pagados. Además, tienen escasas probabilidades de disfrutar de las oportunidades de recreo o esparcimiento público gratuito o económico, como parques, museos y zoológicos.

CUADRO 4

#### Salvador (Brasil): Estadística de los viajes de las familias

Ingreso familiar (cruzeiros por mes)	Personas por familia	Miembros de la familia que viajan por día (%)	Viajes por día de la familia	Km recorridos por día por la familia
0 — 417	4.45	31	4.1	25.5
417 — 834	5.22	34	5.4	39.4
835 — 1 251	5.58	39	6.6	48.0
1 252 — 2 085	5.99	45	8.9	61.0
2 086 — 3 336	6.12	47	10.4	72.8
3 337 — 4 587	6.18	50	11.2	78.7
4 588 — 5 838	6.32	51	12.8	87.0
5 839 — 8 340	5.51	58	13.8	83.2
8 341 — 12 510	6.21	56	16.1	105.0
Sobre — 12 510	6.48	59	18.6	114.4

Fuente: Instituto de Desarrollo Económico (IDE), Banco Mundial.

## II

### Principales problemas y forma de resolverlos

#### 1. ¿Cuáles son los problemas principales?

En la sección anterior se examinó la forma en que viajan los pobres urbanos en América Latina. Asimismo, se observó que no viajan mucho debido al costo relativamente elevado y a la oferta a veces escasa de transporte público básico. Cabe preguntarse cuáles son las causas principales de esta situación. Sin contar el hecho fundamental de que no tienen suficiente dinero, tropiezan con otros problemas que pueden atribuirse al propio sistema de transporte. Estos problemas pueden ser *internos* o *externos*.

Los *internos* son aquellos ocasionados directamente por la forma en que está planificado y administrado el sistema de transporte y su solución depende más que nada de quienes lo planifican y administran. Son problemas internos los que se indican a continuación:

i) El control excesivo de las tarifas con el objeto de reducir el costo del transporte para las personas de bajos ingresos tiende a desalentar las inversiones en la oferta de servicios de transporte, lo que agrava las condiciones en que viajan estas personas. Además, puede tener el inconveniente de elevar el precio que tienen que pagar los pobres porque reduce la disponibilidad de servicios con tarifa controlada, con lo cual contribuyen a que se establezcan servicios no autorizados que no están sujetos al control de las tarifas.

ii) El exceso de reglamentación suele limitar la llegada de servicios de autobús a las comunidades marginales en expansión situadas en la periferia de las ciudades.

iii) Las empresas de autobuses del sector público, muchas de las cuales incluyen entre sus objetivos concretos el suministro de transporte básico masivo a los estratos pobres, a menudo son mal administradas. Esto se manifiesta de diversas maneras, tales como la baja proporción de vehículos que efectivamente sale a prestar servicios.

iv) Gran parte del capital y del gasto público corriente disponibles para el transporte urbano suele canalizarse hacia programas tales como metros y vías

rápidas que favorecen muy poco a los estratos pobres. Además, algunos programas de subsidios al transporte público son antieconómicos en el sentido de que ayudan a personas que no lo necesitan, con lo cual reducen el monto de la ayuda que puede proporcionarse a quienes realmente la necesitan.

v) Algunos de los beneficios generados por los programas que asignan prioridad a los autobuses, tales como los que establecen pistas destinadas exclusivamente a esta clase de vehículos, son apropiados por los empresarios de autobuses en vez de traspasarse a los usuarios. También se ha dado el caso de algunas empresas de autobuses que suelen proporcionar información inexacta sobre costos y número de pasajeros a las autoridades encargadas de fijar las tarifas, con lo cual se apropian de recursos que corresponden a los usuarios, que se ven obligados a pagar tarifas superiores a lo necesario. Los conductores de los autobuses y los recaudadores de los pasajes suelen participar en actividades fraudulentas que elevan las tarifas por encima de lo debido.

vi) La congestión del tráfico reduce la productividad de los autobuses y aumenta los costos de explotación.

vii) El sistema que se aplica en América Latina, de cobrar una sola tarifa en toda la ciudad según el recorrido, perjudica a los estratos de menores ingresos porque hace que los empresarios de autobuses desistan de proporcionar servicios adecuados en recorridos más largos en que los costos de explotación por pasajero son relativamente altos.

Los *problemas externos* deben ser enfrentados por los planificadores y administradores del transporte, pero al menos en el corto plazo no son provocados por ellos. Los problemas externos son los siguientes:

i) Las personas que viven en condiciones de pobreza en las zonas urbanas de América Latina a menudo residen en comunidades de la periferia en que el valor de los terrenos es bajo pero en que las condiciones de acceso son deficientes. Es posible que para llegar a los puntos de destino que desean



tengan que realizar uno o más trasbordos, cada uno de los cuales significa tiempo y, lo que es más importante, dinero.

ii) El transporte urbano se ve influido por decisiones de política económica de índole general, que rara vez tienen en cuenta adecuadamente los intereses del sector de transporte.

iii) La concentración de la demanda en los períodos de punta reduce la productividad de los autobuses y contribuye a la congestión. En cierta medida, esta concentración se relaciona con la tendencia de algunas clases sociales a residir en zonas geográficas determinadas.

Esta enumeración no es taxativa. A ella podrían agregarse factores tales como el elevado costo de los combustibles o el tamaño de la ciudad y la extensión del territorio que abarca, pero en general ellos se encuentran fuera del alcance de los planificadores y administradores del sistema de transporte y no se examinarán en esta oportunidad.

En lo que queda de la presente sección nos ocuparemos por separado de cada uno de los problemas enumerados y sugeriremos posibles formas de resolverlos.

## 2. Los controles para limitar las tarifas

Si un mercado cualquiera, sea de transporte urbano por autobús, de servicios telefónicos, de abastecimiento de agua potable, o de otra naturaleza, es controlado mediante normas que otorgan privilegios semimonopólicos a los empresarios pertinentes o si, a falta de esta clase de reglamentación, los empresarios se coluden, es preciso controlar los precios para garantizar que no puedan explotar la situación en provecho propio. De esta manera, en condiciones de reglamentación el control de las tarifas es algo necesario y tal vez conveniente, incluso si se liberaliza la oferta. En ambos casos se justificaría controlar las tarifas para asegurar que el mercado produzca la combinación de calidad de los servicios y costo para el usuario en favor de la cual se haya pronunciado la población a través de los representantes que haya elegido.

La historia del transporte urbano en América Latina abunda en ejemplos de tarifas fijadas sin atender a criterios técnicos o económicos sino con el propósito de ayudar a los grupos de menores ingresos o por razones de conveniencia política. La ayuda a los pobres y la conveniencia política pueden llegar a ser la misma cosa, puesto que la opinión de los grupos de bajos ingresos pesa mucho en los resultados de las

elecciones. Para lograr popularidad, los gobiernos locales o nacionales a menudo fijan tarifas tan bajas que a los empresarios les resulta imposible cubrir los costos a largo plazo con factores de ocupación razonables. No existe un nivel de tarifa válido para toda América Latina que permita el crecimiento estable a largo plazo de los servicios de autobuses urbanos. Sin embargo, es evidente que las tarifas uniformes de 5 y 7 centavos de dólar que se cobraban respectivamente en todo Quito y Lima a fines de los años ochenta no bastaban para cubrir los costos marginales a largo plazo de los empresarios de autobuses.

La fijación de las tarifas debe sacarse del terreno político. Entidades no políticas deberían concebir y aplicar fórmulas técnicas. Esto es fácil de decir, pero difícil aunque no imposible de llevar a la práctica. Para ello hay que crear por ley comisiones independientes, concebir fórmulas bien definidas para la estimación de los costos y realizar encuestas periódicas para llevar la cuenta del número de pasajeros que transporta cada autobús.

Si las tarifas disminuyen por debajo del costo de explotación de los autobuses, también disminuirá la calidad de los servicios, a menos que se aumente lo que perciben los empresarios mediante el otorgamiento de subsidios. En cambio, si las tarifas suben sucede lo contrario. Cuando las tarifas son bajas, la única manera en que los empresarios pueden sufragar los costos es transportando un gran número de pasajeros por autobús, lo que se traduce en hacinamiento y en el espaciamiento de los servicios. Cuando las tarifas son elevadas y no se impide el acceso a la actividad reglamentándola demasiado, los factores de ocupación tenderán a bajar hasta que cada propietario de autobús obtenga utilidades normales. En las ciudades en que se fijan las tarifas las autoridades pertinentes deberían adquirir plena conciencia de que las tarifas y la calidad del servicio están directamente relacionadas, de tal modo que puedan elegir dentro de una gama de tarifas y normas de calidad diferentes. Cuando los niveles de ingreso de las personas son bajos y los recursos públicos insuficientes para financiar subsidios, convendría optar por tarifas bajas y bajos niveles de servicio. En los suburbios de clase alta, tal vez la gente prefiera pagar tarifas altas para obtener un servicio de primera clase.

En determinados períodos, en algunas ciudades (Río de Janeiro a mediados de los años setenta, Santiago en los años setenta, Buenos Aires y Santa Fe de Bogotá en 1992) las autoridades han fomentado el suministro de dos o más clases de transporte por au-

tobús. Una de ellas es la básica, económica y de baja calidad, destinada a los grupos de menores ingresos. La segunda ofrece servicios de mejor calidad a precios bastante más elevados. Esta es una opción de política interesante y atractiva que refleja la necesidad de que las ciudades de América Latina, en que la distribución del ingreso abarca una gama amplia, proporcionen servicios de distinta calidad según la demanda. Sin embargo, no debería aplicarse sin prestar la debida atención a las siguientes consideraciones:

i) Si se divide un servicio de autobuses existente en servicios paralelos de alta calidad y tarifas elevadas y de baja calidad y tarifas bajas, en igualdad de condiciones las frecuencias que ofrezca cada uno de estos últimos necesariamente serán inferiores a aquellas de la primera categoría.

ii) Si una clase de servicio es más rentable que la otra, la inversión se canalizará hacia aquella que produzca mayores utilidades, quizá desviando recursos desde la otra clase de servicio. Como las autoridades se verían presionadas a aplicar controles más estrictos a las tarifas del servicio básico de baja calidad, lo más probable es que las inversiones en éste sean insuficientes.

iii) La experiencia ha demostrado que los empresarios de los servicios de alta calidad, destinados exclusivamente a pasajeros sentados, ceden a la tentación de llevar pasajeros de pie pero de todas maneras cobran la tarifa más alta (hasta que las autoridades se percatan de lo que está sucediendo).

iv) El crear dos clases de servicios puede agravar la congestión, aunque sea marginalmente, al disminuir el promedio de pasajeros que transporta cada autobús y, por lo tanto, al requerirse más autobuses para trasladar a un determinado número de personas. Sin embargo, la tendencia a que aumente la congestión se puede contrarrestar si el servicio de mejor calidad logra atraer pasajeros que de lo contrario viajarían en automóvil.

Prestando suficiente atención a estos puntos, vale la pena considerar la posibilidad de crear distintas calidades de servicio. Justo es señalar que al diferenciar los servicios es probable que la clase media se beneficie más que los estratos pobres. La principal ventaja de éstos es que el gobierno puede orientar directamente los subsidios destinados a beneficiarlos hacia la categoría de servicios básicos, dejando que la clase media sufrague cualesquiera costos que sean necesarios para financiar el servicio de calidad superior. De esta manera, los recursos disponibles para subsidios benefician únicamente a las personas que

los necesitan, evitándose el derroche de subsidiar a otros que no tienen necesidad de ellos.

### 3. El exceso de reglamentación

En América Latina las ciudades tradicionalmente crecen en forma acelerada y las zonas que se desarrollan con mayor rapidez son los suburbios en que se concentra la migración de familias de bajos ingresos desde las zonas rurales. Para prestar servicios legalmente a estas zonas periféricas, los empresarios de autobuses tienen que obtener algún tipo de licencia, concesión o permiso. La acción de las autoridades que los otorgan a menudo se ve obstaculizada por trámites burocráticos que limitan sus posibilidades de autorizar nuevos servicios con la rapidez necesaria. Además, es posible que a los empresarios no les resulte comercialmente conveniente prolongar un recorrido existente para atender zonas marginales periféricas de desarrollo reciente. Por una parte, las posibilidades de que los vehículos sean objeto de actos vandálicos o de robos de la recaudación son mucho mayores. Por la otra, debido a que en las ciudades de América Latina ordinariamente se aplican tarifas uniformes, la única manera de obtener los ingresos adicionales necesarios para cubrir los costos de la prolongación del recorrido es llevando más pasajeros. Nada cabe esperar del reajuste de las tarifas unitarias. Por lo tanto, a menudo no se prestan servicios de autobús autorizados o, al menos, ello no se hace lo bastante rápido ni a la escala necesaria. Como consecuencia de ello pueden producirse dos situaciones: i) los servicios autorizados son escasos o nulos y la población de las zonas marginales tiene que caminar hasta un terminal existente, o bien ii) para satisfacer la demanda, empresarios que técnicamente se encuentran al margen de la legalidad establecen servicios no autorizados. Naturalmente, tener que caminar no es deseable y, por las razones antes señaladas, tampoco lo es utilizar servicios no autorizados. La solución del problema estriba en modificar la reglamentación, lo que necesariamente comprende el primero de los elementos que se indican a continuación y en lo posible también el segundo.

i) Simplificar los trámites necesarios para obtener autorización oficial para establecer o ampliar los recorridos.

Lo ideal es no aplicar restricciones cuantitativas que limiten la capacidad ofrecida, pero habría que fortalecer los controles de calidad mínimos respecto de las condiciones técnicas de los vehículos, así como

aquéllos relacionados con las condiciones de trabajo y de capacitación de los conductores. El control de calidad no debe exagerarse. Los vehículos deben ser seguros pero, por ejemplo, no tiene mucho sentido exigir que se ajusten a normas de diseño determinadas, concebidas para medios de mayores ingresos, o que no tengan una antigüedad superior a la especificada, y así sucesivamente. Cuando se imponen condiciones tan estrictas los costos aumentan innecesariamente.

ii) Alentar a los empresarios a prestar servicios a las zonas marginales periféricas sin cobrar tarifas excesivas.

Por desgracia, la aplicación de medidas prácticas para hacer esto involucra intervención de parte de las autoridades y, en consecuencia, se contrapone a la necesidad de reducir al mínimo la reglamentación. Es posible concebir diversas medidas alternativas, aunque todas ellas tienen inconvenientes. Tal vez la que resulte más atractiva es una versión de un sistema concebido en el Reino Unido, en virtud del cual las autoridades locales pueden licitar la explotación de servicios de autobús que son socialmente necesarios pero no viables desde el punto de vista comercial. Están obligadas a aceptar la propuesta del empresario que exija el subsidio más bajo, siempre que se reúnan los requisitos estipulados en las bases de la licitación (que en América Latina incluirían la tarifa por cobrar). El principal problema que plantea este sistema es que una entidad pública, que seguramente carece de recursos adecuados para ello, tendrá que decidir cuáles son las zonas que necesitan servicios de autobús adicionales, hasta qué lugar y a qué horas del día o de la semana.

Otra opción sería aplicar un sistema similar al del *vale transporte*, ampliamente utilizado en el Brasil, en virtud del cual el empleador entrega vales por una cantidad mínima de transporte urbano en autobús a los trabajadores de bajos ingresos. Sin embargo, para que surtiese plenos efectos en las zonas periféricas de bajos ingresos, el programa tendría que incluir a las personas desempleadas que buscan trabajo y a quienes trabajan en el sector no estructurado de la economía. Esto convertiría un programa de por sí complejo desde el punto de vista administrativo en una pesadilla burocrática.

#### **4. Las empresas de autobuses del sector público**

Entre los objetivos básicos de empresas de autobuses tales como la EMTA, de La Paz, *Ruta-100* de Ciudad

de México, y ENATRU del Perú, se cuenta el suministro de transporte básico a los ciudadanos de bajos ingresos. El principal problema que plantean estas empresas es que generalmente son muy ineficientes, sus costos son elevados, y tienen demasiado personal y pocos vehículos (cuadro 5). Explotar una empresa pública de autobuses en forma eficiente no es algo imposible, pero todo indica que en América Latina es muy difícil hacerlo. Igualmente difícil es no llegar a la conclusión de que habría que liquidarlas, quizá traspasando sus activos a sus empleados a cambio de la totalidad o parte de la indemnización que les correspondiera. Unos treinta años atrás ello se hizo con éxito en Buenos Aires.

La forma más eficiente de proporcionar transporte básico a los grupos de menores ingresos es mediante propuestas competitivas en la forma sugerida más arriba. Los servicios deberían volver a licitarse periódicamente, sin dar preferencia indebida a los empresarios que actualmente prestan el servicio. Por lo general, sólo se permitiría participar en la licitación a empresas legalmente constituidas propietarias de autobuses, aunque sería factible —si bien no necesariamente conveniente— adoptar el sistema de licitación sin tratar de cambiar la estructura orgánica de las asociaciones de líneas, que en América Latina explotan gran parte del transporte público urbano. En caso de ganar la licitación, las personas o empresas que participan en el proceso se pondrían de acuerdo con los distintos propietarios de autobuses para explotar un recorrido. En Santa Fe de Bogotá la mayor parte del transporte por autobús es proporcionado por empresas que reúnen a distintos propietarios de autobuses a fin de explotar el recorrido cuya concesión han obtenido.

#### **5. El uso de los recursos públicos disponibles para el transporte urbano**

Tanto en América Latina como en otras regiones del mundo numerosos proyectos de inversión en transporte urbano han sido objeto de una evaluación inadecuada. Como consecuencia de ello, han solido llevarse a cabo proyectos que no eran realmente viables desde el punto de vista socioeconómico. En cierta medida ello ha obedecido al uso de mecanismos de análisis inapropiados. Otra de las razones fundamentales es la conveniencia política en virtud de la cual, cuando se trata de grandes proyectos de inversión, a los gobiernos les resulta más fácil endeudarse y dejar que años más tarde otro gobierno se ocupe de encontrar el dinero

CUADRO 5

**América Latina: Información operativa básica acerca de las empresas de autobuses urbanos, 1988-1989<sup>a</sup>**

Ciudad/empresa	Número de autobuses de la flota	Autobuses en servicio	Autobuses km/mes	Pasajeros/mes (millones)	Número de empleados	Porcentaje de conductores	Porcentaje de recaudadores	Porcentaje de personal de mantenimiento	Año de fabricación de los vehículos (promedio)
<b>São Paulo</b>									
Privada <sup>b</sup>	5 982	5 408	35 253 579	112.67	29 790	38	41	12	1983
CMTC	3 519	2 829	16 700 000	47.58	24 351	34	33	5	1983
<b>La Paz</b>									
EMTA	94	31	147 235	0.39	166	45	...	28	1984
S. Bolívar	...	71	135 879	0.90	...	...	...	...	1977
V. Victoria	...	145	329 502	1.94	...	...	...	...	fdem
P.D. Murillo	...	49	94 897	0.61	...	...	...	...	fdem
E. Avaroa	...	176	325 123	2.26	...	...	...	...	fdem
San Cristóbal	...	178	343 533	1.92	...	...	...	...	fdem
Litoral	...	210	717 037	3.21	...	...	...	...	fdem
<b>Santiago de Chile</b>									
..... <sup>c</sup>	131	83	627 561	1.19	284	92	-	...	...
..... <sup>c</sup>	362	...	...	2.75	733	95	-	...	...
<b>Lima</b>									
ENATRU	638 <sup>d</sup>	523	3 939 835	19.52	4 500	...	...	...	1981
San Miguel	25	22	186 846	1.02	130	26	29	27	1960
San Judas	24	20	168 000	1.01	127	34	45	...	1979
Lima Metro	150	130	1 040 000	2.99	746	47 <sup>e</sup>	...	26	1982
SOTISA	63	61	366 000	1.23	217	35	57	...	1970
<b>La Habana</b>									
Emp. Omn. Urb.	2 325	1 567	11 360 000	104.63	12 159	34	2	48 <sup>f</sup>	1985
<b>Brasilia</b>									
TCB	354	...	1 998 214	3.63	1 430	40	25	14	1978
Viplan	444	...	2 876 251	4.02	2 451 <sup>h</sup>	38	38	15	1985
Pionera	539	...	3 247 845	5.71	2 560 <sup>h</sup>	42	42	10	1985
Alvorada	201	...	1 432 270	3.57	1 228 <sup>h</sup>	38	38	15	1986
<b>México D.F.</b>									
Ruta-100	7 200	3 024	26 762 000	204.67	22 896	51	...	23	1983
<b>Bogotá</b>									
La Nacional	534	...	...	...	...	...	...	...	1975
Copenal	365	...	2 059 498	7.10	...	...	...	...	1973
Sidauto <sup>j</sup>	1 036	...	2 512 148	6.71	...	...	...	...	1975
Sidauto <sup>k</sup>	259	...	735 884	1.57	...	...	...	...	1982
Cooptrans.	680	...	5 344 976	...	...	...	...	...	1982
Unión Com.	557	...	1 382 810	7.80	...	...	...	...	1974
<b>Quito</b>									
Alborada	26	23	65 156	0.38	52	88	...	...	1971
Car-Tarq.	88	80	482 144	1.50	190	93	...	...	1983
Sac Sur	25	19	134 400	0.40	47	85	...	...	1977
Libertad	119	101	382 946	2.69	223	95	...	...	1973
Municipal	9	7	34 960	0.32	65	46	5	15	1983
Municipal <sup>m</sup>	70	54	459 000	1.80	350	50	...	...	1988
<b>Buenos Aires</b>									
Nuevos Rumbos	82	...	482 565	2.40	236	75	-	11	1984
San Vicente	229	226	1 954 747	3.91	616	81	-	9	1982
Micro Omn. Norte	392	361	3 590 264	6.51	1 364	79	-	12	1984
San Lorenzo	30	28	198 536	0.54	105	68	-	18	1981
T.A.Plaza	47	43	262 882	1.17	144	76	-	9	1981

Fuente: Estudios monográficos realizados para la CEPAL.

<sup>a</sup> Las empresas de autobuses cuyo nombre figura en *cursivas* pertenecen al sector público.

<sup>b</sup> Datos válidos para toda la ciudad respecto de todos los autobuses del sector privado.

<sup>c</sup> La información no fue proporcionada por las asociaciones. Los propietarios de los autobuses son responsables del mantenimiento, esto es, las asociaciones no emplean personal de mantenimiento.

<sup>d</sup> Excluye 582 autobuses que de acuerdo con las informaciones oficiales se encuentran en reparaciones pero que en la práctica probablemente esperan ser dados de baja o vendidos.

<sup>e</sup> Incluye los recaudadores.

<sup>f</sup> Los propietarios de los autobuses se encargan del mantenimiento.

<sup>g</sup> Los datos incluyen al personal asignado a trabajos de reparación (en contraposición al de mantenimiento).

<sup>h</sup> En lo posible, los datos se refieren únicamente a los servicios de autobuses regulares, esto es, excluyen los viajes por contrato a que las cuatro empresas se dedicaban activamente hasta 1990. Para fines estadísticos, las empresas privadas Viplan, Pionera y Alvorada al parecer asignan a los servicios regulares personal que en la práctica presta servicios para viajes fletados, como medio de ejercer presión para el alza de las tarifas.

<sup>i</sup> Los datos no son comparables.

<sup>j</sup> La información se refiere a los autobuses de tamaño corriente.

<sup>k</sup> La información se refiere a los autobuses más pequeños.

<sup>l</sup> Los propietarios de los autobuses son responsables del mantenimiento.

<sup>m</sup> Los datos corresponden a 1991.

para pagar el préstamo, que adoptar medidas alternativas para mejorar la utilización de la infraestructura existente. Si se hiciera esto último probablemente se causarían molestias a sectores políticamente influyentes de la población, como las personas de altos ingresos que utilizan diariamente el automóvil para desplazarse.

Varias son las razones por las cuales suelen llevarse a cabo proyectos de inversión en transporte urbano de discutible valor, pero la falta de espacio impide desarrollarse al respecto en el presente trabajo (Thomson, 1985). El resultado podría ser, por ejemplo, la construcción de vías urbanas rápidas que ayudan poco a reducir la congestión al hacer que los viajes que se realizan fuera de los períodos de punta se trasladen a los de concentración del movimiento; el fomento de viajes adicionales; el traslado de los estrangulamientos de una modalidad a otra, y así sucesivamente. El metro es otro ejemplo al respecto porque absorbe gran cantidad de recursos para resolver problemas que a veces pueden solucionarse en forma mucho más económica por otros métodos.

En los años sesenta y setenta el metro ejerció gran atractivo sobre los políticos latinoamericanos. Constituía una magnífica manera de aumentar la capacidad de transporte, que favorecía mucho a la gran cantidad de personas que viajaban en corredores de gran demanda, sin perturbar a quienes deseaban circular en sus automóviles por las calles paralelas. La construcción del metro de Caracas, por ejemplo, tuvo un costo muy superior a los cien millones de dólares por kilómetro, sin que se hicieran intentos serios por mejorar el transporte público por medios menos onerosos tales como establecer pistas para la circulación de los autobuses, y ciertamente sin pensar para nada en liberar espacio vial para los autobuses y otros vehículos de transporte público restringiendo el uso de automóviles en las zonas céntricas. A comienzos de los años sesenta el Banco Mundial desempeñó un papel fundamental para que se realizara un estudio sobre el cobro por la utilización de las vías urbanas en Caracas, pero el gobierno venezolano nunca trató de poner en práctica las medidas propuestas.

No hay duda de que a veces los grandes proyectos de inversión valen la pena. Pero tampoco la hay de que, por lo general, antes de recurrir a tales proyectos conviene estudiar la posibilidad de aplicar medidas menos costosas para aliviar los problemas y maximizar la productividad de la infraestructura existente. Entre las opciones de política disponibles que aún no se aprovechan o que no se han aprovechado cabalmente en las ciudades de América Latina, cabe mencionar

las siguientes: i) aplicación de controles estrictos al estacionamiento en el centro de la ciudad; ii) cobro a los usuarios de espacio vial congestionado de un peaje que guarde adecuada relación con el recurso escaso que consumen; iii) creación de pistas exclusivas para la circulación de los autobuses, y iv) administración computarizada del tráfico de la zona junto con el control del estacionamiento.

A menudo se comprueba que estas medidas producen resultados positivos para la comunidad en su conjunto. Además, benefician especialmente a los usuarios de los autobuses. Algunas de ellas, tales como el cobro por la utilización de las vías urbanas o los impuestos al estacionamiento, incluso pueden generar ingresos que podrían utilizarse para mejorar el transporte público.

Sin contar las inversiones de discutible valor, se han canalizado grandes sumas para subsidiar el funcionamiento del transporte urbano, a menudo en formas antieconómicas como subsidios a empresas públicas de autobuses mal administradas (por ejemplo, en México), subsidios que fomentan la ineficiencia de los empresarios privados (por ejemplo, en Bogotá), o subsidios generales a los viajes, incluso a muchos que no los necesitan (por ejemplo, en Guatemala) (CEPAL, 1992). Modificando la base a partir de la cual se asignan los subsidios es posible lograr economías importantes en cuanto al volumen de recursos necesario sin perjudicar a las personas pobres y necesitadas. Más atrás, en el apartado 3, se ofrecieron ejemplos de modelos utilizados con este fin en el Reino Unido o en el Brasil.

## **6. La transferencia de recursos a partir de los usuarios de autobús de bajos ingresos**

Por lo general, cuando se adoptan medidas que otorgan preferencia a los autobuses, como la creación de pistas de circulación exclusivas para ellos, hay dos clases de beneficiarios. Desde luego, se benefician los usuarios porque ahorran tiempo. Segundo, se benefician los empresarios de autobuses, puesto que la mayor velocidad de circulación se traduce en ahorro en el número de vehículos y la dotación de personal necesarios. Sin embargo, los mecanismos de fijación de las tarifas rara vez incluyen disposiciones orientadas a transformar la mayor rentabilidad de la explotación de los autobuses en tarifas más bajas para los usuarios.

Los empresarios de autobuses no tienen que esperar que se introduzca un sistema que otorgue priori-

dad a los autobuses para alegar derechos sobre recursos que corresponden legítimamente a los usuarios. A menudo hay motivos para sospechar, y ha solido demostrarse, que las empresas de autobuses engañan a las comisiones encargadas de fijar las tarifas sobreestimando sus costos de explotación o subestimando el número de pasajeros. Al hacerlo tratan de obtener un alza injustificada de las tarifas. Toda tarifa que sea superior a la necesaria para atraer capital suficiente para la explotación de autobuses equivale a una transferencia de dinero desde los usuarios de los autobuses a las empresas o personas que proporcionan los servicios. En cierta medida, los intentos de las empresas de autobuses por inducir a error a las entidades encargadas de fijar las tarifas obedece a que esas empresas sospechan que estas últimas distorsionan sus métodos de estimación por razones políticas, con lo cual la tarifa resultante no alcanzará a cubrir los costos.

Lo ideal sería sustraer la fijación de tarifas del terreno político y entregarla a técnicos y economistas competentes. Pero tal vez ello no sea posible, porque alguien tiene que encargarse de elegir el punto preferido entre alta calidad de servicio/tarifas altas y baja calidad de servicio/tarifas bajas a que se aludió en el apartado 2. Aunque teóricamente este punto puede determinarse maximizando una función de bienestar, ello es más bien el sueño de un economista de transporte que una posibilidad real. En la práctica, quienes deberían decidir son los representantes de elección popular. Sin embargo, no deberían hacerlo sin tener plena conciencia de lo que cuesta proporcionar servicios de autobús.

Otra clase de engaño es el perpetrado por los conductores y recaudadores de pasajes de los autobuses, quienes a menudo se adueñan de parte del dinero que reciben en vez de entregarlo a sus empleadores. No hay duda de que, en general, esta clase de engaño hace subir las tarifas y perjudica a los usuarios. Sin embargo, la situación es compleja. A veces el usuario paga su pasaje directamente al conductor sin exigirle el boleto, a sabiendas de que el dinero irá derecho al bolsillo de éste. Justifica su actitud sosteniendo que el conductor es mucho más pobre que el propietario de la empresa de autobuses, de quien se sospecha que comete la clase de engaño mencionada en el párrafo anterior. En otros casos, puede ser que una persona obviamente indigente pida que se le permita pagar una suma inferior al valor oficial del pasaje. El conductor suele compadecerse de ella y le permite subir al vehículo, pero no puede darle boleto porque no ha pagado la tarifa completa. De esta manera,

cualquiera que sea la suma que pague ella irá directamente a su bolsillo. Estos casos demuestran que no todos los engaños perjudican a los estratos más desposeídos, aunque en general sucede así y seguramente los pobres saldrían beneficiados si hubiese menos engaños.

El uso de modernos sistemas electrónicos de cobranza en que el ingreso y la salida del pasajero se controlan mediante un molinete u otro mecanismo análogo puede resolver gran parte del problema. No obstante, hay sistemas más sencillos y económicos que también pueden ser muy eficaces. Un sistema ingenioso, ideado por el gerente general de una empresa pública de autobuses de Cochabamba, consiste en vender boletos de ida y regreso con un importante descuento en relación con el valor del pasaje en un solo sentido. Cuando el usuario se sube al autobús en la mañana pide uno de estos boletos para no tener que comprar otro pasaje caro en un sentido cuando regresa. En Chile, los empresarios de autobuses del sector privado suelen poner en práctica lo que equivale a loterías en que los boletos de autobús sirven de cupones de participación, cuyos efectos son similares a los del sistema aplicado en Cochabamba en cuanto estimulan al usuario a asegurarse de que le entreguen su boleto.

## 7. La congestión del tráfico

La mayor parte de la congestión del tráfico urbano es ocasionada por los automóviles. Cada autobús perturba más el tráfico que un automóvil, pero ordinariamente la corriente de tráfico lleva muchos más automóviles que autobuses. En ciertas calles céntricas de algunas capitales de América Latina esto no siempre es así. Los autobuses también pueden generar su propia congestión y verse cogidos en ella, particularmente si son muy numerosos y deben circular por determinadas pistas. Sin embargo, puede demostrarse que, en general, son los automóviles los que causan mayor daño. En una situación urbana típica, cada ocupante de un automóvil ocasiona 15 veces más congestión que el pasajero de un autobús, que es la principal víctima de la situación. En un trabajo anterior se analizaron los efectos de la congestión urbana en las tarifas de los autobuses y hasta qué punto cabe prever una baja de las tarifas a raíz de las medidas que se adopten para limitar el tráfico de automóviles (Thomson, 1982). El monto de la probable reducción de las tarifas depende en gran medida de las características del caso concreto de que se trate. Una de las variables

críticas es la longitud del recorrido puesto que en los casos en que la distancia es más grande, la mayor velocidad a que se desplazan los autobuses al reducirse el volumen de tráfico de automóviles no será suficiente para que muchos autobuses puedan realizar un viaje adicional en el sentido del tráfico de punta dentro del período de máxima densidad de tráfico. En todo caso, por lo general se puede lograr que las tarifas bajen un 4% y a veces hasta un 6%.

Las pistas exclusivas para autobuses, las calles reservadas a los autobuses, la activación de la señalización del tráfico por los autobuses y otras medidas en que se asigna prioridad a estos vehículos pueden servir para aliviar los problemas que les ocasiona la congestión generada por los automóviles. Con todo, no solucionan el problema básico de la congestión propiamente tal, el cual puede resolverse más eficazmente mediante la tarificación vial. Aunque no es forzoso utilizar los ingresos que genera esta clase de medidas en el mejoramiento del transporte público, generalmente ello se propone como medio de suavizar el golpe que significa para los usuarios de automóviles verse obligados a prescindir de ellos por el costo que involucra. Esta utilización de los ingresos puede justificarse por motivos de eficiencia económica, puesto que proporcionando a los usuarios de automóviles una alternativa razonable disminuye en valores absolutos la elasticidad precio de la demanda de viajes en automóvil, lo que a su vez hace que los sistemas de cobro por el uso del espacio vial resulten más factibles desde el punto de vista socioeconómico. Aunque estos ingresos no se utilicen para estos fines, los mecanismos de mercado de todos modos deberían conducir a algún mejoramiento del transporte público, ya que resultaría comercialmente rentable proporcionar una alternativa a los viajes costosos en automóvil. No hay duda alguna de que, mejorando el transporte público, los estratos pobres han de beneficiarse. Los beneficiarios directos de la tarificación vial son los usuarios de los autobuses, pero también algunas personas muy adineradas que viajan diariamente en automóvil a sus oficinas, quienes siguen haciéndolo porque atribuyen más valor al ahorro de tiempo que al peaje que tienen que pagar.

Otras medidas para reducir la congestión del tráfico son menos atractivas desde el punto de vista de su eficiencia económica. De todas formas, son preferibles a no hacer nada y benefician a los estratos pobres al permitir que los autobuses circulen más libremente. Entre ellas cabe mencionar el ejercicio de un control estricto del estacionamiento callejero en las zonas de congestión, las limitaciones generales al

estacionamiento tanto en las calles como fuera de ellas en las zonas a las que los automóviles deben acceder por calles congestionadas, y quizá incluso la simple prohibición de circular en automóvil en el centro de la ciudad basada en los números de la placa patente. Las opciones que entrañan un racionamiento mediante el cobro a los usuarios son preferibles a aquellas que se basan en restricciones físicas, ya que el cobro es un mecanismo de racionamiento eficaz y los ingresos generados pueden utilizarse para mejorar el transporte público.

#### **8. El cobro de tarifas uniformes según el recorrido**

Si se establece una tarifa uniforme para toda la ciudad, los empresarios naturalmente darán preferencia a los recorridos cortos en que la relación entre las entradas y el costo es relativamente alta. También preferirán aquellos en que los pasajeros se renuevan con frecuencia. En cierta medida, la tendencia a explotar recorridos cortos se puede contrarrestar con algunas formas de reglamentación, como la de asignar a las empresas un conjunto equilibrado en que se combinen recorridos largos con recorridos cortos, pero siempre habrá preferencia por concentrar los recursos en estos últimos. Si se necesitan  $n$  autobuses para explotar dos recorridos, uno largo y otro corto, y en un momento determinado sólo se dispone de  $n-1$  máquinas, el empresario reducirá la frecuencia del recorrido más largo. Los estratos pobres a menudo se inclinan a utilizar en forma desproporcionada los recorridos más largos, en que posiblemente la tarifa por kilómetro sea baja pero en que al mismo tiempo han de ser bajas la frecuencia y la calidad del servicio. Sin embargo, dentro de un sistema que combine autobuses de propiedad privada con asociaciones de líneas, como el que predomina en gran parte de América Latina, el margen para asignar un conjunto de recorridos a un empresario determinado es estrecho, aunque ello puede lograrse mediante la rotación de los autobuses entre los recorridos, como sucede en La Paz o en Quito.

Otra posibilidad es fijar tarifas diferentes según el recorrido. Sin embargo, ello exige que el usuario que se traslada de una línea a otra vuelva a pagar pasaje. Los estratos más pobres están especialmente sujetos a tener que pagar varias veces, ya que por lo general residen en las afueras de las ciudades y no trabajan en el centro, hacia donde converge la mayoría de los recorridos.

Si se tienen presentes los limitados recursos técnicos, financieros y administrativos con que cuenta la mayoría de los organismos de supervisión municipales, el problema de las tarifas uniformes tiene pocas soluciones viables. Una de las que podrían aplicarse con éxito en algunas ciudades de la región sería emitir boletos de autobús válidos por día y no por viaje. Estos se venderían al por mayor a los quioscos de diarios, a las empresas que tienen máquinas expendedoras de boletos, a los centros de llamadas telefónicas de larga distancia y a otros puntos similares, los cuales los revenderían al público. Antes de subirse al autobús el usuario tendría que tener un boleto válido. Los boletos serían preferentemente de control magnético o en todo caso del tipo provisto de un código perforado. Al subir al autobús el pasajero insertaría el boleto en un mecanismo de control que, de ser válido el boleto, activaría un molinete. O bien, el usuario mostraría el boleto al conductor para que éste verifique su validez. Los ingresos provenientes de la venta de boletos se distribuirían entre los empresarios de autobuses en proporción al kilometraje diario recorrido ponderado por la clase de autobús.

La mayor dificultad para aplicar este sistema es la determinación del kilometraje diario realmente recorrido por cada autobús. En Curitiba y algunas otras ciudades del Brasil los ingresos se reúnen en un fondo común y luego se distribuyen de acuerdo con los autobuses-kilómetro recorridos. Sin embargo, allí los autobuses son explotados profesionalmente por un número reducido de empresas autorizadas, y una entidad municipal planifica, autoriza y fiscaliza los recorridos. En un medio que se caracteriza por la existencia de asociaciones de líneas y la planificación inadecuada de los recorridos resultaría mucho más difícil administrar eficientemente un sistema de esta naturaleza.

### 9. Distribución espacial de los pobres urbanos

Como ya se señaló, en muchos lugares de América Latina los pobres urbanos tienden a concentrarse en zonas periféricas, que generalmente se encuentran a gran distancia de los puntos en que hay empleos razonablemente bien remunerados. En los países industrializados las personas relativamente acomodadas por lo general son las que residen más lejos del centro de la ciudad, mientras que los pobres se congregan en zonas interiores venidas a menos, donde es posible que las condiciones ambientales dejen algo que desear pero cuya accesibilidad es casi siempre adecuada. En nuestra región, algunas familias de bajos ingresos for-

man anillos en torno a las zonas céntricas de ciudades tales como Bogotá, Caracas y Lima. Sin embargo, estas zonas interiores carecen de espacio suficiente para acoger al elevado número de personas que migran desde las zonas rurales. Para proporcionarles vivienda habría que construir bloques de edificios de departamentos, que los eventuales residentes no estarían en condiciones de financiar. La solución de esta clase de problemas entraña planificación y renovación urbanas a largo plazo. Lo único que pueden hacer los planificadores y administradores del transporte es mitigar sus efectos negativos en los pobres aplicando medidas como las sugeridas más arriba, en el apartado 3.

### 10. La subordinación del transporte urbano a la política económica general

Los encargados de formular la política económica suelen prestar atención al transporte urbano sólo cuando una crisis exige la aplicación inmediata de medidas de política. En épocas normales esta clase de transporte está sujeta a la influencia de la política económica general, pero influye poco en ella. Los ministros de transporte no ocupan un lugar muy destacado en la jerarquía ministerial. Por ejemplo, en Chile, un decreto emanado del Ministerio de Transportes en 1987 reintrodujo un elemento de reglamentación en el transporte por autobús de Santiago, pero fue derogado pocos meses más tarde por otro del Ministerio de Hacienda que se refería expresamente al transporte urbano en autobús pero que ni siquiera llevó la firma del Ministro de Transportes. En Ecuador y Perú, hacia fines de los años ochenta, las autoridades de gobierno fijaron tarifas de autobús sumamente bajas. La única forma en que los empresarios hubieran podido renovar su flota era logrando que se les permitiera importar autobuses usados o bien obteniendo financiamiento en condiciones favorables para comprar vehículos nuevos, pero los ministerios encargados de la política económica se negaron a autorizarlo. En Jamaica, en los años ochenta, las actividades económicas que se consideraban aptas para obtener ingresos en divisas, principalmente el turismo y algunos sectores agrícolas e industriales, tenían acceso a crédito de bajo costo y otras ventajas que se negaban al sector de transporte público urbano, al que se consideraba consumidor y no generador de divisas.

Tales prácticas tienden a desaparecer con la adopción generalizada de modelos económicos neoliberales, pero no hay seguridad alguna de que el pensamiento neoliberal vaya a perdurar eternamente. Es



más, aun ahora suele discriminarse contra el transporte urbano en autobús, con los consiguientes efectos regresivos en la distribución del ingreso. En muchos países la importación de autobuses nuevos sigue estando estrictamente controlada para proteger a la industria nacional de montaje, a la par que hay prohibición total de importar autobuses usados.

#### 11. La concentración de la demanda en períodos de punta

La concentración de la demanda en períodos de punta es una de las características de la vida urbana moderna. La productividad de una ciudad depende en cierta medida de que la mayoría de las personas trabajen a las mismas horas. Pero a menudo el cambio del horario laboral o escolar de algunos puede producir beneficios netos gracias a la reducción de los costos del transporte que se hace posible espaciando los períodos de mayor intensidad de la demanda. En algunas ciudades, como Curitiba, se ha tratado de introducir esta clase de cambios, pero algunos sectores de la población a menudo se han resistido a aceptarlos cuando la forma en que funciona la sociedad es incompatible con el escalonamiento de los horarios. Por ejemplo, en América Latina muchos padres llevan a sus hijos a la escuela antes de dirigirse al trabajo. Si se modificara el horario escolar o de trabajo, las familias tendrían que encontrar otros medios de transporte para sus hijos.

Sin embargo, siempre hay margen para cambiar los horarios de trabajo. Por ejemplo, no tiene mucho sentido que el comercio del centro de la ciudad esté abierto prácticamente a las mismas horas en que funcionan las oficinas, si los posibles clientes trabajan en ellas. En estos casos, tal vez el comercio podría abrir de 11 a 21 horas, mientras que el horario de oficina seguiría siendo de 9:00 a 18:00 o 18:30 horas, con un intervalo para el almuerzo. Asimismo, algunos comercios podrían atender los domingos, cuando toda la familia tiene tiempo para salir de compras, y cerrar los lunes. Los bancos podrían abrir media hora antes

que las fábricas y oficinas, de tal modo que los empleados pudieran realizar sus trámites bancarios antes de comenzar su trabajo.

Desde el punto de vista del sistema de transporte, la ventaja de modificar el horario de trabajo es que disminuye los costos. El escalonamiento de los horarios reduce automáticamente la congestión ya que un determinado número de viajes se distribuye a través de un período más amplio. Sin embargo, para que el ajuste produzca el máximo de beneficios a los usuarios de los autobuses, habría que tener presentes los siguientes aspectos:

i) Incluso sin que se modifique la velocidad de circulación de los autobuses, el espaciar los períodos de máxima intensidad de movimiento puede reducir el costo por pasajero si el número determinado de viajes necesario puede ser realizado por menos vehículos, con lo cual se ahorrarían costos de capital y se reduciría el personal necesario. Las probabilidades de lograr estos beneficios son mayores cuando los recorridos son cortos y los ajustes del horario de trabajo significativos.

ii) La mayoría de los programas de escalonamiento de los horarios parte de la base de que cada tipo de actividad tiene su propio horario. Así los trabajos de construcción pueden comenzar a las 7:00, las fábricas a las 8:00, las oficinas a las 9:00, los bancos a las 10:00, y así sucesivamente. Para que se logre disminuir significativamente los costos de explotación aplicando esta clase de sistema, hay que permitir que los autobuses cambien de recorrido. Por ejemplo, la demanda de autobuses en un recorrido hacia una zona industrial será mínima una vez que todos los operarios hayan entrado al trabajo. En este caso, debería permitirse que los vehículos se trasladen a un recorrido que sirva la zona céntrica de la ciudad, a fin de que puedan transportar a oficinistas.

Lo anterior lleva a concluir que los usuarios de autobuses obtendrán mayores beneficios con el escalonamiento de los horarios de trabajo y de escuela si los recorridos son cortos y la reglamentación aplicable no demasiado rígida.

(Traducido del inglés)

*Bibliografía*

- Banco Mundial (1986): *Urban Transport: a World Bank Policy Study*, Washington, D.C.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1992): *El efecto de los subsidios, la reglamentación y las diversas formas de propiedad en la calidad y eficacia operativa de los servicios del transporte urbano en América Latina* (LC/L. 675), Santiago de Chile, 18 de marzo.
- Dirección General del Metro (1986): *Metro de Santiago*. Santiago de Chile.
- Jaramillo, Jakeline (1991): La movilidad urbana en las estrategias de sobrevivencia de la población de menores recursos, trabajo presentado en el Fifth Latin American Congress on Urban and Public Transport, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre.
- Thomson, Ian (1982): El transporte urbano en América Latina. Consideraciones acerca de su igualdad y eficiencia, *Revista de la CEPAL*, N° 17, Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.82.II.G.3.
- (1985): Los metros sudamericanos: un análisis de su evaluación económica, *EURE*, vol. XII, N° 33, Santiago de Chile. Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Estudios Urbanos, agosto.

# Las privatizaciones y el bienestar social

**Robert Devlin**

*Economista Principal de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. El artículo se basa en un trabajo preparado para la conferencia sobre "The New Europe and the New World", Latin American Centre, St. Antony's College, Oxford University, septiembre de 1992. El autor agradece en particular los comentarios de J. Martin, J. Ramos, R. Ffrench-Davis, F. Jiménez, O. Sunkel, R. Sáez y L. Burkhalter, y la colaboración de K. Paul y R. Cominetti en la preparación de los datos.*

La privatización es una dimensión importante del proceso de ajuste en América Latina. De hecho, el proceso se halla bastante avanzado en un número importante de países y son pocos los que no han iniciado un programa de privatización con especial hincapié en la enajenación de sus empresas públicas. Este artículo analiza los múltiples factores que impulsan las privatizaciones en los países de la región y examina una dimensión socioeconómica del proceso que no ha recibido mucha atención: la equidad social. Con respecto a esta última, identifica deficiencias en el proceso de privatización y sugiere vías concretas para acrecentar sus beneficios sociales netos. El artículo destaca cinco aspectos fundamentales para lograr mayor equidad en los procesos de privatización: transparencia; esfuerzos sistemáticos para maximizar el precio de venta; compensación integral para los trabajadores desplazados; asignación de los ingresos derivados de la enajenación a un fondo especial de desarrollo social, y regulación pública más efectiva para las empresas privatizadas, en especial aquellas que pueden ejercer poder en el mercado. El objetivo de equidad social debe conciliarse, por cierto, con los otros objetivos señalados en el artículo como relevantes para la decisión de privatizar. Sin embargo, la conciliación con muchos de los demás objetivos expresos de la privatización no exige necesariamente grandes sacrificios en materia de equidad, puesto que también entran en juego muchos otros factores complementarios.

## I

## Introducción

La crisis de 1982, la peor en la región desde los años treinta, detonó un proceso de cambios radicales en la política económica de toda América Latina y mostró ser relativamente insensible a las tradicionales políticas coyunturales de estabilización y ajuste.<sup>1</sup> Su magnitud y duración asestaron un golpe fatal a la estrategia económica predominante en la región, que hacía hincapié en la sustitución de importaciones y una fuerte intervención estatal.<sup>2</sup> Dicha estrategia fue reemplazada gradualmente, pero con intensidad cada vez mayor a medida que avanzaba el decenio, por un nuevo paradigma inspirado en los principios liberales de economía de mercado que estuvieron en boga en algunos países industrializados en los años ochenta. Así, en la mayoría de los países de la región los esfuerzos de ajuste y estabilización incluyeron grandes cambios estructurales centrados en la liberalización y desregulación y en el papel subsidiario del Estado en la economía nacional. Una de las piedras angulares del nuevo enfoque (denominado el Consenso de Washington) es la privatización de empresas públicas (Williamson, 1990).<sup>3</sup>

Este artículo ofrece una visión general de las privatizaciones en la región y examina algunas dimensiones socioeconómicas del proceso que no han recibido mucha atención. La primera sección examina la magnitud de las privatizaciones en América Latina; la segunda analiza algunas de las motivaciones aparentes de las decisiones de privatizar adoptadas por los países, y la tercera se concentra en un objetivo que a veces ha sido sacrificado con demasiada facilidad en las privatizaciones —la equidad social— y sugiere vías para acrecentar los beneficios sociales netos del proceso. La sección final contiene algunas conclusiones.

El tema de la privatización en los países en desarrollo plantea una gran cantidad de problemas potenciales que adquieren mayor complejidad si se les examina en el contexto cambiante de cada país. Por este motivo, el análisis es relativamente general en su enfoque y selectivo en su contenido. Cabe mencionar, asimismo, que los comentarios se centran en la enajenación, que ha sido la técnica de privatización predominante en América Latina.

## II

## La magnitud de las privatizaciones

Las empresas públicas (EP) han tenido un perfil prominente en la actividad económica de la región. Sin embargo, por absurdo que parezca, no es fácil encontrar antecedentes completos y coherentes sobre ellas.

Por lo tanto, para ilustrar su importancia deberemos recurrir a la información referente a algunos países. Por ejemplo, justo antes de la crisis el valor agregado de las empresas públicas como porcentaje del producto interno bruto del país era cercano a 5% en Brasil, 14% en Chile, 8% en México y 30% en Venezuela. Asimismo, las empresas públicas de la región eran importantes inversionistas en capital fijo, hasta el punto de que con frecuencia originaban 25% o más de la inversión bruta total (cuadro 1). La historia del origen de sus empresas públicas difiere en cada país,

<sup>1</sup> Aparte la gran magnitud de la crisis y la fragilidad de los nuevos regímenes políticos democráticos, la lentitud de la respuesta indudablemente estuvo vinculada a las graves deficiencias en la construcción de las condiciones del financiamiento multilateral y el manejo oficial del problema de la deuda, con lo cual se produjo una tendencia al subfinanciamiento del proceso de ajuste. Véanse Devlin (1989), Ramos (1992), Killick *et al.* (1984) y Ground (1984).

<sup>2</sup> Pero la crisis financiera también fue un revés para el enfoque monetario de la balanza de pagos y para los partidarios del "mercado crediticio autorregulado". Véanse Ramos (1986), French-Davis (1982) y Devlin (1989).

<sup>3</sup> Hay una serie de técnicas de privatización, de las cuales la enajenación —es decir, la transferencia total o parcial de empresas estata-

les al sector privado— sólo constituye una opción. Véase un análisis de este tema en Cepal, 1992b.

CUADRO 1

**América Latina: Algunos indicadores de la participación de las empresas públicas antes de la crisis de 1982**

	Valor agregado como % del PIB	Inversión fija como % de la inversión bruta (1980)	Participación en crédito interno (1978)	Empleo como % del total (1980)
Argentina	4.6 <sup>a</sup>	15.4	...	20
Brasil	4.7 <sup>b</sup>	25.8 <sup>c</sup>	11.2	3 <sup>a</sup>
Chile	14.2 <sup>d</sup>	15.8	...	20.4 <sup>e</sup>
Colombia	2.6 <sup>a</sup>	12.7	...	...
Costa Rica	...	23.2	12.8	...
Ecuador	...	21.1	...	...
Guatemala	1.1 <sup>a</sup>	13.3 <sup>f</sup>	...	...
Honduras	...	14.6 <sup>g</sup>	...	...
México	8.2 <sup>d</sup>	23.1	18.9	...
Paraguay	3.1 <sup>h</sup>	6.5 <sup>f</sup>	...	...
Perú	...	10.4	26.4	...
Uruguay	...	18.3 <sup>f</sup>	...	...
Venezuela	30.9 <sup>e</sup>	35.7	1.6	...

Fuente: Nair y Felippides (1988); Floyd, Gray y Short (1984).

<sup>a</sup> 1978-1980 (al costo de los factores). <sup>b</sup> 1982 (a precios de mercado). <sup>c</sup> 1981.

<sup>d</sup> 1982. <sup>e</sup> 1980 (a precios de mercado). <sup>f</sup> 1978-1980. <sup>g</sup> 1978-1979.

pero en casi todos los casos se observa una combinación de factores que están relacionados, entre otras cosas, con un deliberado fomento de la inversión y el desarrollo, con nacionalizaciones derivadas de acontecimientos políticos o financieros inesperados, con el apoyo a los objetivos de estabilización macroeconómica y con cuestiones relativas al empleo y la distribución.<sup>4</sup>

La información disponible sobre un número considerable de países de la región indica que, justo antes de la crisis, el desempeño financiero general de las EP de la región estaba asociado en forma casi uniforme a cuantiosas necesidades de financiamiento (cuadro 2). El panorama mejora notoriamente para algunos países si se ajustan los saldos de las EP por concepto de transferencias entre las empresas y el gobierno central. Pero aún así se observa que antes de la crisis hubo necesidades importantes de financiamiento en las EP de Argentina, Brasil, Colombia y Costa Rica, y en las empresas no petroleras de Ecuador y México.

Durante los años de la crisis las EP debieron enfrentar un ambiente operativo muy complejo, puesto que los gobiernos centrales intentaban estabilizar los precios internos y reducir las necesidades de financiamiento del sector público. Los graves proble-

mas fiscales llevaron a realizar ajustes en las EP de la región y a reducir sus demandas de financiamiento: entre 1981-1982 y 1986-1987 los países que inicialmente tenían déficit financiero en sus EP redujeron los saldos negativos o los convirtieron en superávit y, con la excepción de Venezuela, los que tenían superávit inicial en ellas incrementaron los saldos positivos. Excluidos Venezuela y las EP productoras de petróleo de México y Ecuador, la mejoría total de los saldos de las EP de los países señalados en el cuadro 2 equivalió al 2% del PIB. Si bien este mejor equilibrio financiero fue significativo, tenía un componente artificial: incluía los efectos de una fuerte merma no sustentable de la inversión. Esto se observa en la columna DH del cuadro 2, en la que se calculan los saldos financieros sobre la base de los niveles de inversión anteriores a la crisis.

La reducción de los gastos y los ajustes de las tarifas fueron inicialmente los instrumentos más importantes para reformar el desempeño financiero de las EP. Sin embargo, tarde o temprano la mayoría de los países de la región comenzó a optar por la reforma más drástica, consistente en la total enajenación o liquidación de sus EP.<sup>5</sup> Los programas de privatiza-

<sup>4</sup> Véase en Ortega (1989) una excelente crónica de las empresas públicas en Chile.

<sup>5</sup> De aquí en adelante, la sigla «EP» se usará en forma general, incluyendo en ella entidades públicas que no se clasifican necesariamente como empresas propiamente tales.

CUADRO 2

**América Latina: Ahorro y déficit en las empresas públicas, 1980-1981 y 1986-1987<sup>a</sup>**  
(Porcentajes del producto interno bruto)

País	D 1980-1981 (1)	D 1986-1987 (2)	D* 1980-1981 (3)	D* 1986-1987 (4)	DH	Variación absoluta de D* (5)=(4)-(3)
Argentina	-3.39	0.59	-4.92	-2.75	-3.21	2.17
Bolivia	0.10	-2.90	3.65	7.95	7.70	4.30
Brasil	-1.69	0.10	-3.10	-2.10	-4.22	1.00
Chile <sup>b</sup>	-1.33	0.78	5.47	10.33	11.93	4.86
Colombia	-2.00	-1.41	-3.16	0.08	-0.21	3.24
Costa Rica	-2.37	0.97	-1.55	3.46	4.11	5.01
Ecuador	-0.63	-1.77	4.60	4.09	4.46	-0.51
(No exportadores de petróleo)	(-1.6)	(-0.55)	(-1.92)	(-0.67)	(-1.44)	(1.25)
México	-1.30	0.25	1.49	4.62	3.53	3.13
(No exportadores de petróleo)	(-1.57)	(-0.26)	(-6.22)	(-4.97)	(-5.77)	(1.25)
Uruguay	0.26	0.10	2.69	3.14	3.00	0.45
Venezuela	-2.33	-2.62	11.08	5.16	-0.05	-5.92
<b>Total<sup>c</sup></b>	<b>-1.48</b>	<b>-0.74</b>	<b>1.20</b>	<b>2.63</b>	<b>1.68</b>	<b>1.43</b>
<b>Subtotal<sup>d</sup></b>	<b>-1.14</b>	<b>-0.32</b>	<b>-0.80</b>	<b>1.22</b>	<b>0.90</b>	<b>2.02</b>

Fuente: CEPAL, División de Desarrollo Económico.

<sup>a</sup> Los signos usados en este cuadro son los siguientes:

D = Ingreso total menos gasto total.

D\* = D menos T (T = transferencias netas al gobierno central, registradas en sus cuentas).

DH = D\* más la diferencia en la cuenta neta de capital entre 1980-1981 y 1986-1987.

<sup>b</sup> Para el período 1986-1987 se usaron los valores de 1985, último año para el cual se dispuso de cifras.

<sup>c</sup> Promedio simple, excluido Chile.

<sup>d</sup> Promedio simple, excluidos Chile, Venezuela y las empresas petroleras de Ecuador y México.

ción por lo general han sido extremadamente ambiciosos, ya que casi todos han incluido los servicios públicos más importantes. Los países que tienen experiencias más impactantes en este sentido son Chile y México, seguidos por Argentina, Venezuela y Brasil.

Chile fue el pionero de la región en materia de privatizaciones. En 1975-1982 el gobierno militar devolvió al sector privado más de 200 empresas (principalmente de bienes transables en el mercado internacional y de servicios financieros, con un valor superior a 1.2 mil millones de dólares) que habían sido nacionalizadas o intervenidas en circunstancias especiales durante la muy controvertida gestión del gobierno democrático anterior. Muchas de estas empresas reprivatizadas volvieron a manos del gobierno en 1982-1983 a raíz del gran colapso sistémico de la economía chilena (French-Davis, 1982), pero fueron rápidamente transferidas nuevamente al sector privado en 1984-1985 (Sáez, 1991; Hachette y Lüders, 1992). En 1985, el gobierno militar anunció el inicio de la

privatización de muchas de las EP tradicionales del país, que habían sido consideradas intocables hasta ese momento. Entre 1985 y 1989 treinta empresas públicas —tanto productoras de bienes transables en el ámbito internacional como grandes empresas de servicios públicos— fueron enajenadas en forma parcial o total, lo que generó 1.3 mil millones de dólares (cuadros 3 y 4). En su punto máximo en 1987-1988, el valor de las ventas fue equivalente en promedio al 2% del PIB y al 7% de los ingresos corrientes del sector público consolidado. A fines de 1989 quedaban en el país 45 empresas públicas; habían sido más de 200 en 1974, y 75 en 1970 (Sáez, 1991). Entre las subsistentes se hallaban CODELCO (la gigantesca empresa productora de cobre), la refinería de petróleo y las empresas de servicios públicos de agua y alcantarillado.

En 1990, el nuevo gobierno democrático de Chile disminuyó el ritmo y modificó el contenido del programa de privatización: sólo se vendería al sector

CUADRO 3

América Latina: Valor de las operaciones de privatización en seis países<sup>a</sup>, 1983 a 1991

Año	Monto <sup>b</sup>	Producto interno bruto <sup>c</sup> (%)	Ingreso fiscal <sup>d</sup> (%)
<i>México</i>			
1983	40	-	-
1984	5	-	-
1985	115	0.1 <sup>e</sup>	0.4
1986	100	0.1	0.4
1987	170	0.1	0.4
1988	520	0.3	1.2
1989	730	0.4	1.6
1990	3 205	1.3	5.2
1991	10 550	3.8	12.7
<i>Chile</i>			
1983	...	...	...
1984	...	...	...
1985	10	0.1	0.3
1986	230	1.4	4.0
1987	310	1.7	5.6
1988	560	2.5	8.1
1989	235	0.9	3.0
1990	...	...	...
1991	...	...	...
<i>Argentina</i>			
1983 a 1989 (no hubo privatizaciones)			
1990	2 105 <sup>f</sup>	3.4	19.2
1991	2 901 <sup>f</sup>	4.5	21.2
<i>Brasil</i>			
1983 a 1990 (no hubo privatizaciones)			
1991	1 700 <sup>g</sup>	0.4	1.6
<i>Venezuela</i>			
1983 a 1990 (no hubo privatizaciones)			
1991	2 300	4.5	15.0
<i>Colombia</i>			
1983 a 1988 (no hubo privatizaciones)			
1989	50	-	-
1990	75	-	-
1991	690	0.2	...

Fuentes: Cálculos a partir de datos de Gerchunoff y Castro (1992); Hachette y Lúders (1992); Ruprah (1992a); Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), Brasil; Fondo de Inversiones de Venezuela y División de Desarrollo Económico de la CEPAL.

<sup>a</sup> Se refiere al valor de las ventas y no necesariamente al flujo de fondos.

<sup>b</sup> Millones de dólares.

<sup>c</sup> Equivalente en dólares.

<sup>d</sup> Ingreso corriente del sector público no financiero.

<sup>e</sup> Equivalente en pesos.

<sup>f</sup> Incluye títulos de la deuda externa pública valorizada a precios del mercado secundario. También incluye las condiciones originales de la venta de Aerolíneas Argentinas, las cuales fueron modificadas en 1992.

<sup>g</sup> El pago se efectuó casi totalmente en títulos de la deuda interna.

CUADRO 4

**América Latina: Distribución sectorial de la privatización,  
sobre la base de las enajenaciones, 1989-1991**  
(Porcentajes)

Sectores	Argentina	Brasil	Colombia	Chile	México	Venezuela
Agricultura	-	-	-	...	2	-
Transporte aéreo	14	3	-	...	3	6
Bancos	-	-	3	...	52	5
Electricidad	-	-	-	...	-	-
Manufacturas	2	95	72	...	10	-
Minería	27	-	-	...	-	-
Transporte terrestre	5	2	25	...	-	2
Telecomunicaciones	53	-	-	...	33	87
Otros	-	-	-	...	-	-
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>...</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: *Latin Finance* (1991 y 1992) y División de Desarrollo Económico de la CEPAL.

privado el control de un número limitado de pequeñas empresas públicas, en tanto que de otras EP se venderían paquetes accionarios minoritarios. El gobierno también tenía pensado permitir la participación del sector privado en los nuevos proyectos de infraestructura pública, particularmente en aquéllos auspiciados por las empresas públicas de agua y alcantarillado. En 1991 se vendió una pequeña empresa naviera de propiedad del Estado y se ofreció una participación minoritaria en la empresa de la zona libre de Iquique a través de ventas de acciones en la Bolsa chilena.

*México* siguió a Chile en materia de privatizaciones en la región. El proceso se inició en 1983 bajo el gobierno de De la Madrid, y se intensificó en 1989 bajo el nuevo gobierno de Salinas. La política de reformas hizo que el total de empresas públicas disminuyera de 1 155 a 280 entre 1982 y 1990 (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sin fecha). Cerca de un tercio de dicha reducción se debió a ventas propiamente tales y el resto a liquidaciones, fusiones de empresas y traspasos a las autoridades locales (Ruprah, 1992a; Tandon, 1992). El proceso afectó inicialmente a pequeñas empresas productoras de bienes transables en el mercado internacional. Sin embargo, con el tiempo el tamaño de las firmas fue aumentando (Aeroméxico, Mexicana de Aviación) y el programa finalmente incluyó a los principales servicios públicos, siendo TELMEX el más importante de ellos. La red de carreteras y los bancos comerciales también están siendo objeto de privatización.

El valor total de las enajenaciones en 1983-1991

fue superior a los 15 mil millones de dólares, y 90% de ese valor se concentró en el bienio 1990-1991 (cuadro 3) por el gran tamaño de las empresas privatizadas en ese período y la mayor magnitud de las ventas mismas: el promedio anual en el bienio señalado fue equivalente al 2.5% del PIB y al 9% de los ingresos fiscales corrientes. A menos que el sector petrolero y el eléctrico cambien de status (la Constitución los considera sectores estratégicos), el proceso mexicano de enajenación podría desacelerarse pronto.

*Argentina* inició su programa a fines de 1989 bajo el nuevo gobierno encabezado por Menem. En 1990-1991 diecisiete empresas de propiedad pública dedicadas a la producción de bienes transables en el mercado internacional (incluida la producción petrolera) y a los principales servicios públicos, fueron privatizadas en forma parcial o total; además, las carreteras más transitadas fueron traspasadas a concesiones privadas con derecho a cobrar peaje. El valor de las enajenaciones durante el período alcanzó a los 5 mil millones de dólares, equivalentes en promedio a 4% del PIB y a 20% de los ingresos fiscales corrientes (cuadro 3).<sup>6</sup> El esquema argentino es probablemente uno de los más ambiciosos de América Latina, puesto que el gobierno planea privatizar todas las EP restantes y muchos de los servicios públicos en el período 1992-1993.

*Brasil* comenzó a privatizar empresas bajo el go-

<sup>6</sup> Del monto total, alrededor de 1.1 mil millones de dólares corresponde al valor de mercado de los títulos de la deuda externa usados como forma de pago en varias transacciones.



bierno de Collor de Mello en octubre de 1991. Ese año vendió cuatro empresas en 7 mil millones de dólares, lo que equivalió a casi el 0.4% del PIB y al 1.6% de los ingresos fiscales corrientes.<sup>7</sup> Inicialmente, el gobierno había identificado 55 empresas para la privatización. La lista original incluía exclusivamente las de bienes transables internacionalmente. Se anticipa que el nuevo gobierno de Itamar Franco introducirá algunos cambios en el programa.<sup>8</sup>

Venezuela cuenta con aproximadamente 370 entidades estatales en una amplia gama de sectores (Fondo de Inversiones de Venezuela, 1992); además, algunas de las empresas son negocios de coinversión con extranjeros. El gobierno inició el proceso de privatización a fines de 1990 con un banco pequeño. Luego, en 1991, vendió siete empresas productoras de bienes transables en el mercado internacional, además de importantes servicios públicos. El producto

de esas ventas fue de 2.3 mil millones de dólares, cifra que equivalió a más del 4% del PIB y al 15% del ingreso fiscal. La venta de otras 29 empresas de bienes transables y servicios de turismo se programó para 1992. La lista original, no obstante, se está alargando rápidamente, puesto que otras 43 empresas están siendo preparadas para la privatización, incluida la que abastece de agua a Caracas (Fondo de Inversiones de Venezuela, 1992). Sin embargo, en la práctica, el programa se estancó en el segundo semestre de 1992, debido a la severa inestabilidad política del país.

En su mayoría, los demás países de la región se encuentran en etapas mucho menos avanzadas del proceso de privatización. Sin embargo, hacia 1992 todos los gobiernos, salvo el de Cuba, habían anunciado importantes programas en este sentido y la mayoría al menos había iniciado enajenaciones de algunas empresas públicas de menor importancia.

### III

## ¿Por qué están privatizando los países?

En el esquema teórico de Jones, Tandon y Vogelsang (1990), un gobierno debe privatizar una empresa pública si hacerlo acarrea un cambio neto positivo en el bienestar social del país. Esto ocurre cuando el valor social de la empresa en manos privadas, más el valor social neto del ingreso por concepto de venta de la empresa pública, es mayor que el valor social de la empresa bajo propiedad pública.<sup>9</sup>

Naturalmente, son pocos los gobiernos que han tenido el tiempo o la propensión de hacer un complejo análisis de costo-beneficio en cada caso; en gene-

ral, lo que han hecho es aplicar un enfoque más global e intuitivo. Sin embargo, incluso en un esquema menos formal, son tantos los argumentos que parecen respaldar la privatización que no es sorprendente que tantos gobiernos hayan decidido iniciarla. De hecho, las privatizaciones se están volviendo tan generalizadas que, en la práctica, la mayoría de los gobiernos parecieran estar imitando la estrategia del gobierno de Salinas en México: respecto de cada EP, la pregunta "¿deberíamos privatizar?" que se formulaba el gobierno de De la Madrid, se cambió por la de "¿por qué no debíamos privatizar?" Esta pregunta reformulada está tras el ritmo acelerado de las privatizaciones en dicho país (Ruprah, 1992a).

A continuación intentaré describir someramente algunos de los principales factores que, al parecer, están impulsando en forma explícita o implícita las privatizaciones en la región. Esta lista no es en modo alguno exhaustiva; sólo recoge aquellos factores o argumentos que, en mi opinión, tienen una influencia significativa sobre la decisión de privatizar. La ponderación de cada factor, naturalmente, difiere de un país a otro.

También es importante señalar que el análisis no entra en una evaluación mayor de la validez de los

<sup>7</sup> Casi todas las enajenaciones fueron pagadas con títulos de la deuda pública interna.

<sup>8</sup> Ya se sabe que el nuevo gobierno está modificando algunos aspectos del programa; en particular, se está reduciendo fuertemente el uso de pagarés de la deuda como medio de pago.

<sup>9</sup> En otros términos, el gobierno debiera vender la empresa pública si  $V_p + (\alpha_g - \alpha_p)Z > V_{sp}$ , donde  $V_p$  es el valor social de la empresa bajo propiedad privada;  $V_{sp}$  es el valor social de la empresa bajo propiedad pública;  $Z$  es el precio de venta y  $\alpha_g$  y  $\alpha_p$  son los precios sombra de los ingresos del sector público y privado, respectivamente. Por cierto, el valor social de la empresa, sea bajo propiedad pública o privada, se evalúa a través de una gama amplia de indicadores de beneficios netos para la sociedad. Véase Jones, Tandon y Vogelsang (1990).

argumentos. Tal tarea excede el alcance de este artículo, debido al carácter específico de muchos aspectos de la privatización, la dificultad de aislar muchos de los factores causales relevantes, la todavía limitada experiencia de las empresas privatizadas y al carácter casi metaeconómico de algunos de los planteamientos más entusiastas de la enajenación.

## 1. Factores estructurales

### a) Ideología

Como se señaló anteriormente, el cambio ideológico en la región ha llevado a hacer hincapié en la iniciativa del sector privado. La idea central es la del "Estado subsidiario"; es decir, que el sector público debe desempeñar sólo las actividades comerciales esenciales que el sector privado no puede o no quiere desempeñar. El nuevo enfoque ha recibido un apoyo teórico creciente (resumido con precisión por Killick, 1989) y el estímulo del éxito político logrado por el ambicioso programa de privatización aplicado en Inglaterra por el gobierno de M. Thatcher. La interpretación puede ser sutil y selectiva, o más enfática y cuantitativa, mostrando el "fracaso gubernativo" como una situación que casi siempre es peor que el fracaso del sector privado; de ahí que se abogue por reducir drásticamente el tamaño del Estado en términos absolutos, sin tomar en cuenta los méritos teóricos de la intervención pública. Los beneficios de la nueva estrategia son, supuestamente, una mayor eficiencia gracias a la liberación de las fuerzas del mercado, y una mayor equidad y participación social por la democratización del capital (Hanke, 1987).

Esta nueva ideología ha estado presente en casi todos los gobiernos de la región, aunque no siempre ha sido la primera consideración, y ni siquiera la segunda, en la decisión de privatizar. Sin embargo, fue claramente la principal motivación de las privatizaciones chilenas efectuadas en 1985-1989 (Hachette y Lüders, 1992), en el marco de un programa que tenía el tajante tono ideológico de los *Chicago boys*, los economistas neoliberales del gobierno militar. En el programa mexicano la ideología también ha sido una consideración de primer orden. En efecto, el surgimiento de una generación joven de burócratas estatales educados en los Estados Unidos, menos vinculados en términos emocionales a la tradición estatista surgida de la Revolución Mexicana, trajo aparejada la percepción de que la economía dominada por el Estado requería de un nuevo equilibrio (Ruprah, 1992a). Sin embargo, el tono de la reforma mexicana ha sido sutil

y selectivo, y el gobierno ha hecho hincapié en que el Estado reorientaría sus esfuerzos hacia el sector social (Khanna, 1992).

### b) Eficiencia interna

La experiencia de la región sugiere que al sector público con frecuencia le cuesta desempeñar el doble papel de propietario de una empresa y de agente. Este problema puede volverse aún más difícil cuando la propiedad está dispersa, debido al limitado acceso a la información y al abuso de usuarios que no pagan (*free riders*). Recordando dos de las opciones abiertas al "propietario" que plantea Hirschman (1970) —defender su interés (*voice*) o retirarse (*exit*)—, en tal situación, el costo de alzar la "voz" para exigir una mayor eficiencia será elevado para quienes lo hagan, en tanto que gran parte de los beneficios potenciales de esa acción recaerá en terceros. Es por este motivo que retirarse suele ser la respuesta. De hecho, esto no hace más que reflejar una antigua máxima de Wall Street: "si el comportamiento de la gerencia no le gusta, venda sus acciones".

Este problema tradicional en la relación entre los propietarios de empresas y sus agentes podría considerarse potencialmente mucho más grave al tratarse de una empresa pública: en tal caso, la dispersión de la propiedad es extrema, ya que el sector público está permeado por la sociedad en general. En este contexto, los objetivos potenciales del propietario abarcan todo el espectro de intereses que pueden ser efectivamente expresados por esa sociedad. Pero como ejercer el derecho a "voz" y supervisar el desempeño de la empresa tienen un costo elevado, es probable que sólo lo hagan los grupos de propietarios que perciben beneficios suficientes como para pagar los costos asociados a hacer efectivo ese derecho. Puesto que los beneficios de la mayor eficiencia de una empresa pública están muy dispersos en toda la sociedad, la voz que reclame más eficiencia puede ser neutralizada por las voces más fuertes de grupos que persiguen beneficios propios más tangibles y concentrados.

La intensificación del dilema propietario-agente en las empresas públicas no es en modo alguno un obstáculo insalvable, como lo han demostrado países con una tradición de administración eficiente de las empresas públicas. De hecho, lo que realmente importa para que la administración de las empresas sea eficiente es la estructura del mercado (si es competitivo o no), y no tanto la propiedad *per se* (Vickers y Yarrow, 1988). Sin embargo, podría argumentarse que,

en igualdad de condiciones, el costo social (esfuerzo) de reclamar eficiencia es relativamente menor para los propietarios de una empresa privatizada que para los de una empresa pública.

En consecuencia, retirarse (privatizar) y reasignar recursos o reducir el patrimonio neto del Estado podría considerarse teóricamente como una opción atractiva y de menor costo para aumentar la eficiencia. En efecto, la privatización de las EP da origen a una concentración de la propiedad considerablemente mayor, lo que a su vez limita los objetivos potenciales del propietario e incrementa su poder para supervisar el desempeño de los gerentes y los trabajadores. En resumen, se supone que la voz que exige la maximización de las utilidades deberá competir con un número menor de voces (y por lo tanto enfrentará menores costos de supervisión) cuando la empresa se encuentra en manos del sector privado.

En los casos en que hay involucrado poder monopólico, para que la asignación de recursos sea eficiente se requerirá algún tipo de regulación pública de la empresa privatizada. Sin embargo, como en tal caso la supervisión pública deberá efectuarse desde fuera de la empresa misma, se incrementará el costo público de recopilar la información necesaria para una efectiva regulación. No obstante, la decisión de privatizar debe significar que los nuevos costos públicos de la regulación externa son percibidos como inferiores a los costos públicos que es necesario asumir si el Estado tiene que desempeñar eficazmente el triple rol de propietario, agente y regulador público de una empresa. En términos teóricos al menos, la privatización genera una división del trabajo más transparente y que permite hacer efectivas las responsabilidades; en términos más simples, los propietarios y agentes privados sólo tienen que tratar de maximizar las utilidades, mientras que los reguladores públicos sólo deben perseguir la eficiencia en la asignación. En tanto, el Estado puede reasignar los ingresos provenientes de la privatización a otras actividades de rentabilidad social elevada pero de rentabilidad privada demasiado baja para atraer al capital privado o dedicar dichos ingresos a reducir la deuda pública: en términos generales, en ambos casos el patrimonio estatal neto del Estado permanecerá constante, suponiendo que la empresa vendida no esté subvalorada. O bien puede reducir su patrimonio al usar los ingresos provenientes de las enajenaciones para financiar gastos públicos corrientes.

Todos los gobiernos de la región se han valido de consideraciones de eficiencia para justificar la pri-

vativación de sus empresas. En general se reconoce que a lo largo de los años la mayoría de las EP ha debido hacer frente a una gran variedad de exigencias públicas contradictorias, como las de invertir, ser vía de ahorro externo, fijar precios bajos para ayudar a los pobres, apoyar los esfuerzos de estabilización, crear demanda para las industrias nacionales de bienes de capital, responder a estrategias de desarrollo regional, hacer favores políticos de distintos tipos, etc. Algunas de esas exigencias han sido congruentes con el desarrollo y otras no. Pero el marco institucional público casi siempre era ineficiente, dado que se usaba el mismo instrumento (la EP) para lograr múltiples objetivos sociales, a menudo contrapuestos entre sí.

En la práctica, el criterio de eficiencia parece haber sido una motivación particularmente importante en países como Argentina, Perú y Venezuela, que han tenido EP notablemente ineficientes y que han considerado que los aparatos de gobierno son demasiado débiles para efectuar las reformas que ese criterio exige. En otras palabras, las autoridades han percibido que "salirse" (representado por la privatización) es la única opción viable para superar el problema del propietario-agente. Por otra parte, la eficiencia puede haber sido un objetivo menos motivador en algunos países dotados de fuertes aparatos gubernamentales y con capacidad potencial para reformar las EP, o en aquéllos en los que el desempeño de éstas era al menos aceptable en términos generales. El mejor ejemplo es Chile, donde el gobierno militar contaba con el poder y demostró tener la capacidad de reformar las empresas públicas; con la ayuda de un contexto extremadamente autoritario, concentró más el poder de decisión de las EP —bajando los costos y aumentando los beneficios de reclamar eficiencia— aunque en términos formales el "propietario" seguía siendo público. Como resultado, las EP chilenas eran en general relativamente eficientes y financieramente viables mucho antes de que se tomara la decisión de privatizarlas.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Por lo demás, muchas de las ineficiencias remanentes fueron impuestas por las preferencias ideológicas del gobierno militar, lo que acarrió políticas explícitamente restrictivas en cuanto a la expansión de la actividad de las EP. Por ejemplo, no se permitió que la Compañía de Teléfonos, una empresa pública, se diversificara de modo de proporcionar nuevos servicios; se limitaron las nuevas inversiones; las utilidades fueron desviadas hacia el presupuesto del gobierno central y la capacidad de endeudamiento se restringió marcadamente. Asimismo, la empresa se vio fuertemente afectada por el colapso económico de 1982-1983 provocado, en parte, por la política macroeconómica del gobierno (Castillo, 1991).

c) *Cambios en los sectores considerados estratégicos*

Tras la decisión de la mayoría de los países de la región de liberalizar el comercio en forma rápida y espectacular (CEPAL, 1992a), los gobiernos han supuesto que los mercados que han sido desregulados ahora son disputables, y que la competencia externa ocasionará una marcada disminución en el número de monopolios y oligopolios internos en el sector de los bienes transables internacionalmente. En efecto, la regulación de los ingresos por las fuerzas del mercado reduce en principio la necesidad de regulación directa por medio de la propiedad pública.

Muchas autoridades estiman que los cambios tecnológicos y las técnicas administrativas innovadoras han erosionado, o al menos puesto en tela de juicio, la presencia de monopolios naturales en muchos servicios públicos. De hecho, ha surgido cierto apoyo técnico en favor de: i) desconcentrar algunos de los grandes servicios públicos, como ha sucedido en el sector eléctrico de Chile y de Argentina; ii) dividir los antiguos monopolios convirtiéndolos en duopolios, como en el caso de los teléfonos en Argentina (lo que permite, al menos en principio, la regulación externa pública mediante la evaluación comparativa de las empresas)<sup>11</sup> y iii) construir y administrar la infraestructura pública por medio de concesiones privadas reguladas, como sucede con las redes viales en Argentina y México. Estos hechos técnicos, junto con la desregulación y la formación de mercados disputables, ha reducido la necesidad percibida de contar con empresas públicas.

El control monopolístico y oligopólico de los bienes transables en el mercado internacional (incluidas las tecnologías), así como la posición dominante de la economía estadounidense, se han visto fuertemente mermados por la gran expansión de la economía mundial en el período de la posguerra. En efecto, los países de América Latina enfrentan ahora una economía mundial más competitiva y una matriz geopolítica más compleja que la existente entre las dos guerras y en los años cincuenta y sesenta. La participación activa de empresas europeas, incluidas las españolas, en las privatizaciones realizadas en Argentina, Chile, México y Venezuela,<sup>12</sup> así como también la participación de empresas chilenas privati-

zadas en las enajenaciones de Argentina y Perú, son un testimonio de la dispersión del poder económico internacional. Se podría argumentar, por lo tanto, que ahora es menor la necesidad de contar con una poderosa fuerza que lo contrarreste expresada a través de la propiedad estatal de las empresas productivas.

d) *Reubicación del sector privado*

Uno de los factores que dieron origen al empresario público fue la inmadurez del sector privado y del mercado. Luego del considerable crecimiento de posguerra y la mayor vinculación de América Latina con otras economías y culturas del mundo, los sectores privados nacionales parecen haber alcanzado en la región una madurez que les permite operar con éxito en muchos sectores dominados anteriormente por las EP.

Lo ocurrido recientemente en la economía mundial también ha fortalecido el atractivo aparente de la transferencia de propiedad al sector privado. La crisis de la deuda pública externa y su absorción obligada de las deudas del sector privado,<sup>13</sup> se combinaron para convertir a este último en un buen jugador en los mercados internacionales de capital. Se percibe asimismo que en los mercados mundiales más competitivos las ventajas también se han desplazado hacia el sector privado, por su mayor rapidez para obtener y adaptar nuevas tecnologías y formar alianzas con socios extranjeros. Estos hechos han llevado a los gobiernos a buscar oportunidades para modificar las carteras de inversiones públicas.

e) *La necesidad percibida de proyectar coherencia*

En el contexto de la transición a un modelo en el cual el capital privado tiene prioridad, una presencia importante del Estado —aunque sea eficiente— en los sectores económicos atractivos para los empresarios locales puede generar cierto grado de conflicto e incertidumbre que, en última instancia, tal vez conduzca a la decisión de privatizar. Por ejemplo, la presencia comercial del Estado en un sector extensamente privatizado podría actuar como disuasivo de la inversión privada debido al temor de no poder competir eficazmente con una entidad estatal a la que podrían favo-

<sup>11</sup> Véase un análisis de lo que se ha denominado *yardstick competition* en Vickers y Yarrow (1988).

<sup>12</sup> Curiosamente, algunas de las empresas europeas, como Telefónica Iberia y France Telecom, son empresas públicas.

<sup>13</sup> En las renegociaciones internacionales de la deuda externa, los acreedores a menudo exigieron que el sector público absorbiera las deudas del sector privado con la banca extranjera. Esta fue una política muy arbitraria, carente de toda justificación económica real (Devlin, 1989).

recer las políticas públicas. Por otra parte, el valor del patrimonio público en el sector también puede deteriorarse si el gobierno se abstiene de realizar nuevas inversiones para evitar que se le acuse de oprimir a la iniciativa privada. En tales circunstancias, las presiones políticas pueden llevar a sacrificar empresas estatales potencialmente útiles con el fin de preservar o promover el nuevo consenso sobre la división del trabajo entre el sector público y el privado.<sup>14</sup>

## 2. Factores coyunturales

### a) Credibilidad política

Los gobiernos a menudo han usado las privatizaciones como señal de compromiso con el nuevo modelo ideológico, y han intentado mejorar por ese medio las expectativas de los agentes nacionales e internacionales. Si bien esta motivación está ampliamente difundida en la región, ha tenido particular importancia para los gobiernos recientemente electos que se han comprometido (por convicción o por las circunstancias) con una estrategia económica liberal, pero que han carecido, por lo menos inicialmente, de las creencias ideológicas del Consenso de Washington o han debido enfrentar dificultades al impulsar reformas liberales en otros frentes.

La búsqueda de credibilidad fue un factor de suma importancia en el surgimiento de la primera ronda de privatizaciones en Argentina en 1989-1990. El gobierno asumió el poder en medio de una crisis económica, hizo un sorpresivo anuncio sobre la privatización de ENTeL y de Aerolíneas Argentinas, que fue motivado en parte por la necesidad de transformar una anterior imagen populista y estabilizar las expectativas de los agentes económicos.<sup>15</sup> El mismo factor parece haber influido mucho en las decisiones de privatización tomadas por el gobierno de Collor de Mello en Brasil; en efecto, ellas produjeron un movimiento concreto hacia adelante en un ambiente económico perturbado que no había sido receptivo a las reformas generales. Y también parece haber tenido mucho peso en las privatizaciones realizadas por los

gobiernos en Venezuela y Perú, que asumieron el poder en medio de fuertes crisis económicas. En el caso del primero, esto formó parte de un programa que erradicó una inicial imagen populista mientras que en el del segundo contribuyó a definir la imagen de un nuevo partido político que al asumir el poder aún la proyectaba poco clara.

### b) Crisis fiscal y estabilización

La venta de activos estatales puede cubrir en forma provisional los déficit fiscales que causan la desestabilización macroeconómica. La enajenación misma da origen a una transferencia financiera inmediata al gobierno, y también afecta los flujos fiscales futuros. Si la empresa vendida tenía pérdidas, la anterior transferencia fiscal negativa de cada año podría convertirse en un flujo positivo de ingresos tributarios, suponiendo que la propiedad privada fuese rentable. Si la empresa ya era rentable, el flujo neto futuro dependerá del saldo neto entre los impuestos y los dividendos de la empresa pública, y los impuestos que paga la empresa privatizada.

La opción de privatizar se vuelve tentadora cuando se han agotado las posibilidades de reducir el gasto fiscal, cuando no se puede (o no se quiere) aumentar los ingresos mediante una mayor recaudación tributaria, o cuando las fuentes no inflacionarias de financiamiento público se han agotado. En estas circunstancias existe la opción de capitalizar los potenciales ingresos futuros de una empresa pública mediante la privatización. Esto podría denominarse el "efecto Pan Am": los apuros financieros inducen la venta de activos potencialmente rentables para financiar gastos que no se pueden reducir sin poner en peligro la viabilidad a corto plazo de la entidad en cuestión.

Un déficit fiscal que genera una severa inflación y problemas en la balanza de pagos es, evidentemente, un fenómeno costoso en términos sociales: la situación puede impedir reformas, atraer una condicionalidad onerosa del FMI, paralizar la inversión y el crecimiento, y tener efectos distributivos regresivos. En consecuencia, el ingreso adicional de un peso ahora, usado para reducir el déficit fiscal, podría tener una rentabilidad social elevada. Mas aún, en situaciones de severo desequilibrio macroeconómico y de recesión, un peso de ingreso fiscal generalmente tendrá un mayor precio sombra que un peso de consumo privado o de inversión privada.

En estas circunstancias, el aumento de los ingresos tributarios podría ser una opción atractiva,

<sup>14</sup> Este problema pareciera estar surgiendo en Chile, particularmente en el sector de la energía eléctrica, en el cual las empresas privadas y públicas compiten en un contexto que a veces es conflictivo. Se ha producido una disputa entre una empresa estatal de generación de energía y las generadoras privadas en cuanto a la inversión en una planta térmica en el norte de Chile.

<sup>15</sup> Antes de ser electo gobierno, el Partido Peronista se había opuesto a una privatización parcial de ENTeL propuesta anteriormente por el gobierno de Alfonsín (Gerchunoff y Castro 1992).

particularmente si los impuestos pertinentes no son de carácter regresivo. Sin embargo, en una economía abierta y altamente desregulada, afectada por una recesión económica e inserta en un marco político e institucional débil, puede ser muy difícil acrecentar la carga tributaria, particularmente si ella es de tipo progresivo. De hecho, en circunstancias políticas frágiles el incremento de esa carga puede intensificar la fuga de capitales y profundizar la recesión, con consecuencias netas adversas para el ingreso y la estabilización fiscales. Asimismo, una política tributaria más agresiva aplicada hoy podría provocar quejas de que se envían señales erróneas al sector privado; al fin y al cabo, la estrategia neoliberal en boga percibe casi todos los impuestos como elementos distorsionantes y reductores del bienestar (Atkinson y Stiglitz, 1980).<sup>16</sup>

Claramente, las privatizaciones son una forma conveniente de evitar el dilema señalado. Pero utilizar los ingresos de la privatización para financiar gastos es lo mismo que obtener préstamos. Por lo tanto, cuando las privatizaciones financian los gastos corrientes, reducen el patrimonio neto del sector público; además, solamente postergan, en lugar de eliminar, la necesidad de ajustes fiscales por medio de mayores impuestos o de la reducción de gastos (Hemming y Mansoor, 1988).

El deseo de financiar los déficit fiscales ha sido una consideración importante en la decisión de iniciar las privatizaciones y puesto que el dinero es fungible, resulta difícil aislar el uso de los ingresos provenientes de la enajenación. No obstante, la existencia de un déficit fiscal global en los períodos de privatización indica financiamiento por medio de la enajenación, y la existencia de déficit de los saldos fiscales corrientes sugiere financiamiento de gastos corrientes, lo que acarrea una pérdida directa del patrimonio neto del sector público.<sup>17</sup> Sobre esta base, las privatizaciones parecen haber sido un instrumento de financiación global en Chile en 1985-1986, en Argentina en 1989-

1991, y en México en 1983-1990 (cuadro 5).<sup>18</sup> Además, sin los ingresos de la privatización, los superávits globales registrados en México y Venezuela en 1991 se habrían transformado en déficit. El financiamiento implícito de gastos corrientes al parecer se dio en Argentina y en México hasta 1991. Un seguimiento más específico de ingresos y gastos en Chile (Marcel, 1989) llegó a la conclusión que en este país el 50% de las entradas provenientes de la privatización en 1985-1986 se usó para financiar el gasto corriente, con lo cual se redujo el patrimonio neto del sector público. Por último, cabe mencionar que uno de los motivos principales de las recientes privatizaciones en Venezuela y Perú ha sido el deseo de relajar las fuertes restricciones fiscales.

A medida que una situación fiscal se estabiliza, aumentan las oportunidades de que el país dedique los ingresos de la privatización a la reducción de la deuda pública y al fomento de una mejoría general del patrimonio neto. A fines de 1990, México comenzó a asignar los ingresos de la privatización a un fondo especial y, al parecer, una cantidad considerable de esos recursos se ha destinado a la reducción de la deuda: la deuda pública interna se redujo en 7 mil millones de dólares en 1991 y en 5 mil millones de dólares en el primer trimestre de 1992. Además, en 1992 el gobierno efectuó silenciosamente operaciones de recompra por 7 mil millones de dólares de la deuda externa pública con la banca comercial (equivalente a casi el 10% del total de la deuda externa pública), utilizando para ello los ingresos provenientes de las privatizaciones. Se estimó que la deuda pública total, que equivalía a cerca del 80% del PIB en 1986, llegó al 29% a fines de 1992.<sup>19</sup> La reducción de la deuda fue uno de los usos importantes dados a los ingresos de la privatización en Chile a partir de 1987 (Hachette y Lüders, 1992). En Argentina, los ingresos obtenidos en la ronda inicial de privatizaciones (1989/1990) significaron una baja directa de la deuda externa, dado que una parte considerable del pago se efectuó con pagarés adquiridos en el mercado secundario.<sup>20</sup> Gran

<sup>16</sup> Este último argumento pareciera ser casi irrelevante en el caso de América Latina, que ya enfrenta enormes desequilibrios y distorsiones debido a la crisis de los años ochenta. De hecho, en esta región sin opciones óptimas o subóptimas (el mundo del «segundo mejor»), es difícil afirmar que los impuestos directos tendrán un efecto distorsionante.

<sup>17</sup> Se ha afirmado que las privatizaciones equivalen a la emisión de bonos y que, por lo tanto, debieran colocarse «debajo de la línea» en las cuentas fiscales. Los gobiernos, sin embargo, tienden a colocar los ingresos de la privatización por encima de la línea, con lo cual se subestima el déficit o se sobreestima el superávit en las cuentas públicas (Mansoor, 1988).

<sup>18</sup> En 1991 hubo un déficit global en Brasil, pero las privatizaciones se pagaron casi totalmente con instrumentos de la deuda pública interna. Las privatizaciones argentinas de 1989-1990 se pagaron en gran medida con instrumentos de la deuda pública externa.

<sup>19</sup> Palabras del Secretario de Hacienda de México, publicadas en el *Latin American Weekly Economic Report* (1992a).

<sup>20</sup> La privatización de ENTEL y Areolíneas Argentinas generó tan sólo 300 millones de dólares en efectivo a cambio de activos valorados en 1 500 millones dólares. Esto se debió, en parte, a la decisión del gobierno de recibir el pago en instrumentos de la

CUADRO 5

**América Latina: Balance fiscal de cinco países<sup>a</sup>**  
(Porcentaje del PIB)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
<i>Chile</i>									
Ahorro corriente	-0.5	0.3	3.6	4.8	5.3	8.0	7.0	5.6	5.5
Saldo total	-3.5	-4.6	-2.9	-2.0	2.6	3.9	5.5	1.5	1.7
<i>México</i>									
Ahorro corriente	-2.8	-2.1	-3.4	-9.9	-12.2	-9.8	-5.7	-2.0	0.8
Saldo total	-8.1	-7.1	-8.0	-14.5	-14.4	-9.7	-5.1	-2.9	3.4
<i>Argentina</i>									
Ahorro corriente	...	...	-1.9	-0.5	-1.7	-3.5	-1.6	-2.9	-1.6
Saldo total	...	...	-5.4	-4.1	-6.7	-8.6	-4.8	-5.1	-2.2
<i>Brasil</i>									
Ahorro corriente	-1.4	-2.8	-8.1	-7.1	-6.1	-12.6	-20.1	-10.1	-10.0
Saldo total	...	...	...	...	...	...	...	...	...
<i>Venezuela</i>									
Ahorro corriente	...	...	...	...	8.1	4.0	10.4	12.6	10.7
Saldo total	...	...	...	...	-4.4	-8.6	-1.1	0.2	1.2

Fuente: CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*, varios números y Centro de Estudios de Desarrollo Económico y Social (CEDES), Buenos Aires.

<sup>a</sup> Sector público consolidado.

parte de los ingresos del país en la segunda ronda de privatización se destinó inicialmente a financiar los gastos generales, pero tras un superávit fiscal en 1992, se está asignando una mayor cantidad de fondos a la reducción de la deuda pública.

Por lo general no es fácil determinar si las privatizaciones han operado como sustituto directo de la tributación. Sin embargo, en el caso de Chile podría pensarse que las privatizaciones financiaron las reformas fiscales aplicadas por el gobierno militar en 1984 y 1988, y que esto ocasionó una importante disminución de los impuestos directos e indirectos.<sup>21</sup>

*c) Limitantes de la inversión de las empresas públicas*

La crisis fiscal de los años ochenta fue percibida como un obstáculo serio para nuevas inversiones en las empresas públicas y la infraestructura social. Como se

señaló más atrás, cuando estalló la crisis era fácil postergar las inversiones de las EP, como de hecho se hizo para mejorar los balances financieros de corto plazo (cuadro 2). Incluso las empresas públicas rentables quedaron aprisionadas por la crisis financiera del gobierno central. A medida que avanzaba el decenio, el desfase de la inversión se volvió intolerable, particularmente en los servicios públicos con un mayor grado de visibilidad. Dado que persistía el problema de la deuda del sector público, la privatización comenzó a ser vista como una manera de aliviar la creciente insuficiencia de la inversión de las EP. En efecto, por medio de la privatización las empresas públicas podían escapar de las restricciones fiscales del gobierno central, obteniendo así un mayor grado de libertad para invertir. Además, con los ingresos de la privatización el Estado podía redinamizar la inversión pública social o reducir la deuda. La inversión insuficiente se ha invocado casi siempre como justificación de las privatizaciones, incluso en países como Chile donde muchas EP eran relativamente eficientes y rentables. Como señalamos anteriormente, en México se ha hecho mucho hincapié en la necesidad de vender las EP con el fin de fortalecer la inversión social.

deuda externa bancaria, cuyo monto nominal ascendía a 7 mil millones de dólares (Gerchunoff y Coloma, 1992). El efecto del rescate de la deuda en la caja fiscal fue escaso, porque el gobierno se encontraba en una moratoria (Altimir y Devlin, 1992).

<sup>21</sup> Algunos autores han calificado la reforma de regresiva (Marfán, 1984).

d) *Efectos catalizadores*

Cuando una economía se encuentra en recesión profunda, se espera que el sector público actúe en forma anticíclica y que estimule la actividad por medio de políticas expansivas monetarias y fiscales. Sin embargo, las políticas públicas excesivamente procíclicas aplicadas en América Latina fueron una de las causas importantes de la crisis; en consecuencia, cuando ésta se desató hubo pocas posibilidades de llevar a cabo acciones públicas de estimulación. Por lo demás, el nuevo paradigma en boga en la región constituye un elemento disuasivo para el activismo público. En tales circunstancias, la privatización puede considerarse una política de reactivación económica no convencional.

Una crisis fuerte, unida a la incertidumbre generada por el cambio a un nuevo modelo económico con precios internos relativos radicalmente diferentes, puede hacer que el sector privado boicotee inicialmente la economía nacional, negándose a repatriar el capital enviado al extranjero, no pagando impuestos y no efectuando inversiones. Esto agrava por cierto el problema fiscal y crea una situación poco saludable para una estrategia en la cual se supone que el sector privado es el principal motor del crecimiento económico. Al parecer, a menudo las privatizaciones han sido consideradas el último recurso para agitar un poco las cosas y salir del inmovilismo.

Como se señaló más atrás, las privatizaciones permiten generar ingresos extraordinarios para el gobierno, los que ayudan a achicar el déficit fiscal. Si bien el logro del equilibrio fiscal por medio de las privatizaciones sólo puede ser una estrategia temporal, por lo menos da algo de tiempo para conseguir financiamiento más estable. Además, puesto que en algún momento el sector privado nacional adquiriría activos estatales mediante la repatriación de capital y los participantes extranjeros aportarían sus propios dólares, una parte significativa de los ingresos de la privatización sería en divisas. Esto tendría el doble efecto de financiar el déficit fiscal y de anclar el tipo de cambio, lo que podría contribuir a estabilizar los precios en el corto plazo y a mejorar las expectativas.

Las privatizaciones también pueden hacer que aumente la disposición del sector privado a efectuar ahorros e inversiones, porque habitualmente es menos riesgoso comprar empresas ya existentes (y posiblemente subvalorizadas) que invertir en la puesta en marcha de una nueva operación. Más aún, las empresas públicas frecuentemente difunden información más abundante y precisa que la que se puede obtener en otros sectores de la economía. Por lo demás, muchas

EP, particularmente las que prestan servicios públicos en mercados monopólicos o cuasimonopólicos, son operaciones intrínsecamente atractivas por su bajo nivel de riesgo y grandes flujos de caja estables, en las cuales los accionistas pueden apropiarse más fácilmente de una parte significativa de los beneficios de cualquier aumento de la eficiencia. Por último, en situaciones de crisis las actividades de inversión de empresas privatizadas altamente visibles —aunque no sean aditivas— tal vez den origen a externalidades favorables que causen un vuelco en las expectativas del sector privado.

Las privatizaciones también pueden ampliar y profundizar mercados de valores decaídos, y dar origen a utilidades inesperadas (especialmente si hay una subvalorización de la empresa), nueva riqueza y expectativas más optimistas. Esto, unido a las externalidades de las empresas privatizadas que han adquirido nuevo vigor y a la relajación de las restricciones externas, puede contribuir a la recuperación del ritmo de actividad económica interna. A su vez, el mayor crecimiento elevará el ingreso fiscal en forma natural y dará origen a un mejor ambiente para las reformas fiscales; por lo tanto, los ingresos de las privatizaciones se podrán reemplazar gradualmente por fuentes de ingreso más estables.

Evidentemente, no es posible aislar y medir todos los efectos catalizadores a menudo atribuidos a las privatizaciones, pero hay ciertos elementos de juicio que apuntan a esos posibles efectos. Por ejemplo, el Banco Mundial ha estimado que en México el retorno masivo de capital enviado al exterior y la entrada de inversiones de cartera desde el extranjero en 1989-1991 derivó primordialmente del programa de privatización aplicado en dicho país (Tandon, 1992). El mercado mexicano de valores, uno de los de mayor crecimiento a nivel mundial, ha sido estimulado por las privatizaciones, particularmente la de Telmex, que da cuenta de más de un cuarto del índice del mercado (Ruprah, 1990a). De hecho, se ha comentado que a partir de la evolución favorable del mercado de valores ha surgido un nuevo conjunto de empresarios.<sup>22</sup> Además, las inversiones de las empresas privatizadas —por ejemplo, en las telecomunicaciones, el transporte aéreo y el sector financiero— han concitado mucha publicidad e interés internacional, contribuyendo quizás al creciente optimismo en dicho país (Ruprah, 1990a y 1992b). En Argentina, la se-

<sup>22</sup> Véase Moffett, 1992.



gunda liquidación de las acciones remanentes de EN-TeL también causó un auge en la bolsa de dicho país (Gerchunoff y Castro, 1992).

En Chile, Hachette y Lüders (1992) sostienen una tesis controvertida respecto a varios efectos catastróficos de la segunda ronda de privatizaciones, apoyándose en el hecho de que el ahorro privado y los niveles de inversión, aunque relativamente bajos, aumentaron abruptamente. Según dichos autores, esto tal vez haya reflejado la mayor rentabilidad marginal de la inversión en las empresas privatizadas. Se estima, además, que en este país las privatizaciones ampliaron, profundizaron y estimularon el mercado de valores, creando una nueva fuente dinámica de riqueza privada.

*e) Apaciguamiento de los acreedores extranjeros*

Las privatizaciones son vigorosamente fomentadas por la comunidad financiera internacional. Es posible, por lo tanto, que los programas de esta clase contribuyan a mejorar las relaciones económicas externas, particularmente con el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y los prestadores comerciales.

Esta consideración probablemente influyó en la decisión de Argentina de iniciar las privatizaciones en 1989, época en que se percibía la necesidad de apaciguar a la banca comercial. A principios de 1988 el país había caído en moratoria, la cual sólo se alivió marginalmente en 1989 con la iniciación de los pagos parciales del servicio de la deuda. La suspensión de los pagos habitualmente genera tensiones con los acreedo-

res extranjeros. De hecho, a principios de 1989 los bancos estaban adoptando actitudes más agresivas en sus transacciones con los países que se encontraban en moratoria, como lo ilustra el "cobro compulsivo" del Citibank ante algunos depósitos oficiales de Ecuador, otro país que, como Argentina, estaba limitando los pagos por servicio de la deuda (Altimir y Devlin, 1992).

Un programa de privatización como el de Argentina, que convierte los títulos de la deuda externa en un medio de pago aceptable, crea opciones atractivas para los bancos y, particularmente, para los grandes prestadores que integran el Comité Asesor encargado de renegociar la deuda. Por una parte, los bancos pueden ganar gracias al alza del precio de los títulos en el mercado secundario resultante de su mayor demanda (en Argentina, el precio aumentó casi 50% al finalizar la primera ronda de privatizaciones), liquidar sus préstamos incobrables con una pérdida menor, y también ganar comisiones si se les contrata para obtener títulos para terceros interesados en participar en las privatizaciones. Por otra parte, pueden evitar pérdidas en su propia cartera de préstamos si se capitalizan las deudas mediante la adquisición de una EP. No es sorprendente entonces que algunos de los grandes bancos integrantes del Comité Asesor de Argentina se hayan sentido atraídos por la venta de ENTeL y que, finalmente, dos de los mayores acreedores bancarios del país —Citibank y Morgan Guaranty— hayan adquirido efectivamente una importante participación accionaria en la empresa recién privatizada (Gerchunoff y Castro, 1992).

## IV

### Mejoramiento de los beneficios sociales de las privatizaciones

América Latina vivió en los años ochenta un período muy difícil de ajuste estructural y esfuerzos de estabilización, unido a delicadas transiciones hacia la democracia. Los progresos han sido apreciables en todos los frentes. De hecho, a comienzos de los años noventa las perspectivas futuras de la región se miran con optimismo cauteloso. Al parecer, Chile ha superado el punto crítico en su camino hacia la recuperación económica.<sup>23</sup> México parece estar avanzando por una ruta similar y otros países están consolidando, en di-

ferentes grados, sus procesos de ajuste y transformación (CEPAL, 1991). No obstante, la lenta recuperación tras la crisis de 1982 ha tenido un costo social considerable, pues la distribución del ingreso y la equidad social sufrieron bruscos deterioros en muchos países, la mayoría de los cuales exhibían ya marcadas desigualdades de ingreso y oportunidades (CEPAL, 1992a).

<sup>23</sup> Standard & Poor's acaba de asignarle a Chile la calificación BBB como receptor de inversiones.

La maltrecha matriz social puede ser considerada inquietante sobre bases normativas, pero también problemática en lo concreto. Por una parte, para que la recuperación sea sustentable debe haber estabilidad social, y esto a su vez exige mayor equidad social. Por la otra, muchas dimensiones de la equidad social son funcionales —de hecho necesarias— a la construcción de los capitales institucionales y humanos modernos que se precisan para convertir las economías de la región en empresas verdaderamente competitivas en términos internacionales (CEPAL, 1990 y 1992a). Los recientes y graves problemas políticos en Brasil, Haití, Perú y Venezuela han atraído la atención internacional hacia la difícil situación social de la región y han contribuido a avivar la preocupación mundial por los efectos del ajuste en la equidad social. Este nuevo enfoque ciertamente justifica la tesis, planteada hace algunos años por algunos analistas pioneros, de que las políticas de ajuste necesitan un rostro más humano (Cornia, Jolly y Stewart, 1988).

Las privatizaciones en la región son parte integral de los esfuerzos de ajuste. Sin embargo, es difícil evaluar sus efectos debido, entre otras cosas, a la gran cantidad de variables que es preciso conciliar, el carácter excesivamente amplio de las hipótesis “contrafácticas” al respecto y la dificultad para confirmar las externalidades que muchos atribuyen al proceso. Pero —lo que es más importante—, la experiencia de privatización en los países en desarrollo todavía está relativamente inmadura, aun en aquellos pioneros en este campo como Chile. Por consiguiente, pasarán varios años antes de que realmente conozcamos todos los beneficios —y los costos— sociales derivados de las decisiones de privatizar tomadas en la región.

No obstante lo anterior, el Banco Mundial (Galal y otros, 1992) ha tratado de abordar algunos de estos difíciles problemas. En un estudio de nueve enajenaciones (privatizaciones) en tres países en desarrollo, descubrió que ocho habían mejorado el bienestar a nivel global. Por ello, a su propia pregunta “¿las enajenaciones convierten al mundo en un lugar mejor, o no?”, el Banco responde con un “rotundo sí”.

Huelga decir que estudios como el realizado por el Banco Mundial implican numerosos juicios subjetivos con los cuales personas razonables podrían estar en desacuerdo; por ejemplo, en su cálculo del cambio en el bienestar social el Banco no toma en cuenta los efectos distributivos de las privatizaciones. Pero, sin entrar en mayor debate, se puede extraer de ese estudio una conclusión: cualesquiera sean los beneficios sociales —actuales y futuros— de las enajenaciones en

la región, es indudable que podrán ser mejorados en los ejercicios futuros.

En efecto, los procesos de enajenación han estado condicionados por múltiples objetivos pero, como sucede a menudo en materia de ajustes, la equidad social no siempre ha tenido gran peso. Esto es lamentable, puesto que el costo de conciliar la equidad social con los demás objetivos puede ser relativamente pequeño porque al parecer existen importantes elementos de complementación. Son muchas las maneras de acentuar la equidad social en los ejercicios de privatización. Por consideraciones de brevedad, a continuación sólo esbozaré cinco aspectos claves que merecen consideración.

### 1. Transparencia

La transparencia mejora el bienestar social porque reduce las posibilidades de corrupción, de colusión y de uso de información confidencial, elementos que originan ganancias privilegiadas por la venta de bienes públicos, y puede ayudar a alcanzar diversos otros objetivos. Al abrir el proceso a un mayor escrutinio público, hace más fácil verificar los errores y determinar con mayor justicia si los objetivos establecidos por el gobierno —tanto en lo relativo al proceso de privatización como al resultado final— se están cumpliendo en forma razonable. Mientras más próximos a los objetivos estén los resultados, mayor será la posibilidad de que la privatización tenga un “final feliz” para las empresas, el gobierno y el público en general, lo que a su vez disminuye el riesgo de repercusiones políticas adversas. La transparencia eleva además la eficiencia del proceso de aprendizaje por la práctica, que es parte inherente a todo programa gubernamental de privatización, y el mayor flujo de información siempre contribuirá a la eficiencia global del mercado y a la maximización de los precios.

La transparencia también puede acrecentar la credibilidad del gobierno y tener efectos catalizadores, particularmente cuando la reputación de los gobiernos anteriores ha estado marcada por la corrupción y el compadrazgo, y es coherente con los objetivos de democratización y participación en los asuntos económicos y en la sociedad en general.

Obviamente, la transparencia se contrapone a la velocidad de las privatizaciones. Esta podría ser una consideración significativa, pues algunos economistas han dado mucha importancia a la rapidez con que se actúe: como señalaba un economista muy prestigiado, “las privatizaciones deben efectuarse con una menor

preocupación por la forma correcta de efectuarlas y un mayor énfasis en realizarlas rápidamente” (Woodrow Wilson Center, 1991). No obstante, gran parte de los objetivos que comúnmente impulsan las privatizaciones no se ven necesariamente favorecidos por la rapidez; de hecho muchos de ellos, como la eficiencia en la producción y en la asignación de recursos, la credibilidad, los ingresos del gobierno, los efectos catalizadores, etc., así como la equidad social, pueden verse seriamente comprometidos por un proceso de privatización apresurado.

La mayoría de los gobiernos de la región han enfrentado fuertes presiones externas, y a veces internas, para que aceleren ese proceso. Es alentador el hecho de que algunos hayan sido capaces de resistir tales presiones y a la vez seguir avanzando metódicamente en pos del objetivo de privatizar.

Lo anterior se refleja en las palabras de una persona que en el pasado estuvo a cargo de las privatizaciones en Brasil, país que tiene uno de los programas más transparentes: “...uno siempre puede ceder a la urgencia, tomar malas decisiones como accionista, dejar pendientes deudas significativas, reducir el precio mínimo, etc. Sin embargo, éstas no son buenas recetas para un programa exitoso de privatizaciones. En verdad, son perjudiciales para los principios de apertura y transparencia y también para el patrimonio público (representado por los bienes que se están vendiendo). Nosotros decidimos hacer las cosas cuidadosamente. Desde el principio sabíamos que esto se traduciría en que tendríamos que pagar un precio político: los críticos siempre alertas, los que no estaban comprometidos con la transparencia y aún los analistas benevolentes pero con ingenuidad académica, condenarían la supuesta lentitud del proceso. No obstante, no tengo la menor duda de que escogimos la opción correcta” (Marco Modiano, 1992).

Si bien una mayor transparencia puede ser factible, hay por lo menos un aspecto en el que su costo tal vez resulte excepcionalmente alto: la urgencia fiscal (que más atrás llamé el “efecto Pan Am”). Para no afectar el bienestar social, el país que tenga un déficit fiscal muy desestabilizador debe financiarlo lo antes posible, y tal vez la privatización rápida sea la única forma de hacerlo. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que los procesos apresurados pueden ser proclives a errores muy serios (Hachette y Lüders, 1992; Gerchunoff y Castro, 1992). De hecho, es posible que los problemas de corrupción, subvaloración y otros lleguen a neutralizar los efectos positivos de financiar el déficit fiscal. Pero el problema es muy

real y con frecuencia constituye un desafío para quienes formulan las políticas de la región.

Frente a una urgencia fiscal, una alternativa posible a la privatización rápida es una moratoria no confrontacional de los pagos de la deuda externa. Pero ésta es una estrategia difícil en la cual sólo algunos países han tenido éxito (Altimir y Devlin, 1992). Reforzar los recursos del Banco Mundial, el FMI y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sería una mejor solución pública, ya que permitiría que los organismos multilaterales proporcionaran más apoyo presupuestario compensatorio directo a un gobierno formalmente comprometido a efectuar amplias privatizaciones. Como sucede con el problema del ajuste en general, un financiamiento compensatorio adecuado permitirá que el prestatario diseñe un programa de privatizaciones mejor concebido y más transparente, eficiente y socialmente equitativo. Esto también podría interesar a los prestadores multilaterales, pues la existencia de mejores programas sin duda aumenta la solvencia de los prestatarios.

¿Qué medidas pueden mejorar la transparencia? De la lista potencial, que es larga, mencionaré aquí algunas políticas fundamentales:

i) *Información.* La documentación reservada debe constituir la excepción y no la regla. Aunque tal vez se justifique la reserva de parte de la información durante las negociaciones para la enajenación, una vez terminada la transacción el público debe tener acceso fácil a toda la información, incluidos los preparativos para la venta de la empresa (absorción de deudas, relaciones laborales, restructuración del capital, etc.), los informes sobre el valor de ella, los procesos de preselección y selección, los costos administrativos y de promoción, y las circunstancias de los compradores y su financiamiento de la compra.

ii) *Subsidios.* Si las ventas requieren subsidios, éstos no deben ocultarse en precios preferenciales, plazos o condiciones de crédito. Es preferible otorgarlos en forma explícita y fácilmente explicable al público (por ejemplo, rebajas explícitas que deban solicitarse *después* de la enajenación a un precio no subsidiado). Esta es una consideración importante porque durante el período de privatizaciones surge un doble estándar: los partidarios del ajuste económico estructural se resienten por los subsidios ocultos en el sector social, pero pasan por alto los subsidios ocultos en las ventas de bienes subvalorados y con plazos y condiciones de crédito más favorables que los del mercado.

iii) *Destino de los ingresos provenientes de las*

*enajenaciones*. Conviene colocar estos ingresos en una cuenta especial (como ha hecho México). Aunque la asignación de recursos a destinos específicos suele ser mirada con desaprobación en las finanzas públicas, en este caso se justifica por el carácter extraordinario el ingreso.

iv) *Evaluación ex post*. Las evaluaciones *ex post* de cada privatización deberían encomendarse a una entidad técnica (y no sólo legal) oficial autónoma, sobre la base de criterios acordados *ex ante* y formulados conjuntamente por el Congreso y el Poder Ejecutivo.

v) *Normas de divulgación*. A veces las empresas privatizadas deben estar sometidas a ciertos requisitos especiales de divulgación que faciliten el acceso a la información necesaria para que sean efectivas las evaluaciones *ex post* de los resultados de la privatización.

vi) *Incompatibilidades*. Se debe promulgar un código de conducta explícito para los funcionarios de gobierno y los técnicos subcontratados que han tenido injerencia en la decisión de privatizar y en el proceso mismo. Por ejemplo, se puede prohibir a los funcionarios del gobierno central involucrados en la privatización que trabajen en empresas privatizadas durante un período determinado (por ejemplo, cinco años). También se puede prohibir a dichos funcionarios (incluidos los ejecutivos de las empresas públicas) que posean acciones de la empresa privatizada durante un plazo acordado.

## 2. Maximización de los precios

Cabe recordar que los ingresos del gobierno son un factor clave para que la privatización redunde en mayor bienestar social (Jones, Tandon y Vogelsang, 1990). Por consiguiente, cuando los bienes públicos están a la venta es necesario maximizar los precios en la mayor medida posible. Hacerlo elimina posibles subsidios ocultos a compradores privilegiados y mantiene el patrimonio público en el ámbito público, donde se puede utilizar con propósitos también públicos y consensuales. Desafortunadamente, los procesos de privatización adolecen de cierta tendencia a subvalorar severamente el precio de los bienes del Estado (Vickers y Yarrow, 1988; Seth, 1989; Marcel, 1989; Errázuriz y Weinstein, 1986; Herrera, 1991; Gerchunoff y Coloma, 1992). Un posible indicador indirecto de subvaloración surge del estudio del Banco Mundial mencionado antes (Galal y otros, 1992): de los cuatro países estudiados, sólo en Malasia —un privatizador

muy cauteloso— el gobierno habitualmente ganó más con las privatizaciones que los nuevos accionistas privados.

La estrategia de maximización de precios está condicionada por la necesidad de conciliar este objetivo con otros, como veremos más adelante. A continuación se presentan algunas consideraciones importantes para esa maximización.

i) Cuando una empresa está en venta, el precio no depende de su valor para el sector público sino más bien de su valor alternativo como propiedad privada. Así, el punto de referencia para la maximización del precio debe ser una estimación del valor de la empresa para el sector privado. Habitualmente este precio será más alto que el valor de la empresa para el sector público debido a las diferencias de eficiencia, las sinergias, las oportunidades de diversificación y otros factores.

ii) Se debe seguir lo más de cerca posible la siguiente secuencia: la privatización debe emprenderse al final del proceso de ajuste, es decir, después de la liberalización, la corrección de los precios relativos, el asentamiento de las tasas de interés a sus valores de largo plazo, la introducción de los marcos legales que han de regir la propiedad, la mano de obra y el comportamiento del mercado, y el comienzo de la recuperación económica. De este modo, el valor real de la empresa será más evidente, las primas por riesgo del sector privado estarán menos distorsionadas y será más probable que la empresa privatizada tenga éxito. Las privatizaciones deben orientarse inicialmente, en la mayor medida posible, al sector de bienes transables en el mercado internacional —en el cual el aprendizaje por la práctica puede tener costos menores— y concentrarse más tarde en cualesquiera de las grandes empresas de servicios públicos que se hayan destinado a la privatización.<sup>24</sup> También es útil dejar las empresas de bienes no transables internacionalmente para etapas posteriores, porque las ventas coincidirán con un período en el cual el tipo de cambio probablemente esté más bajo que en el período de ajuste, con lo cual se elevará el precio relativo de estos tipos de servicios.

iii) Las empresas públicas, particularmente las grandes, deben ser reestructuradas antes de la enajenación, realizando reformas que sean factibles en medida razonable y que incrementen la eficiencia y rentabilidad (Martín del Campo y Winkler, 1992). Esto

<sup>24</sup> México, y especialmente Chile en el período 1985-1989, siguieron esta secuencia (Martín del Campo y Winkler, 1992). Hasta la fecha, Brasil también ha seguido en líneas generales este sistema.

hará que el valor de la empresa sea más claro para el sector privado, y además acrecentará el poder negociador del vendedor, porque es más fácil esperar hasta obtener un precio mejor cuando la empresa es comercialmente viable. Aun en el caso de que no sea posible reformar la EP, en los ejercicios de valoración oficial no se debe necesariamente fijar el valor de la empresa "tal cual", puesto que se pueden anticipar fácilmente al menos algunas de las reformas que introduciría un comprador privado. Por otra parte, es preciso usar las tasas "normales" de descuento en los ejercicios de valoración de las empresas públicas. De este modo, los costos de iniciar una venta cuando las tasas privadas de descuento están distorsionadas (inusualmente altas) se tornan claros para el público. Además, este enfoque puede dar origen a presiones políticas que lleven a optimizar la preparación, secuencia y fijación de los precios de las enajenaciones.

iv) Es preciso vender al mejor postor, minimizando en lo posible criterios que no sean los de eficiencia; atraer al mayor número posible de postores, lo que a veces puede apuntar a la conveniencia de estimular la participación extranjera mediante la colocación de acciones en los mercados internacionales de valores y de ADR (*American Depository Receipts*) y evitar las ventas preferenciales; si se considera necesario otorgar subsidios, éstos deben ser directos y explícitos, y separados de la operación de venta propiamente tal.

v) Dado que para fijar el precio correcto a menudo se requiere un proceso de tanteos, puede ser provechoso vender acciones en paquetes pequeños, regulando la oportunidad para evitar la saturación del mercado y captar el mejor precio. Se ha demostrado que comenzar una privatización con la venta de un paquete de acciones de control puede maximizar los ingresos; en efecto, con la transferencia del control a un buen operador, con una evolución favorable de la economía, o por ambas cosas a la vez, puede incrementarse el valor de la empresa y permitir que el gobierno participe en las ganancias al vender posteriormente el resto de sus acciones.<sup>25</sup> La adhesión de México a esta estrategia fue realmente un paso innovador: implicó la restructuración previa del capital de TELMEX de manera de controlar la votación tan sólo con el 21% del total de las acciones de la empresa; esto elevó el número de postores aceptables desde el punto de vista financiero y posteriormente contribuyó

a maximizar el precio de la eventual venta general, por parte del gobierno, del resto de las acciones.

vi) Conviene exigir el pago en efectivo. El pago en documentos de la deuda externa tiene varias desventajas. En primer lugar, daña la transparencia, pues es difícil determinar el valor real del título de la deuda. Segundo, puede reducir la base competitiva de la licitación, porque algunos postores potenciales no tendrán fácil acceso al mercado secundario mientras que para otros (especialmente los bancos) ese acceso será excepcionalmente fácil. Tercero, si la reducción de la deuda externa es una meta importante, parecería más eficiente seguir el ejemplo de México: aceptar sólo ventas en efectivo y utilizar los ingresos para negociar un acuerdo en el marco del Plan Brady, o retirar discretamente del mercado secundario los documentos de la deuda, en forma tal que ello ejerza una presión mínima sobre el precio. Cuarto, la necesidad de apaciguar a gran escala a los bancos irritados por los atrasos en el servicio de la deuda no debe exagerarse, pues éstos han mostrado que sólo tienen capacidad para tomar represalias de poca envergadura (Altimir y Devlin, 1992).

vii) El Estado puede retener una acción "dorada" especial de la empresa privatizada que le dé derecho a compartir las utilidades si en el futuro la rentabilidad de ésta excede ciertos niveles fijados de común acuerdo. La acción "dorada" es una fórmula de contingencia que obliga a ambas partes a compartir el riesgo de la privatización. Esta estrategia podría ser útil cuando se deba vender una EP en condiciones de mercado adversas; inicialmente, la opción podría deprimir el precio de venta, pero también aumentaría la probabilidad de un final feliz para la empresa y de una recuperación del valor de la propiedad para el Estado en una fecha posterior.

Como se mencionó antes, al maximizar el precio es necesario conciliar este hecho con otros objetivos. Sin embargo, una vez más no siempre es necesario sacrificar mucho, en tanto que sí existen posibilidades de complementación.

Obviamente, se debe conjugar el factor precio con el factor eficiencia. El mejor postor no siempre es el operador más eficiente (en un sentido dinámico que incluye la propensión a invertir). Por lo demás, se obtendrá un precio más alto por una empresa con efectivo poder monopólico que por una que enfrenta una competencia real o está sometida a una regulación efectiva. En suma, es razonable condicionar el precio a criterios de eficiencia en la asignación de recursos y en la producción, puesto que la eficiencia es un ingre-

<sup>25</sup> Esta estrategia funcionó en Argentina y México (Gerchunoff y Castro, 1992; Ruprah, 1990a).

diente importante que está ausente en la necesaria transformación económica de América Latina (CEPAL, 1992a).

A menudo se sacrifica el precio a una distribución de acciones guiada por un propósito específico. Los dos grupos hacia los cuales se ha orientado predominantemente la distribución especial de acciones son los pequeños inversionistas (capitalismo popular) y los trabajadores (capitalismo laboral). El objetivo ostensible en el caso de los primeros ha sido democratizar el capitalismo y mejorar la eficiencia de los mercados, y en el de los segundos aumentar la productividad.

El capitalismo popular, al menos como se practica a veces en la región,<sup>26</sup> plantea interrogantes legítimos respecto la validez del subsidio implícito en el precio mirado desde el punto de vista social. Primero, a menos que virtualmente se regale la empresa pública a todo ciudadano, hay razones para sospechar que en un país en desarrollo pobre el así llamado capitalismo popular no será tan popular.<sup>27</sup>

Segundo, una de las justificaciones técnicas para promover el capitalismo popular —la amenaza de compra hostil, que espolea la eficiencia en el mercado— se debilita cuando el motivo principal para participar en la bolsa de valores no es la rentabilidad futura ajustada por el riesgo, sino más bien la explotación de una renta fácil y casi garantizada.<sup>28</sup> Por una parte, quienes buscan una renta tienen menos incenti-

vos para ser accionistas bien informados, lo que los hace proclives al “comportamiento de manada” y a la “salida”.<sup>29</sup> Por la otra, la existencia de accionistas desinformados y dispersos crea las condiciones para que surja un grupo organizado que afiance su control sobre la empresa; por lo demás, es muy posible que el grupo pague un precio inferior al que se hubiese pagado si el control se hubiese licitado abiertamente en el momento de la privatización.<sup>30</sup> Cabe mencionar también que aún no se ha resuelto el debate respecto a qué resulta más efectivo en términos de competitividad internacional, si la propiedad concentrada o la dispersión de la propiedad, especialmente en países en desarrollo (Akyuz, 1992; Welch, 1992); esto convierte al capitalismo popular en una especie de cuestión de fe.

Tercero, si se estima que los incentivos monetarios son necesarios para promover valores capitalistas (por cierto que puede haber formas mejores), es más transparente y equitativo vender las acciones a un precio máximo y ofrecer la posibilidad de solicitar posteriormente rebajas identificables; así se hace explícito el subsidio y se justifica ante el público en general. Por supuesto, ninguna de estas consideraciones es válida si el capitalismo popular sólo constituye una maniobra para obtener ventajas políticas o ideológicas; en ese caso el subsidio oculto puede ser una herramienta bastante efectiva, si no cínica.<sup>31</sup>

Con frecuencia en las privatizaciones se han transferido acciones a los trabajadores de la empresa en términos preferenciales. Tal vez la experiencia de Chile sea la más amplia de la región en ello, pero la estrategia también se ha aplicado en menor escala en gran parte de los demás países.<sup>32</sup> El razonamiento técnico que hay tras el capitalismo laboral aparentemen-

<sup>26</sup> Varios países de la región han efectuado distribuciones preferenciales, pero Chile ha sido, indudablemente, el país que más ha practicado esta estrategia. Durante el régimen militar las ventas preferenciales al público en general y a los empleados del sector público (incluidas las Fuerzas Armadas), originaron alrededor de unos 120 000 capitalistas populares (Sáez, 1991).

<sup>27</sup> Nuestro análisis de los domicilios de los 46 000 capitalistas populares en una de las mayores privatizaciones efectuadas en Chile (ENDESA) parece sugerir una alta probabilidad de que la participación de grupos de altos ingresos sea desproporcionada. Esta conclusión se basa en la distribución de los capitalistas populares en las distintas municipalidades de Santiago, una ciudad fuertemente estratificada en términos sociales, que concentra 40% de la población del país. Cerca de 46% de las acciones vendidas a los capitalistas populares (a precio preferencial y con crédito subsidiado) fueron compradas por los residentes de esta ciudad. De dicha cantidad, un poco más del 50% fue adquirido por los residentes de cuatro municipalidades, en las cuales el 70% de los hogares se encontraba en los dos deciles superiores de la distribución del ingreso. (Calculado sobre la base de los datos primarios de los capitalistas populares de CORFO. Los datos de distribución de los ingresos fueron proporcionados por Arturo León, de la División de Estadística de la CEPAL.)

<sup>28</sup> Respecto de las ventas preferenciales de ENDESA, el folleto oficial entregado a los empleados públicos destacaba que “la oferta no implica costo alguno para los trabajadores” (CORFO, 1988).

<sup>29</sup> Hay señales de que está mermando la base de pequeños accionistas en las empresas privatizadas chilenas; por ejemplo, el número de pequeños accionistas de ENDESA disminuyó en un 11% entre 1989 y 1991.

<sup>30</sup> En 1989 surgió la compañía ENERSIS para controlar la ENDESA con el 12% del total de acciones de esta empresa. El precio era muy atractivo puesto que el valor de las acciones estaba relativamente deprimido al momento de la compra. Véase Sáez, 1991.

<sup>31</sup> En Chile, las autoridades también vieron en el capitalismo popular una forma de desestimular las renacionalizaciones (Hachette y Lüders, 1992) y, posiblemente, de obtener ventajas para el plebiscito de 1989. El capitalismo popular en Inglaterra aparentemente tenía objetos políticos (Vickers y Yarrow, 1988).

<sup>32</sup> En Chile, al menos en 15 privatizaciones se ofrecieron acciones a los trabajadores bajo condiciones preferenciales. Si bien la cantidad de acciones era variable, la modalidad general fue la siguiente: algunas empresas pequeñas (por ejemplo, subsidiarias de ENDESA) fueron vendidas totalmente a los trabajadores, mientras que a

te tendría mayor sentido si los trabajadores recibieran un bloque de acciones de un tamaño tal que les permitiera obtener y conservar su representación en la junta directiva de la empresa privatizada. Pero en tal caso, dado que los trabajadores poseen información "privilegiada" sobre la empresa, es obvio que no habría muchas razones para subsidiar el precio de sus acciones y su crédito. Por otra parte, si los trabajadores reciben acciones subsidiadas sin representación en la junta pueden verse perjudicados en el mediano plazo, pues las ganancias extraordinarias de capital a corto plazo podrían minar la disciplina y la eficacia del sindicato como herramienta de negociación colectiva.<sup>33</sup>

En general, la distribución preferencial de acciones a los trabajadores de la región no ha tenido la magnitud suficiente para que ellos puedan mantener alguna representación en la junta. De hecho, el motivo implícito de la oferta parece haber sido usualmente el de aminorar la resistencia de los trabajadores a la privatización. La estrategia ha tendido a funcionar bastante bien. No obstante, si el propósito principal de una distribución de acciones subsidiadas es cooptar a los trabajadores, tal vez sería más simple y eficiente vincular la privatización a un acuerdo formal de participación de los trabajadores en las utilidades, reservando la venta de las acciones para los mejores postores. Este enfoque podría mejorar el resultado neto de la enajenación para el Estado, pues evitaría el precio de venta inferior derivado del subsidio a las acciones repartidas a los trabajadores y de la incertidumbre de los presuntos accionistas respecto al futuro rol de los trabajadores en la gestión de la empresa. Por lo demás, un programa de participación en los beneficios podría

tener repercusiones más amplias en la economía que una venta especial de acciones subsidiadas a los trabajadores de ciertas empresas públicas. En efecto, establecería un precedente que otras empresas privadas tal vez se sentirían más estimuladas a imitar, lo que a su vez abriría perspectivas de institucionalizar la participación en los beneficios para todos los trabajadores del sector productivo de la economía. Por último, como incentivo a la productividad, la participación de los trabajadores en las ganancias particularmente para aquellos adversos al riesgo, puede ser mejor que una distribución de acciones, ya que evita altibajos en el espíritu de trabajo que pueden derivar de las fluctuaciones de los mercados de valores nacionales, que aún son volátiles en la región.

El objetivo de maximizar los precios tal vez podría compensarse con un subsidio a los capitalistas que favorezca la inversión y el crecimiento del sector privado. Aunque esta compensación específica encuentra cierto apoyo en algunos círculos técnicos, la hipótesis de otorgar beneficios a un grupo selecto de capitalistas internos para estimular la exuberancia vital de la economía en su conjunto es ciertamente polémica y difícil de probar. Si se estima que los subsidios son necesarios, es más eficiente y equitativo otorgarlos directamente en forma de créditos tributarios o de otros instrumentos por los cuales se deba responder públicamente. En todo caso, las externalidades derivadas de los subsidios ocultos en una privatización probablemente se han exagerado y son mucho menos importantes que las que se originan en programas públicos globales macroeconómicos y de reforma social bien concebidos, que pueden facilitarse con una estrategia de precios máximos, en negociaciones internacionales hábiles y en acontecimientos exógenos fortuitos.<sup>34</sup>

La estrategia de precios máximos también debería ser compatible con el objetivo de proyectar credibilidad política. Donde podría surgir un conflicto sería, nuevamente, en los casos de gran urgencia fiscal. Esta es una razón más por la cual debería acrecentarse el

---

los empleados de las grandes empresas privatizadas se les dieron pequeños bloques de acciones que representaban entre el 6 y el 10%. Excepciones importantes fueron la CAP, empresa en la cual los trabajadores obtuvieron más del 30% de las acciones en una transacción muy polémica (Errázuriz, Fortunati y Bustamante, 1989), la IANSA (21%) y LAN Chile (15%). En algunas privatizaciones los trabajadores se juntaron por propia iniciativa para obtener recursos en los mercados financieros y poder adquirir más acciones. Sin embargo, aun en los casos en que los trabajadores formalmente obtuvieron un gran bloque de acciones, es difícil determinar en qué medida participan en la toma de decisiones, ya que con frecuencia las acciones son administradas por compañías de inversiones. En México los trabajadores también han participado ocasionalmente en las ventas: es decir, se les vendió el 4% de TELMEX, la mayor privatización del país. En el caso de Aeroméxico, el sindicato de pilotos obtuvo el 35% de la empresa (Ruprah, 1992b). En Argentina, es frecuente que se asigne a los trabajadores el 10% de las acciones de la empresa privatizada.

<sup>33</sup> En relación con esta última observación, deseo expresar mis agradecimientos a Hernán Gutiérrez.

<sup>34</sup> Las privatizaciones no parecen haber sido el factor decisivo en las recuperaciones económicas. En México, parece haberlo sido el anuncio de la Zona de Libre Comercio de América del Norte, junto con un fuerte programa de ajuste y estabilización (del cual formó parte la privatización). En Chile, la recuperación se había iniciado antes de las privatizaciones; esta situación, junto con el alza del tipo de cambio, puede haber sido la razón principal del aumento del ahorro privado y de las inversiones. En tanto, la recuperación en Venezuela se inició gracias a los efectos favorables de la guerra del Golfo sobre el sector petrolero, y a un programa de ajuste draconiano.

apoyo presupuestario transitorio que otorgan en forma directa y compensatoria los organismos financieros multilaterales.

### 3. Asignación de los ingresos de las privatizaciones a un fondo fiduciario para el desarrollo social

Si no hubiese rol optativo alguno para el Estado, las privatizaciones causarían una contracción proporcional del sector público. Sin embargo, aunque se partiera del supuesto extremo de que en el futuro el Estado no desempeñará un papel directo en las actividades productivas,<sup>35</sup> seguiría existiendo gran necesidad de reforzar los bienes públicos en el sector social. De hecho, después de 10 años de ajuste regresivo en la región, es mayoritaria la opinión de que en el futuro el Estado deberá concentrar sus esfuerzos en el sector social (incluida la infraestructura pública). Aunque en ciertos casos el apoyo al desarrollo social podría provenir de iniciativas privadas imaginativas, a menudo no habrá más alternativa adecuada que la acción pública.

En el sector social no siempre es fácil distinguir conceptualmente entre el gasto corriente y el de capital. No obstante, desde un punto de vista contable, el gasto social ordinario fue el que se deterioró más durante la crisis; en términos relativos, es allí donde se necesitará con más urgencia apoyo financiero en los próximos años (CEPAL, 1992c). Por consiguiente, además de consignar los ingresos provenientes de las privatizaciones a una cuenta especial, sería útil asignar además todos los ingresos extraordinarios, o por lo menos una parte significativa de ellos, a un fondo fiduciario nacional para el desarrollo social. Con esto se crearía una base permanente y flexible para aumentar el gasto social en la cuenta corriente o de capital.<sup>36</sup> Por supuesto, puede ser difícil realizar asignaciones específicas en situaciones de urgencia fiscal generalizada. Pero si las autoridades tuviesen la obligación legal de destinar sus ingresos extraordina-

<sup>35</sup> Por supuesto, en la práctica, seguramente las empresas estatales tendrán un papel que desempeñar en el futuro en vista del argumento de las industrias nacientes, las consideraciones acerca de la administración macroeconómica estratégica, los requisitos reglamentarios sobre la información a nivel de la empresa en los sectores de servicios públicos oligopólicos, la preferencia subjetiva del público, etc. En efecto, como ha comentado Lahera (1992), debiera haber una conceptualización flexible de la participación del Estado en la economía: si el ingreso del Estado a la actividad económica es fácil y su salida difícil, existe la probabilidad de eventuales ineficiencias y rentas; pero si el ingreso es imposible y la salida fácil, la actividad del Estado no siempre será compatible con el desarrollo.

rios al gasto social, ello podría servir de herramienta política para canalizar la atención hacia otras formas de equilibrar los presupuestos, como por ejemplo las reformas tributarias, la disminución de los gastos militares excesivos o estrategias más agresivas en la renegociación de la deuda externa.

### 4. Compensación justa para los empleados de las empresas públicas

Como alternativa a una estrategia de despidos laborales seguidos de nuevas contrataciones, se puede hacer más por recapacitar y redistribuir la mano de obra dentro de la empresa. Las acciones con representación en la junta directiva o el sistema de participación en las utilidades pueden cambiarse por concesiones salariales. Cuando los despidos son necesarios, no basta con pagar la indemnización.<sup>37</sup> Los pagos en efectivo se pueden malgastar fácilmente; por lo tanto, los trabajadores afectados necesitarán asesoría, nueva capacitación, asistencia para reubicarse y seguimiento de su reincorporación al mercado. Dado que el empleo redundante en las empresas estatales es un "problema público", parecería apropiado financiar la nueva capacitación, la asesoría y las indemnizaciones mediante impuestos especiales de solidaridad o préstamos

<sup>36</sup> Deseo agradecer a Martine Guerguil por compartir conmigo su idea sobre un fondo fiduciario.

<sup>37</sup> La información sobre la suerte corrida por los trabajadores es un aspecto que requiere mayor atención. Las últimas rondas de privatizaciones en México se atuvieron al propósito oficial de evitar los despidos; por ejemplo, en la privatización de TELMEX, con 49 000 trabajadores, no se produjeron despidos. Esto se debió parcialmente a la aceptación de los cambios en los contratos laborales por parte de los trabajadores y a la decisión del gobierno de crear instalaciones para capacitar de nuevo dentro de la empresa a los empleados que fueron desplazados por la nueva tecnología. Por otra parte, el tono pacífico de las relaciones industriales también estuvo influido por algunos dramáticos efectos de demostración: en 1988, como preludio a la privatización de Aeroméxico, el gobierno hizo frente a un sindicato en huelga declarando abruptamente la quiebra de la empresa. La fuerza de trabajo disminuyó de la noche a la mañana de 12 000 empleados a menos de 4 000 (Ruprah, 1992b). Además, los sindicatos mexicanos afirman que 100 000 trabajadores han quedado cesantes, ya sea por la privatización directa o por vía de la racionalización de las entidades estatales (*Latin American Weekly Report*, 1992b). En Chile, las privatizaciones no se vieron vinculadas a despidos masivos; de hecho, el empleo aumentó en muchas empresas. Sin embargo, la fuerza de trabajo de las empresas públicas ya había sido recortada drásticamente en anteriores reformas de ellas; hacia 1986 la fuerza de trabajo en las grandes empresas públicas era el 40% menor que en 1974 (Sáez, 1991). En Argentina, si bien se han despedido trabajadores como parte de la preparación para la privatización de un



blandos de los bancos multilaterales que, dicho sea de paso, han sido acreedores importantes de muchas EP.<sup>38</sup>

### 5. Regulación efectiva

Desde el punto de vista del bienestar social, las privatizaciones exitosas se basan en el supuesto clave de que las empresas pueden ser reguladas externamente por el sector público tan bien o mejor que si estuvieran bajo la propiedad pública directa. Sin embargo, la transferencia de la propiedad crea nuevos tipos de problemas que es preciso superar.

A menudo se afirma que la liberalización comercial es suficiente para regular los sectores de bienes transables en el mercado internacional y garantizar una eficiencia interna razonable. No obstante, esto puede tener validez sólo parcial en los países en desarrollo, pues existirán desfases y subsistirán obstáculos a la competencia de precios debido, entre otras cosas, al tamaño pequeño de muchos mercados internos y las consiguientes inelasticidades en los precios; los gastos inmediatos de la creación de redes de distribución; las disposiciones exclusivas de los concesionarios; la colusión, y los considerables costos del transporte en la región. En consecuencia, los países necesitarán nuevas estructuras institucionales y legales para promover niveles adecuados de competencia y controlar las estrategias arbitrarias de fijación de precios, especialmente en relación con los bienes duraderos. (También sería conveniente que contaran con normas técnicas de calidad y de protección del consumidor).

En lo que se refiere a las grandes empresas de servicios públicos, hasta ahora la estrategia usual ha sido la de transferir los monopolios públicos a manos privadas. Esta no es necesariamente una mala decisión; pese a los argumentos recientes que han minado la fuerza del razonamiento tradicional acerca del monopolio natural, en algunos sectores aún es legítimo debatir los efectos de la desconcentración en la eficiencia de la asignación de recursos. En efecto, un país en desarrollo puede no desear asumir el riesgo de experimentar con el quiebre de los sistemas integrados de servicio público.

No obstante, los nuevos sistemas reguladores que

---

complejo siderúrgico, la estrategia general ha consistido en la derogación de los contratos de trabajo, permitiéndole a los trabajadores que los renegocien. Es necesario estudiar el resultado de este proceso con el fin de establecer cómo les ha ido a los trabajadores en este nuevo limbo contractual.

<sup>38</sup> En algunos países el Banco Mundial ha financiado las indemnizaciones.

han surgido a partir de las privatizaciones de los sectores de servicios públicos en la región a menudo permiten el ingreso de nuevos participantes, lo que introduce el supuesto de un mercado disputable de inmediato o en el futuro. Sin embargo, cuando el operador original que domina el mercado es muy grande, será él y no el nuevo participante potencial quien constituirá una amenaza para el mercado; por lo tanto, en muchos casos la importancia práctica de la disputabilidad como un factor de regulación serio es bastante dudosa (Vickers y Yarrow, 1988). En consecuencia, aun si un mercado es disputable en principio, las autoridades públicas deben establecer una regulación efectiva y directa del precio y la calidad de los servicios de las empresas privatizadas para acrecentar tanto la eficiencia en la asignación de los recursos como la equidad social.

El esfuerzo regulador que deberá realizar la región será de gran magnitud, en especial en los servicios públicos. Primero, la regulación efectiva de los monopolios poderosos es una tarea intrínsecamente difícil y a veces conflictiva,<sup>39</sup> que puede poner a prueba la entereza de los reguladores más celosos y las administraciones gubernamentales más sofisticadas. Segundo, por la velocidad con que han surgido los sistemas públicos reguladores en América Latina, es probable que sus fallas afloren después de las privatizaciones; cuando sean importantes los países deberán buscar la forma de corregirlas sin perturbar las inversiones o los mercados de valores, donde las empresas de servicios públicos privatizadas suelen tener mucho peso. Tercero, los sistemas reguladores también deben ser flexibles ante la rápida evolución tecnológica de ciertos sectores de servicio público. Cuarto, es probable que los reguladores tengan que ser además diplomáticos internacionales, pues numerosos propietarios de las empresas de servicios públicos privatizadas en América Latina son extranjeros, y varias son de propiedad de gobiernos extranjeros.

Hay indicios de que la capacidad reguladora de la región va muy a la zaga de las privatizaciones. El problema no es tanto la falta de sistemas formales —que suelen ser bastante sofisticados e imaginativos, como sucede en el sector eléctrico chileno (Banolot, 1993)— sino que están surgiendo con un historial corto o sin él, y sus sistemas para hacer cumplir las normas son aparentemente débiles o inexistentes.<sup>40</sup> El

<sup>39</sup> Así lo ha demostrado la experiencia con empresas como British Telephone, British Gas y otras (*The Economist*, 1992).

<sup>40</sup> Sobre los casos de México y Argentina, véase Ruprah (1990a y 1992b) y Gerchunoff y Castro (1992), respectivamente. Los siste-

problema se agrava por el hecho de que, con el propósito de atraer compradores y permitirles financiar sus compromisos de inversión, a menudo las tarifas se ajustan previamente en forma muy generosa para las empresas privatizadas.<sup>41</sup>

La existencia de sistemas reguladores permisivos puede indicar que las autoridades han decidido apoyar la mayor eficiencia interna de la empresa privatizada a expensas de una eficiencia potencialmente deteriorada en la asignación de recursos, apostando veladamente a que la pérdida de eficiencia distributiva estática y de equidad social podría compensarse de sobra por los efectos catalíticos de la mayor rentabilidad del capital en el sector privatizado. Desafortunadamente, desde el punto de vista de la equidad este enfoque podría ser una versión más del estilo de desarrollo basado en el "chorreo" que tendió a dominar en el pensamiento de los años ochenta. Más aún, supone que el sector de bienes transables puede prosperar aun con distorsiones significativas en los precios relativos de importantes servicios públicos.

Los elementos esenciales para que la regulación tenga éxito son, entre otros, los siguientes:

i) Los sistemas reguladores deben crearse mucho antes de que se inicie la privatización de empresas de servicios públicos (Paredes, 1992), de manera de crear un historial y, posiblemente, subsanar algunos de los problemas operacionales más severos mientras la empresa aún es propiedad del Estado. Como mínimo, sería prudente evitar la privatización simultánea de varios servicios públicos cuyos sistemas reguladores no se hayan probado todavía.

ii) Los sistemas reguladores deben regirse por normas impersonales y directas, claramente definidas, técnicamente coherentes con las capacidades administrativas de los futuros reguladores, y comprensibles no sólo para los accionistas y los ejecutivos sino también para los consumidores; el establecimiento de sistemas reguladores complejos, si bien puede causar mucha satisfacción teórica, en la práctica tal vez signifique más problemas que soluciones.

iii) Los sistemas reguladores de los países en desarrollo deben concebirse de manera de tener en cuenta la eficiencia dinámica y no sólo la estática.

iv) Los órganos reguladores deben ser institucio-

---

mas chilenos tienen un historial, puesto que se crearon originalmente en los comienzos de los años ochenta; no obstante, ha existido mucha confusión en la interpretación y el cumplimiento de los diferentes sistemas.

<sup>41</sup> Véase Gerchunoff y Castro (1992) y Ruprah (1990a). En Chile, las tarifas experimentaron fuertes ajustes mucho antes de las priva-

nes públicas autónomas y los nombramientos de miembros de su junta directiva deben hacerse escalonadamente para no coincidir con los ciclos políticos.

v) El personal encargado de la regulación debe estar técnicamente calificado, muy bien pagado (en relación con la industria que se debe regular) y una vez terminadas sus funciones debe tener prohibición de trabajar en la industria regulada durante un lapso determinado.

vi) La junta directiva del órgano regulador deberá contar con canales fluidos de comunicación con la industria pertinente, pero reservarse al mismo tiempo la última palabra en las decisiones de regulación.

vii) Es preciso crear un marco legal especial para resolver las disputas entre la empresa y el regulador.

viii) El regulador debe disponer de un conjunto de sanciones claras, prácticas y de severidad creciente en caso de incumplimiento de la empresa.

ix) La revisión oficial del marco regulatorio en los diversos servicios públicos debe realizarse a lo largo de un período amplio, para evitar la simultaneidad de estos procesos: la dispersión de posibles disputas puede hacerlas menos perjudiciales para la confianza económica global.<sup>42</sup>

Suele olvidarse que un servicio público esencial nunca puede ser privatizado del todo, ya que el operador de última instancia será siempre el sector público. Para evitar el "riesgo moral" ligado a posibles acciones de los propietarios privados, el Estado tal vez debería considerar una regulación de la empresa privatizada más amplia que la habitual, que abarque su acumulación de deudas, su política de dividendos, su diversificación y sus inversiones. O bien podría renunciar a la regulación amplia y cobrar a la empresa privatizada la prima de riesgo a través de un "seguro público" que cubra los costos contingentes de la intervención estatal en caso de que la operación de la empresa se encuentre en situación crítica. El problema del riesgo moral puede ser más inasible en los sistemas reguladores que copian la fórmula IPC-X del Reino Unido, pues los costos imprevistos debidos a malas decisiones de gestión, o a factores exógenos, no

---

tizaciones. Cabe mencionar que el argumento de las limitaciones a la inversión de las EP en relación con las privatizaciones se debilita cuando la fuente principal del financiamiento de las nuevas inversiones son los aumentos de tarifas autorizados por el gobierno.

<sup>42</sup> Si los intervalos entre sesiones de control son muy largos, pueden crear la necesidad de efectuar ajustes de mayores proporciones. Una alternativa que vale la pena considerar es un proceso de control continuo que induzca miniajustes en un procedimiento similar al del tipo de cambio móvil.

pueden traspasarse a los precios.<sup>43</sup> Encontrar maneras comercialmente viables de evitar el riesgo moral es una tarea reconocidamente difícil. Sin embargo, si se hace caso omiso del problema se podría estar subestimando seriamente los costos de la privatización.

Por último, se podría argumentar que una regulación eficaz hará que baje el precio de venta de las

empresas reguladas en comparación con empresas que se mueven libremente en el mercado. Pero la diferencia tal vez no sea tan grande, pues los compradores astutos seguramente descontarán los efectos de un marco regulador excesivamente permisivo que probablemente requerirá de serios ajustes en fecha posterior.

## V

### Conclusiones

La privatización es hoy una realidad en América Latina. La mayoría de los programas nacionales de privatización son muy ambiciosos, por lo que no se avizora una desaceleración de la tendencia antes de que gran parte de las EP de la región haya sido enajenada. Los beneficios teóricos y prácticos de las privatizaciones en los países en desarrollo parecen ser más significativos en la mayoría de los sectores tradicionales de bienes transables internacionalmente, en los cuales los mercados liberalizados desempeñan en forma autónoma gran parte de la función reguladora (ojalá complementada por leyes antimonopólicas y de protección del consumidor). En cambio, son menos claros en sectores de servicios públicos con gran densidad de capital, o con grandes externalidades para la gestión macroeconómica; en estos casos el efecto de la privatización en el bienestar social estará estrechamente ligado a la capacidad de los gobiernos para regular la empresa privada, a través de la administración pública, en forma continua y efectiva.

Evidentemente, mientras más pobre sea un país y menos desarrollada su administración pública, mayor será la necesidad de cautela en la decisión de enajenar empresas estatales de servicios públicos muy grandes.<sup>44</sup> En todo caso, sólo el tiempo dirá en qué medida el proceso real de enajenación y su producto

final acrecientan el bienestar social. Pero cualesquiera sean los beneficios que se obtengan de las privatizaciones, éstos pueden aumentar si se presta mayor atención al objetivo de equidad social.

Hemos formulado propuestas para elevar los beneficios sociales de las privatizaciones, dirigiéndolas a cinco aspectos fundamentales: mayor transparencia, más esfuerzos sistemáticos para maximizar el precio de venta, compensación justa para los trabajadores desplazados, asignación de los ingresos procedentes de las enajenaciones al desarrollo social y regulación pública efectiva.

El objetivo de la equidad social por cierto debe conciliarse con otros objetivos. Sin embargo, la conciliación con muchos de los objetivos expresos de la privatización no exige necesariamente grandes sacrificios en materia de equidad, por la existencia de muchos aspectos complementarios. Más difícil parece ser conciliar los propósitos de equidad con las urgencias fiscales. Por lo tanto, sería útil que los préstamos de apoyo presupuestario —que otorgan los organismos multilaterales a los países en desarrollo dispuestos a iniciar un programa de privatización cuidadoso y socialmente equitativo—, fueran reforzados o por lo menos entregados al principio del período de ajuste correspondiente. Esto puede justificarse con un argumento convincente para esos mismos organismos: con ello se elevaría la solvencia de sus prestatarios.

Para resumir, la reforma de las empresas públicas mediante la privatización es una tarea compleja que debe conciliar objetivos reales a veces contrapuestos.

<sup>43</sup> La fórmula implica que el aumento medio de los precios regulados es menor que la tasa de inflación interna. Se supone que esto constituye un incentivo para la innovación y la reducción de costos. Sin embargo, es posible que exista poco espacio para absorber los déficit (por proyectos fracasados, problemas de refinanciamiento, etc.) El sector de las telecomunicaciones en México y Argentina será regulado por variantes de la fórmula IPC-X. En el caso de Argentina, se harán ajustes para tener en cuenta modificaciones adversas del tipo de cambio. Véase Gerchunoff y Castro (1992) y Ruprah (1990a).

<sup>44</sup> Se podría explorar otras alternativas, tales como los contratos por resultados o el pago de honorarios a un empresario privado con experiencia que busque cumplir objetivos públicos determinados.

No obstante, las consideraciones básicas ante las privatizaciones deben ser la equidad social y la eficiencia dinámica. Estas consideraciones sólo deben sacrificarse a otros objetivos de manera renuente y en modalidades que hagan que no sólo los beneficios sino también los costos sociales de la decisión sean explícitos para el público. Las iniciativas más recientes de privatización pueden extraer de los programas más avanzados, algunas enseñanzas sobre la manera de acrecentar los beneficios sociales netos del proceso.

Pero todos los esquemas, por buenos que sean, dejarán algunos problemas que deberán ser resueltos por gobiernos posteriores. A la luz de lo anterior, es preciso ver la privatización no tanto como un fenómeno, sino como un proceso en el que la enajenación de las EP acarreará la necesidad de otras reformas, especialmente en el área de la regulación pública. El éxito que logren los gobiernos en esta última materia contribuirá a determinar los beneficios sociales netos de la privatización.

### Bibliografía

- Altimir, Oscar y Robert Devlin (1992): Una reseña de la moratoria de la deuda en América Latina, en Oscar Altimir y Robert Devlin (editores), *Moratoria de la deuda en América Latina: experiencia de los países*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Akyuz, Yilmaz (1992): *Financial Reform and the Development Process*, Ginebra, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).
- Atkinson, Anthony y Stiglitz, Joseph (1980): *Lectures on Public Economics*, Nueva York, McGraw-Hill.
- Banlot, Vivianne (1993): La regulación del sector eléctrico: la experiencia chilena, en Oscar Muñoz (editor), *Más allá que las privatizaciones: hacia el estado regulador*, Santiago de Chile, Ediciones CIEPLAN.
- Castillo, Mario (1991): Privatizaciones de empresas públicas en Chile: el caso del sector de telecomunicaciones, Santiago de Chile, CEPAL, mimeo.
- CEPAL (1990): *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.90.II.G.6.
- \_\_\_\_\_(1991): *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe, 1991* (LC/G. 1696), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_(1992a): *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (LC/G. 1701 (SES.24/3)), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_(1992b): *La reestructuración de empresas públicas: el caso de los puertos de América Latina y el Caribe*, Cuadernos de la CEPAL, N° 68, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.92.II.G.9.
- \_\_\_\_\_(1992c): *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad* (LC/G.1702 (SES.24/4) Rev.1), Santiago de Chile.
- CORFO (Corporación de Fomento) (1988): *Ponga su futuro en acción*, Santiago de Chile.
- Cornia, Giovanni Andrea, Richard Jolly y Frances Stewart (1988): *Adjustment with a Human Face*, vols. I-II, Oxford, Clarendon Press.
- Devlin, Robert (1989): *Debt and Crisis in Latin America: The Supply Side of the Story*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- Errázuriz, Enrique, Rodolfo Fortunati y Cristián Bustamante (1989): *Huachipato*, Programa de Economía del Trabajo. (PET), Santiago de Chile, Academia de Humanismo Cristiano.
- Errázuriz, Enrique y Jacqueline Weinstein (1986): *Capitalismo popular y privatización de empresas públicas*, Documento de trabajo, N° 53, Programa de Economía del Trabajo (PET), Santiago de Chile, Academia de Humanismo Cristiano.
- Ffrench-Davis, Ricardo (1982): El experimento monetarista en Chile: una síntesis crítica, *Colección estudios CIEPLAN*, N° 9, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina (CIEPLAN), diciembre.
- Floyd, Robert, Clive Gray y R. Short (1984): *Public Enterprises in Mixed Economies*, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Fondo de Inversiones de Venezuela (1992): *Política de privatizaciones y reestructuración*, Caracas, junio.
- Galal, Ahmed, Leroy Jones, Pankaj Tandon e Ingo Vogelsang (1992): Synthesis of cases and policy summary, trabajo presentado en la conferencia The Welfare Consequences of Selling Public Enterprises, Washington, D.C., Banco Mundial, 11-12 de junio, mimeo.
- Gerchunoff, Pablo y Lilian Castro (1992): La racionalidad macroeconómica de las privatizaciones: el caso argentino, trabajo presentado en el Seminario Regional sobre Reformas de Políticas Públicas, CEPAL, Santiago de Chile, 3-5 de agosto, mimeo.
- Gerchunoff, Pablo y Germán Coloma (1992): Privatizaciones y reforma regulatoria en la Argentina, trabajo presentado en el Seminario Regional sobre Reformas de Políticas Públicas, CEPAL, Santiago de Chile, 3-5 de agosto, mimeo.
- Gemines (1989): *Análisis de la coyuntura económica*, Santiago de Chile, agosto.
- Ground, Richard (1984): Los programas ortodoxos de ajuste en América Latina: un examen crítico de las políticas del Fondo Monetario Internacional, *Revista de la CEPAL*, N° 23, Santiago de Chile, CEPAL, agosto. Publicación de las Naciones Unidas N° de venta S.84.II.G.4.
- Hachette, Dominique y Rolf Lüders (1992): *La privatización en Chile*, San Francisco, ICS Press.
- Hanke, Steve (1987): Introduction, Steve Hanke (ed.) *Privatization and Development*, San Francisco, ICS Press.
- Hemming, Richard y Ali Mansoor (1988): *Privatization and Public Enterprises*, Occasional Paper N° 56, Washington, D.C., FMI.
- Herrera, Alejandra (1991): *Privatización de los servicios de telecomunicaciones: el caso argentino*, Nueva York, Columbia Business School, agosto.

- Hirschman, Albert (1970): *Exit, Voice and Loyalty*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Jones, Leroy, Pankaj Tandon e Ingo Vogelsand (1990): *Selling Public Enterprises*, Cambridge, Mass., MIT Press.
- Khanna, Wikram (1992): Mexico's economic resurgence highlighted at World Bank conference, *IMF Survey*, Washington, D.C., FMI, 25 de mayo.
- Killick, Tony (1989): *A Reaction Too Far*, Londres, Overseas Development Institute.
- Killick, Tony, Graham Bird, Jennifer Sharpley y Mary Sutton (1984): The IMF: case for a change in emphasis, Richard Feinberg y Valeriana Kallab (eds.), *Adjustment Crisis in the Third World*, New Brunswick, Transaction Books.
- Lahera, Eugenio (1992): Un sector público con entrada y salida, *El Diario*, Santiago de Chile, 29 de abril.
- Latin American Weekly Economic Report (1992a): Aspe announces big debt mop-up, Londres, 18 de junio de 1992.
- \_\_\_\_\_(1992b): Counting the cost of privatization, Londres, 13 de agosto.
- Latin Finance (1991): Privatization in Latin America, Florida, Estados Unidos, marzo.
- \_\_\_\_\_(1992): Privatization in Latin America, Florida Estados Unidos, marzo.
- Mansoor, Ali (1988): *The Budgetary Impact of Privatization*, Washington, D.C., FMI.
- Marcel, Mario (1989): *La privatización de empresas públicas en Chile 1985-1988*, Notas Técnicas, N°125, Santiago de Chile, CIEPLAN.
- Marco Modiano, Eduardo (1992): Discurso en el seminario The Politics and Economics of Public Revenues and Expenditures, auspiciado por el Banco Mundial y el Ministerio de Asuntos Económicos, Brasilia, 10-12 de junio.
- Marfán, Manuel (1984): Una evaluación de la nueva reforma tributaria, *Colección estudios CIEPLAN*, N°13, Santiago de Chile, CIEPLAN, junio.
- Martín del Campo, Antonio y Donald Winkler (1992): Reformas de las empresas públicas latinoamericanas, *Revista de la CEPAL*, N° 46, abril.
- Moffett, Matt (1992) Mexico's bull market lifts new generation into the wealthy elite, *Wall Street Journal*, 6 de mayo.
- Ortega, Luis (1989) (ed.): *CORFO: 50 años de realizaciones, 1939-1989*, Santiago de Chile, Universidad de Santiago, Departamento de Historia.
- Paredes, Ricardo (1993): Privatización y regulación: lecciones de la experiencia chilena, en Oscar Muñoz (editor), *Más allá que las privatizaciones: hacia el estado regulador*, Santiago de Chile, Ediciones CIEPLAN.
- Nair, Govindan y Anastasios Filippides (1988): *How Much Do State-Owned Enterprises Contribute to Public Sector Deficits in Developing Countries - And Why?* Documento de Trabajo N° 45, Washington, D.C., Banco Mundial, diciembre.
- Ramos, Joseph (1986): *Neo-Conservative Economics in the Southern Cone of Latin America, 1973-1983*, Baltimore, Johns Hopkins Press.
- \_\_\_\_\_(1992): Equilibrios macroeconómicos y desarrollo, Osvaldo Sunkel (ed.), *El desarrollo desde dentro*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Ruprah, Inder (1990a): Privatization: case study Teléfonos de México, México, D.F., mimeo.
- \_\_\_\_\_(1990b): Privatization: case study Compañía Mexicana de Aviación, México, D.F., CIDE, mimeo.
- \_\_\_\_\_(1992a): Divestiture and reform of public enterprises: the Mexican case, México, D.F., mimeo.
- \_\_\_\_\_(1992b): Aeroméxico, México, D.F., mimeo.
- Sáez, Raúl (1991): An overview of privatization in Chile: the episodes, the results and the lessons, Santiago de Chile, mimeo. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (sfh): *El proceso de enajenación de entidades paraestatales*, México, D.F.
- Seth, R. (1989): Distributional issues in privatization, *Federal Reserve Bank of New York Quarterly Review*, vol. 14, N° 2, verano.
- Tandon, Pankaj (1992): *México*, vol. 1, trabajo presentado a la conferencia sobre The Welfare Consequences of Selling Public Enterprises, Washington, D.C., Banco Mundial, 11-12 de junio.
- The Economist* (1992): Offwiththelot, Nueva York, 15 de agosto.
- Valenzuela Silva, Mario (1989): *Reprivatización y capitalismo popular en Chile*, Estudios Públicos, N° 33, Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos (CEP), verano.
- Vickers, John y George Yarrow (1988): *Privatization: An Economic Analysis*, Cambridge, Mass., MIT Pres.
- Welch, John (1992): *The New Finance of Latin America: Financial Flows, Markets, and Institutions in the 1990s*, Dallas, Federal Reserve Bank of Dallas.
- West, Peter (1991): El regreso de América Latina al mercado crediticio privado internacional, *Revista de la CEPAL*, N° 44 (LC/G.1667-P), Santiago de Chile, agosto.
- Williamson, John (1990): *The Process of Policy Reform in Latin America*, Washington, D.C., Institute for International Economics.
- Woodrow Wilson Center (1991): *Noticias*, primavera.

## Orientaciones para los colaboradores de la *Revista de la CEPAL*

La Dirección de la *Revista* tiene interés permanente en estimular la publicación de artículos que analicen el desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe. Con este propósito en mente y con el objeto de facilitar la presentación, consideración y publicación de los trabajos, ha preparado la información y orientaciones siguientes que pueden servir de guía a los futuros colaboradores.

—El envío de un artículo supone el compromiso por parte del autor de no someterlo simultáneamente a la consideración de otras publicaciones periódicas.

—Los trabajos deben enviarse en su original español, portugués o inglés, y serán traducidos al idioma que corresponda por los servicios de la CEPAL.

—La extensión de los trabajos no deberá exceder de 33 páginas (mecanografiadas a doble espacio en formato carta), pero también se considerarán artículos más breves. Es conveniente enviar un original y una copia. También es recomendable el envío de diskettes, si los hubiere (IBM o compatible, programa *Wordperfect*).

—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 (no más de 250 palabras) del artículo, en que se sinteticen sus propósitos y conclusiones principales.

—**Las notas y las referencias bibliográficas deberán limitarse a las estrictamente necesarias. Se encarece revisar cuidadosamente tanto las referencias bibliográficas como las citas textuales, ya que son de responsabilidad del autor.** Se recomienda, asimismo, restringir el número de cuadros y gráficos al indispensable y evitar su redundancia con el texto.

—Recomendación especial merece la bibliografía. Se solicita consignar con exactitud en cada caso, toda la información necesaria (nombre del o los autores, título completo incluido subtítulo cuando corresponda, editor, ciudad, mes y año de publicación y si se trata de una serie, indicar el título y el número del volumen o la parte correspondiente, etc.).

—La Dirección de la *Revista* se reserva el derecho de encargar la revisión y los cambios editoriales que requieran los artículos.

—Los autores recibirán un ejemplar de cortesía de la *Revista* en que aparezca su artículo más 30 separatas del mismo, tanto en español como en inglés, al tiempo de la aparición de la publicación en uno u otro idioma.

## Publicaciones recientes de la CEPAL

**Estudio Económico de América Latina y el Caribe 1991 (LC/G.1741-P)**, Santiago de Chile, septiembre de 1992, 299 páginas.

Esta publicación es el volumen I del *Estudio Económico de América Latina y el Caribe* correspondiente a 1991, y precede a la del volumen II, que contendrá la información por países. En la primera parte se da una visión de las tendencias principales de la economía de la región; se analiza con más detalle el nivel de actividad; la oferta y demanda globales; la política macroeconómica y la inflación; el empleo y los salarios; las finanzas públicas, el sector externo, la deuda externa y la evolución de las economías del Caribe. En la segunda parte se analiza la situación de la economía mundial y en la tercera se examina la política cambiaria en América Latina a comienzos de los años noventa.

**Ensayos sobre coordinación de políticas macroeconómicas (LC/G.1740-P)**, diciembre de 1992, 249 páginas.

Se espera que esta publicación proporcione elementos de juicio, tanto a los estudiosos de la integración como a quienes toman las decisiones en las esferas gubernamentales, sobre el complejo tema de la coordinación de políticas macroeconómicas. La falta de experiencias concretas al respecto en la región justifica este esfuerzo por difundir, por una parte, aquellos intentos orientados a sistematizar algunos elementos del proyecto para construir "la gran Europa" —que, guardando las debidas diferencias, es un paradigma—, y por otra, ciertas reflexiones sobre la viabilidad de que en las agrupaciones subregionales de integración se establezca algún grado de coordinación o de convergencia de las principales políticas macroeconómicas.

El libro consta de cuatro partes precedidas por una introducción general. En esta última se sintetizan algunas de las materias tratadas —en particular las tareas de la unificación europea— y, al mismo tiempo, se opina acerca de ciertos aspectos de la discusión conceptual, de un posible marco analítico y de las experiencias de la Comunidad Europea y del Grupo de los Siete, que son relevantes para la región. La introducción recoge, asimismo, algunas ideas del fértil debate que se llevó a cabo en la reunión sobre "La coordinación de las políticas macroeconómicas como factor de la integración en América Latina y en Europa" realizada en Santiago de Chile, los días 28 y 29 de octubre de 1991.

La primera parte presenta los aspectos conceptuales de la coordinación de políticas macroeconómicas; la segunda, las lecciones y las nuevas encrucijadas de la construcción europea, y la tercera y la cuarta, presentan consideraciones relativas al caso de América Latina. Como todas ellas corresponden a trabajos independientes, no cabe buscar un hilo conductor que las relacione; sin embargo, sus enfoques resultan complementarios y se han organizado de lo general a lo particular, y en orden creciente de concre-

ción empírica. Todos los trabajos se prepararon durante 1991 y, por lo tanto, no recogen algunos acontecimientos importantes posteriores a ese año. Otra limitación de los textos sobre América Latina es que se refieren principalmente al MERCOSUR y, en menor grado, a las otras agrupaciones formadas por los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). No se consideraron otras experiencias significativas en la región, como el Mercado Común Centroamericano (MCCA) o la Comunidad del Caribe (CARICOM), porque se trataba de un esfuerzo inicial en esta materia y por lo tanto era conveniente restringir su alcance.

En los ensayos relativos al caso latinoamericano se plantea que es posible que se pueda trabajar con dos cortes metodológicos: uno para averiguar cuáles son los aspectos fundamentales de la coordinación de políticas macroeconómicas cuando hay equilibrios globales internos o cuando se carece de ellos y el otro para indagar acerca de la existencia o inexistencia de una protección arancelaria armónica entre los países que se integran. A partir de esto se obtiene una especie de matriz en la que se combinan las situaciones de equilibrio y desequilibrio macroeconómicos con el grado y similitud de la protección externa.

Un primer elemento en la matriz de conceptualización propuesta es que la posibilidad de coordinación de políticas macroeconómicas en un escenario de suma inestabilidad parece casi nula. Pero también en caso de países con equilibrios globales razonables, éstos pueden no bastar si sus modelos de desarrollo son distintos y difieren, por lo tanto, sus políticas específicas, como por ejemplo, la política cambiaria.

Un segundo elemento es el hecho de que los aranceles externos comunes y las barreras no arancelarias, si están coordinadas, ayudan a establecer una frontera del mercado ampliado, porque introducen cierta certidumbre, simetría y sustentabilidad. Se define así un horizonte de condiciones de competencia suficientemente previsible para que se den las decisiones de inversión que suponen una ampliación de la capacidad productiva en búsqueda de una especialización y complementación cada vez mayores.

Un tercer elemento se refiere al grado de desarrollo de los países que se integran y a su capacidad de oferta. En un esquema de integración en el cual participan países, como Brasil, que tienen una oferta exportable diversificada, aunque no exista un alto grado de certidumbre, simetría y sustentabilidad, siempre habrá efectos de competencia en el mercado ampliado. Esto puede ser diferente cuando sólo concurren a dicho mercado países con oferta limitada o menor capacidad de exportación.

El cuarto y último elemento alude a que con protecciones muy bajas y márgenes de preferencia reducidos e inciertos, la coordinación de políticas parece ser más necesaria que en los antiguos esquemas de altos aranceles y márgenes de preferencia elevados, puesto que éstos creaban un espacio muy vasto para que las demás políticas comerciales pudieran diferir en un rango más amplio.

Hay un aspecto adicional, que se refiere a la naturaleza de los procesos de integración que se pretende establecer, puesto que a simple vista se verifica que en la región los distintos esquemas tienen objetivos e instrumentos que no son homogéneos. Por ejemplo, no son comparables entre sí la ALADI, el MERCOSUR y el Acuerdo de Complementación Económica entre Chile y México.

Se señala, por otra parte, que queda un largo camino por recorrer antes de que se establezca el libre comercio entre los países de la región. De las naciones miembros de la ALADI, sólo tres carecen casi del todo de barreras no arancelarias al comercio —Bolivia, Chile y México— y en general los niveles arancelarios

son muy variables, puesto que van desde tarifas máximas de 85% hasta otras que no sobrepasan 10%. A esta realidad hay que agregar que las concesiones arancelarias entre los participantes en las diferentes agrupaciones y subagrupaciones de la región difieren apreciablemente. Se concluye, en consecuencia, que el desafío de alcanzar una apertura real y homogénea de las economías hacia los restantes países de la región es enorme.

En cuanto a las estrategias en materia de incentivos para la integración, en líneas muy generales se pueden identificar de tres tipos: de coordinación de políticas macroeconómicas, de armonización de políticas estructurales y de concesión de preferencias comerciales. Dichas estrategias no se excluyen mutuamente y normalmente se debería trabajar con una síntesis o combinación de ellas. No obstante, por lo general se le concede prioridad a aquella que sea más viable en función del entorno internacional de comercio, el ambiente interno y la política económica y política de los países que participan en un determinado proceso de integración. En las condiciones actuales se propone buscar, preferentemente, la armonización de las políticas estructurales en relación con los incentivos a las exportaciones, compras gubernamentales, reglas de origen y otras semejantes, sin atenerse a fórmulas específicas. Al proceder de ese modo no se concedería una importancia excesiva al avance en el arancel externo común, ni se subordinaría la promoción de las otras políticas al logro de progresos en esta materia.

Al mismo tiempo, se apunta al hecho de que si se desea establecer cierto grado de irreversibilidad en un proceso de integración, por ejemplo en el MERCOSUR, no se debe excluir el tema de la coordinación de las políticas macroeconómicas ni de la concesión de preferencias comerciales, aunque tengan un papel subsidiario en el proceso y las posibilidades de avance en esos ámbitos sean limitadas. Esto, sin perjuicio de dar prioridad a la armonización de políticas estructurales para generar incentivos que le den continuidad al proceso de integración.

Se afirma, en síntesis, que en las condiciones de apertura comercial unilateral y generalizada, como se da en casi todos los países de América Latina, será difícil crear incentivos a la integración basados en preferencias arancelarias. También que será complicado avanzar en la coordinación de políticas macroeconómicas en circunstancias de baja interdependencia y de inestabilidad en los países que debieran liderar los procesos.

Los antecedentes expuestos en esta publicación permiten identificar ciertos criterios útiles para abordar en general el caso latinoamericano desde un punto de vista teórico y empírico, haciendo algunas referencias particulares a la integración entre Argentina y Brasil. Estos criterios se refieren a las lecciones sobre el vínculo entre la integración y la coordinación de las políticas macroeconómicas que se desprenden de la teoría tanto política como económica; a las enseñanzas que surgen de las experiencias de la CEE y del Grupo de los Siete y a la medida en que ambas pueden aplicarse al caso latinoamericano y en especial al de Argentina y Brasil, y a cuál es la incidencia de las políticas macroeconómicas observable en el comercio de la región.

En relación con el marco teórico, se plantea que tanto desde el punto de vista de la ciencia económica como política, el nexo entre la integración y la necesidad de coordinación macroeconómica se encuentra en el concepto de interdependencia; sin embargo, ambas ciencias entienden de manera diferente la forma en que este concepto se mide y se interpreta. Para los economistas, la preocupación mayor se concentra en los efectos de algunos cambios marginales, es decir, en la incidencia de las variaciones macroeconómicas, sobre todo por medio de las elasticidades, en el comercio y

en las inversiones bilaterales. Para los politólogos, en cambio, es más importante examinar cuáles son los efectos promedios de la interdependencia económica con otros países, o sea, en qué medida se tienen que tomar en consideración las acciones de estos países desde el punto de vista de las repercusiones que tienen sobre el grado de libertad de sus propias políticas.

En efecto, se afirma que si bien algunas perturbaciones macroeconómicas pueden impedir el desarrollo de los vínculos económicos, especialmente los comerciales, por sus repercusiones a través de las variaciones marginales, esa circunstancia no genera grandes preocupaciones desde el punto de vista político, si este comercio no tiene mucha importancia a nivel global para un país, en particular si hay un conflicto de intereses entre los distintos objetivos de la política nacional.

Se concluye a partir de esta realidad que el avance hacia la coordinación macroeconómica debería iniciarse con el intento de hacer converger algunas variables claves, como por ejemplo, la tasa de inflación, al propio ritmo y según las capacidades de cada país. Así, se agrega que sólo después de haber alcanzado cierto grado de convergencia se podría progresar hacia formas más ambiciosas de coordinación macroeconómica.

Se hace hincapié, entonces, en cuán poco influyen algunas variables macroeconómicas sobre el comercio bilateral y en cómo, por ejemplo, empíricamente casi no se advierte el efecto de la volatilidad cambiaria en el intercambio entre Argentina y Brasil. Esto parece ser atribuible a una gran cantidad de medidas sectoriales que se superponen a la influencia de los tipos de cambio, y a que las políticas comerciales de promoción de las exportaciones pueden eliminar en parte importante el riesgo cambiario. Por último, se argumenta que tanto los mercados externos como internos muestran inestabilidad, lo que significa que el análisis debería considerar variaciones relativas y no absolutas. Además, según lo indica otro resultado empírico, el comercio bilateral ha reaccionado de manera más que proporcional a las variaciones de la demanda interna en ambos países.

Se plantea, en definitiva, que si se retoma la senda del crecimiento sostenido, se aumentará la interdependencia y esto generará una cierta presión hacia la coordinación macroeconómica. Sin embargo se sostiene que, para volver a crecer hay que restaurar la credibilidad y gobernabilidad de las políticas macroeconómicas, en particular los equilibrios fiscales, tarea en la que difícilmente se podrá buscar ayuda en los compromisos externos. En otras palabras, se deja en claro que es preciso poner "la casa en orden" para poder progresar en la integración.

Finalmente se enfatiza el hecho de que la demanda de coordinación de políticas corresponde a una aspiración de aumentar la estabilidad y la previsibilidad en los escenarios futuros, como elemento esencial para crear un ambiente favorable a la inversión. Por el lado de la oferta, las restricciones analizadas acerca de la capacidad para controlar los instrumentos, limitan las posibilidades de plena participación de los países latinoamericanos en acciones de coordinación de políticas macroeconómicas y hacen necesario buscar sistemáticamente las áreas donde sea factible algún avance.

**Reestructuración y desarrollo de la industria automotriz mexicana en los años ochenta: evolución y perspectivas (LC/G.1672-P), serie Estudios e Informes de la CEPAL, N.º. 83, Santiago de Chile, agosto de 1992, 191 páginas.**

En años recientes, pocos sectores manufactureros en México han tenido tanto éxito como la industria automotriz tanto en la expan-



sión de sus exportaciones como en la superación del tradicional déficit de balanza comercial. Este estudio intenta explicar las razones de esa notable evolución, particularmente en un período que muchos han calificado como la década perdida para el desarrollo latinoamericano y en el que todos los indicadores económicos de México —menos los de exportación— registraron un estancamiento o un franco retroceso a partir de 1982.

El estudio está dividido en cinco capítulos:

En el primero se realiza una evaluación crítica del programa formulado en 1983 por el gobierno mexicano para reestructurar la industria y el comercio exterior. Se examinan los antecedentes de la crisis de 1982, la respuesta del gobierno mexicano y los aspectos más destacados del Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior. En seguida se hace un análisis detallado del desempeño de la industria y del comercio exterior durante el período 1983-1988, subrayando los elementos fundamentales del entorno macroeconómico que condiciona la evolución del sector, así como los alcances de las principales políticas aplicadas en materia de fomento industrial, inversión extranjera, racionalización de la producción y promoción de las exportaciones manufactureras; por último, se destaca el papel que desempeñaron algunos programas sectoriales de reestructuración industrial en la consecución de los objetivos propuestos.

En el segundo capítulo se examina el programa de reestructuración de la industria automotriz mexicana en el contexto de los cambios ocurridos en la economía internacional. Con tal propósito se describen los antecedentes más importantes de la política que determinó su desarrollo hasta 1980, señalando las distintas etapas de su evolución y sus principales logros. De la misma manera, se revisan en general las profundas transformaciones experimentadas por el sector automotor en todo el mundo durante los años setenta, las que, a partir de 1978, constituyeron un importante marco de referencia para las políticas automotrices mexicanas y, particularmente, para la elaboración del Decreto de Racionalización de la Industria Automotriz de 1983.

En el capítulo tercero se hace una evaluación detallada del desarrollo de la industria mexicana de automóviles y de autopartes durante los años ochenta. Se dedica especial atención al comportamiento de la balanza comercial, de las importaciones y, particularmente, de las exportaciones. En el caso de la industria automotriz terminal, estas últimas se desagregan por empresa, por tipo de vehículo y por país de destino, tratando en lo posible de llegar a conclusiones reveladoras sobre el porqué de su expansión. Las exportaciones de la industria de autopartes se analizan, en general, destacando la función creciente que tienen en su desempeño la inversión extranjera y en especial los grandes fabricantes de vehículos. Luego se analiza la evolución del mercado automotor mexicano durante la misma década, su expansión, su contracción y su vuelta al crecimiento a partir de 1988, y las formas en que las diversas empresas de la industria automotriz terminal y de autopartes satisfacen sus demandas.

En relación con el cambio estructural orientado a la exportación, se examina la importante influencia de diversos factores, como el nuevo patrón de inversiones modernas y competitivas, la proximidad del mercado norteamericano y los efectos de la política gubernamental de estímulo a la inversión y al desarrollo regional.

A continuación se analiza en particular el efecto que produce en las inversiones y las exportaciones la disponibilidad de mano de obra abundante y de bajo costo pero, sobre todo, con crecientes niveles de calificación, productividad y confiabilidad, que permitió aumentar considerablemente la capacidad de competencia y la cali-

dad de la producción en las nuevas plantas, incluso en las que no utilizan tecnologías de avanzada ni han alcanzado escalas internacionales.

Finalmente en este capítulo se examina la creciente importancia que tiene en los años ochenta la industria maquiladora de autopartes de exportación establecida en la frontera norte con los Estados Unidos, que se ha convertido en una notable generadora de empleos y de divisas, aunque con bajo valor agregado.

En el capítulo cuarto se proponen algunas conclusiones generales. La principal de ellas es que los años ochenta fueron una época de recesión, poco favorable para el desarrollo de la industria automotriz mexicana, y que ésta logró reconvertirse y orientarse eficazmente hacia la exportación en virtud de la convergencia de una serie de factores propicios como:

i) Un entorno de competencia internacional que empujó a las grandes empresas mundiales a buscar centros competitivos para el ensamble de automóviles y el abastecimiento de partes y componentes;

ii) un ámbito macroeconómico interno que determinó la existencia de salarios bajos, de un tipo de cambio competitivo y de un conjunto de incentivos y presiones para exportar, entre los cuales destacó la fuerte contracción del mercado interno, después de haberse ampliado considerablemente la capacidad instalada;

iii) la disponibilidad de mano de obra calificada y de bajo costo, de cuadros gerenciales experimentados y de una planta recién modernizada; todo ello permitía ensamblar vehículos y producir autopartes a costos razonables, pero especialmente con niveles muy altos de productividad y calidad en términos internacionales;

iv) una política de fomento a la industria en general, y del sector automotor en particular, que promovió la reconversión competitiva de la industria y las exportaciones, dentro de un marco que, por una parte, era lo suficientemente estable en el mediano plazo (cinco años) como para planificar las inversiones y los cambios y, por la otra, lo bastante flexible en la práctica como para que fuera posible compatibilizar las estrategias particulares con los planes y objetivos integrales.

Al momento de terminarse este estudio, el gobierno mexicano adoptó dos decisiones de gran trascendencia para la industria automotriz. En primer lugar, en diciembre de 1989 se expidieron nuevos decretos de fomento y modernización de la industria automotriz, que a partir del año modelo 1991 (iniciado en noviembre de 1990) habrían de sustituir a la legislación de 1983, evaluada en el presente estudio. En segundo lugar, México anunció, en 1990, la decisión de iniciar conversaciones con los Estados Unidos y Canadá para negociar un acuerdo trilateral en materia de comercio e inversiones, lo que cambiaría las condiciones en que se desenvuelve la industria automotriz.

Considerando estos importantes cambios, la Unidad Conjunta CEPAL/CET sobre Empresas Transnacionales solicitó que se elaborara un addendum, que se ha incluido como capítulo quinto de este trabajo y que lleva por título "La nueva legislación automotriz mexicana y las perspectivas de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y Canadá".

Es posible afirmar que a fines de 1991 el mercado interno se había recuperado considerablemente; los efectos de la legislación de diciembre de 1989 comenzaban a hacerse sentir, lo que se reflejaba en nuevos proyectos de inversión (Nissan, Ford, Mercedes-Benz), pero también en un importante crecimiento en las importaciones de componentes y, más recientemente, de automóviles; por su parte, las negociaciones del tratado de libre comercio se encontraban empujadas en lo que respecta a la industria automotriz,

debido a las fuertes exigencias norteamericanas sobre contenido regional, a las que se oponen Europa y Japón. A ello se sumaba la amenaza de una muy rápida desaparición del Decreto de la Industria Automotriz y, por ende, de los apoyos todavía necesarios para la industria nacional de autopartes.

**Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía de Chile (1974-1989).** Proyecto de inversión y estrategias de las empresas transnacionales (LC/G.1677-P), serie Estudios e Informes de la CEPAL, N° 85, Santiago de Chile, agosto de 1992, 257 páginas.

La magnitud alcanzada por la transferencia neta de recursos financieros al exterior por concepto de pago neto de intereses y utilidades permite explicar la persistencia de los déficit fiscales de los países de América Latina y las consecuentes espirales inflacionarias. Estos factores han terminado por doblegar a los gobiernos, que habían tratado en general de compatibilizar el cumplimiento de sus funciones esenciales con el pago de la deuda externa. Al cabo de ocho años de ajuste, no parece adecuado sostener que los altos niveles de inflación hayan obedecido exclusivamente al comportamiento de los salarios o al gasto social en que incurrieron los gobiernos.

La economía chilena parece ajena a este desalentador cuadro general. ¿Es la economía chilena el modelo que debe imitar el resto de los países de la región? ¿Ha superado el complejo síndrome de los desequilibrios estructurales que tantas trabas ponen para que los demás países de América Latina y el Caribe alcancen un desarrollo sostenido, estable, con baja inflación, desempleo reducido, y con agentes económicos deseosos de invertir en actividades productivas?

La transferencia de recursos financieros al exterior, problema medular anotado por la CEPAL en toda la región, no está ausente del devenir de la economía chilena, y es probable que su intensidad aumente en forma considerable por efecto del fuerte incremento que experimentaron la inversión extranjera directa y la conversión de deuda externa en capital a fines de los años ochenta, lo que determinó una notoria elevación del peso relativo de las empresas transnacionales en la actividad económica. Por cierto, no debe olvidarse que a partir de 1992, como consecuencia de esta situación, se incrementarán de modo tan sustancial los pagos netos de utilidades, que incluso no es impensable que se repatrien los capitales a sus países de origen.

En los últimos años, las remesas de las utilidades obtenidas por los inversionistas extranjeros han superado cada vez con mayor amplitud el volumen tanto de la inversión externa directa neta, definida como inversión externa materializada menos los recursos que han ingresado como créditos por intermedio del DL 600, como de la depreciación anual de la inversión extranjera acumulada en el país remitida al exterior. De acuerdo con antecedentes proporcionados por el Banco Central de Chile, entre 1982 y 1989, la transferencia neta de recursos financieros de la economía chilena al exterior fue del orden de 6 080 millones de dólares, esto es, alrededor de un tercio del endeudamiento externo del país.

Simultáneamente al impacto sobre las cuentas del sector externo, debe presumirse que la magnitud alcanzada por la inversión extranjera en los últimos años (equivalente a más del 50% de la inversión total) tendrá, asimismo, una importancia fundamental en la futura modalidad de desarrollo de la economía chilena, condicionando así su estructura futura por el privilegio concedido al desarrollo de determinados sectores productivos.

Estos elementos hacen ver, por un lado, la conveniencia de someter a un análisis exhaustivo las principales características de la inversión extranjera en la economía chilena con el objeto, entre otras cosas, de prever su probable evolución en el curso de los próximos años. Al mismo tiempo se pretende justificar plenamente los tres ejes en torno a los cuales se mueve la presente investigación, que son a su vez los objetivos del análisis. En primer término, el comportamiento anual, el destino sectorial y el origen geográfico de las inversiones conforme al marco jurídico a cuyo amparo ingresaron; en segundo término, las estrategias corporativas de las empresas transnacionales en sus políticas de inversión y expansión, y en tercer término, el grado de control que las empresas subsidiarias de los capitales transnacionales ejercen sobre actividades vitales de la economía chilena y la probable incidencia de esa intervención en el comportamiento de las variables macroeconómicas decisivas del sistema económico.

La primera parte de este trabajo analiza las operaciones realizadas al amparo del DL 600, que corresponden a inversiones extranjeras directas, tanto autorizadas como materializadas de hecho entre 1974 y 1989. Ese período fue descompuesto en dos subperíodos (1974-1981 y 1982-1989), atendiendo al fuerte impacto que tuvo la crisis recesiva de 1982 en los flujos de capital externo y al cambio sustantivo que experimentaron las formas de inserción de las empresas transnacionales en la economía chilena luego de la crisis. El análisis se complementa con una síntesis de las principales disposiciones del DL 600.

La segunda parte revisa las operaciones realizadas conforme a las disposiciones del capítulo XIX del Compendio de Normas de Cambios Internacionales, correspondientes a la conversión de pagarés de la deuda externa por parte de inversionistas extranjeros y chilenos residentes en el exterior. El análisis cubre el período comprendido entre junio de 1985 —fecha de inicio de esta modalidad— y diciembre de 1989, y se complementa con una síntesis de las principales disposiciones del capítulo XIX.

**Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía de Chile (1974-1989).** El papel del capital extranjero y la estrategia nacional de desarrollo (LC/G.1678-P), serie Estudios e Informes de la CEPAL, N° 86, Santiago de Chile, agosto de 1992, 163 páginas.

El estudio tiene como objetivo primordial examinar el papel que la inversión de las empresas transnacionales ha tenido en la actual estrategia de desarrollo chilena. Ellas, en parte importante, son responsables de los resultados económicos que hoy exhibe el país y de las proyecciones para el futuro.

El trabajo está estructurado en cinco capítulos. El primero describe la estrategia de desarrollo aplicada en Chile en el período 1974-1989, y señala sus elementos permanentes y accesorios, en un breve análisis de la economía de dicho período. El capítulo finaliza con la comparación del comportamiento de una serie de variables económicas claves durante el período aludido con el de los años previos, desde el término de la crisis de inicios de los años treinta. El capítulo segundo indaga en el tema de la inclusión de la inversión extranjera en la estrategia de desarrollo chilena, aportando explicaciones de carácter conceptual. En el tercer capítulo se analizan y comentan las regulaciones, incentivos y modalidades para la entrada de capital extranjero al país. Sobresale en esta parte la comparación de los costos y beneficios entre el Decreto Ley 600 y el Capítulo XIX del Compendio de Normas de Cambios Internacionales.

El capítulo cuarto presenta un completo cuadro de la evolu-

ción de la presencia del capital extranjero en el país desde los albores de la república. Finalmente, el capítulo quinto presenta y sistematiza distintas experiencias empresariales de inversionistas extranjeros en Chile, examina las necesidades globales de in-

versión del país y el papel que a ese respecto le cabe al capital extranjero, y por último, proporciona un alcance cuantificado acerca del potencial de desarrollo de la inversión extranjera en el período 1990-1995.



## 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 1993 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 (1993-1994) 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.		

(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.
- 33 *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, 1992, 269 pp.

## SERIES MONOGRAFICAS

### Cuadernos de la C E P A L

- 1 *América Latina: el nuevo escenario regional y mundial/Latin America: the new regional and world setting*, (bilingüe), 1975, 2ª ed. 1985, 103 pp.
- 2 *Las evoluciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 2ª ed. 1984, 73 pp.
- 2 *Regional appraisals of the international development strategy*, 1975, 2ª ed. 1985, 82 pp.
- 3 *Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina*, 1975, 2ª ed. 1984, 103 pp.
- 4 *Relaciones comerciales, crisis monetaria e integración económica en América Latina*, 1975, 85 pp.
- 5 *Síntesis de la segunda evaluación regional de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 72 pp.
- 6 *Dinero de valor constante. Concepto, problemas y experiencias*, por Jorge Rose, 1975, 2ª ed. 1984, 43 pp.
- 7 *La coyuntura internacional y el sector externo*, 1975, 2ª ed. 1983, 106 pp.
- 8 *La industrialización latinoamericana en los años setenta*, 1975, 2ª ed. 1984, 116 pp.
- 9 *Dos estudios sobre inflación 1972-1974. La inflación en los países centrales. América Latina y la inflación importada*, 1975, 2ª ed. 1984, 57 pp.
- s/n *Canada and the foreign firm*, D. Pollock, 1976, 43 pp.
- 10 *Reactivación del mercado común centroamericano*, 1976, 2ª ed. 1984, 149 pp.
- 11 *Integración y cooperación entre países en desarrollo en el ámbito agrícola*, por Germánico Salgado, 1976, 2ª ed. 1985, 62 pp.
- 12 *Temas del nuevo orden económico internacional*, 1976, 2ª ed. 1984, 85 pp.
- 13 *En torno a las ideas de la CEPAL: desarrollo, industrialización y comercio exterior*, 1977, 2ª ed. 1985, 57 pp.
- 14 *En torno a las ideas de la CEPAL: problemas de la industrialización en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 46 pp.
- 15 *Los recursos hidráulicos de América Latina. Informe regional*, 1977, 2ª ed. 1984, 75 pp.
- 15 *The water resources of Latin America. Regional report*, 1977, 2ª ed. 1985, 79 pp.
- 16 *Desarrollo y cambio social en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 59 pp.
- 17 *Estrategia internacional de desarrollo y establecimiento de un nuevo orden económico internacional*, 1977, 3ª ed. 1984, 61 pp.
- 17 *International development strategy and establishment of a new international economic order*, 1977, 3ª ed. 1985, 59 pp.

- 18 *Raíces históricas de las estructuras distributivas de América Latina*, por A. di Filippo, 1977, 2ª ed. 1983, 64 pp.
- 19 *Dos estudios sobre endeudamiento externo*, por C. Massad y R. Zahler, 1977, 2ª ed. 1986, 66 pp.
- s/n *United States – Latin American trade and financial relations: some policy recommendations*, S. Weintraub, 1977, 44 pp.
- 20 *Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina*, 1978, 3ª ed. 1985, 134 pp.
- 21 *25 años en la agricultura de América Latina: rasgos principales 1950-1975*, 1978, 2ª ed. 1983, 124 pp.
- 22 *Notas sobre la familia como unidad socioeconómica*, por Carlos A. Borsotti, 1978, 2ª ed. 1984, 60 pp.
- 23 *La organización de la información para la evaluación del desarrollo*, por Juan Sourrouille, 1978, 2ª ed. 1984, 61 pp.
- 24 *Contabilidad nacional a precios constantes en América Latina*, 1978, 2ª ed. 1983, 60 pp.
- s/n *Energy in Latin America: The Historical Record*, J. Mullen, 1978, 66 pp.
- 25 *Ecuador: desafíos y logros de la política económica en la fase de expansión petrolera*, 1979, 2ª ed. 1984, 153 pp.
- 26 *Las transformaciones rurales en América Latina: ¿desarrollo social o marginación?*, 1979, 2ª ed. 1984, 160 pp.
- 27 *La dimensión de la pobreza en América Latina*, por Oscar Altimir, 1979, 2ª ed. 1983, 89 pp.
- 28 *Organización institucional para el control y manejo de la deuda externa. El caso chileno*, por Rodolfo Hoffman, 1979, 35 pp.
- 29 *La política monetaria y el ajuste de la balanza de pagos: tres estudios*, 1979, 2ª ed. 1984, 61 pp.
- 29 *Monetary policy and balance of payments adjustment: three studies*, 1979, 60 pp.
- 30 *América Latina: las evaluaciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo en los años setenta*, 1979, 2ª ed. 1982, 237 pp.
- 31 *Educación, imágenes y estilos de desarrollo*, por G. Rama, 1979, 2ª ed. 1982, 72 pp.
- 32 *Movimientos internacionales de capitales*, por R. H. Arriazu, 1979, 2ª ed. 1984, 90 pp.
- 33 *Informe sobre las inversiones directas extranjeras en América Latina*, por A. E. Calcagno, 1980, 2ª ed. 1982, 114 pp.
- 34 *Las fluctuaciones de la industria manufacturera argentina, 1950-1978*, por D. Heymann, 1980, 2ª ed. 1984, 234 pp.
- 35 *Perspectivas de reajuste industrial: la Comunidad Económica Europea y los países en desarrollo*, por B. Evers, G. de Groot y W. Wagenmans, 1980, 2ª ed. 1984, 69 pp.
- 36 *Un análisis sobre la posibilidad de evaluar la solvencia crediticia de los países en desarrollo*, por A. Saieh, 1980, 2ª ed. 1984, 82 pp.
- 37 *Hacia los censos latinoamericanos de los años ochenta*, 1981, 146 pp.
- s/n *The economic relations of Latin America with Europe*, 1980, 2ª ed. 1983, 156 pp.
- 38 *Desarrollo regional argentino: la agricultura*, por J. Martín, 1981, 2ª ed. 1984, 111 pp.
- 39 *Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina*, por C. Filgueira y C. Geneletti, 1981, 2ª ed. 1985, 162 pp.
- 40 *Programa de acción regional para América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1984, 62 pp.
- 40 *Regional programme of action for Latin America in the 1980s*, 1981, 2ª ed. 1984, 57 pp.
- 41 *El desarrollo de América Latina y sus repercusiones en la educación. Alfabetismo y escolaridad básica*, 1982, 246 pp.
- 42 *América Latina y la economía mundial del café*, 1982, 95 pp.
- 43 *El ciclo ganadero y la economía argentina*, 1983, 160 pp.
- 44 *Las encuestas de hogares en América Latina*, 1983, 122 pp.
- 45 *Las cuentas nacionales en América Latina y el Caribe*, 1983, 100 pp.
- 45 *National accounts in Latin America and the Caribbean*, 1983, 97 pp.
- 46 *Demanda de equipos para generación, transmisión y transformación eléctrica en América Latina*, 1983, 193 pp.
- 47 *La economía de América Latina en 1982: evolución general, política cambiaria y renegociación de la deuda externa*, 1984, 104 pp.
- 48 *Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina*, 1984, 102 pp.
- 49 *La economía de América Latina y el Caribe en 1983: evolución general, crisis y procesos de ajuste*, 1985, 95 pp.
- 49 *The economy of Latin America and the Caribbean in 1983: main trends, the impact of the crisis and the adjustment processes*, 1985, 93 pp.
- 50 *La CEPAL, encarnación de una esperanza de América Latina*, por Hernán Santa Cruz, 1985, 77 pp.
- 51 *Hacia nuevas modalidades de cooperación económica entre América Latina y el Japón*, 1986, 233 pp.
- 51 *Towards new forms of economic co-operation between Latin America and Japan*, 1987, 245 pp.
- 52 *Los conceptos básicos del transporte marítimo y la situación de la actividad en América Latina*, 1986, 112 pp.
- 52 *Basic concepts of maritime transport and its present status in Latin America and the Caribbean*, 1987, 114 pp.
- 53 *Encuestas de ingresos y gastos. Conceptos y métodos en la experiencia latinoamericana*. 1986, 128 pp.

- 54 *Crisis económica y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento*, 1986, 123 pp.
- 54 **The economic crisis: Policies for adjustment, stabilization and growth**, 1986, 125 pp.
- 55 *El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones*, 1987, 184 pp.
- 55 **Latin American and Caribbean development: obstacles, requirements and options**, 1987, 184 pp.
- 56 *Los bancos transnacionales y el endeudamiento externo en la Argentina*, 1987, 112 pp.
- 57 *El proceso de desarrollo de la pequeña y mediana empresa y su papel en el sistema industrial: el caso de Italia*, 1988, 112 pp.
- 58 *La evolución de la economía de América Latina en 1986*, 1988, 99 pp.
- 58 **The evolution of the Latin American Economy in 1986**, 1988, 95 pp.
- 59 **Protectionism: regional negotiation and defence strategies**, 1988, 261 pp.
- 60 *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" "casillero vacío"*, por F. Fajnzylber, 1989, 2ª ed. 1990, 176 pp.
- 60 **Industrialization in Latin America: from the "Black Box" to the "Empty Box"**, F. Fajnzylber, 1990, 172 pp.
- 61 *Hacia un desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe: restricciones y requisitos*, 1989, 94 pp.
- 61 **Towards sustained development in Latin America and the Caribbean: restrictions and requisites**, 1989, 93 pp.
- 62 *La evolución de la economía de América Latina en 1987*, 1989, 87 pp.
- 62 **The evolution of the Latin American economy in 1987**, 1989, 84 pp.
- 63 *Elementos para el diseño de políticas industriales y tecnológicas en América Latina*, 1990, 2ª ed. 1991, 172 pp.
- 64 *La industria de transporte regular internacional y la competitividad del comercio exterior de los países de América Latina y el Caribe*, 1989, 132 pp.
- 64 **The international common-carrier transportation industry and the competitiveness of the foreign trade of the countries of Latin America and the Caribbean**, 1989, 116 pp.
- 65 *Cambios estructurales en los puertos y la competitividad del comercio exterior de América Latina y el Caribe*, 1991, 141 pp.
- 65 **Structural Changes in Ports and the Competitiveness of Latin American and Caribbean Foreign Trade**, 1990, 126 pp.
- 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.

#### Cuadernos Estadísticos de la C E P A L

- 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.

## 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.
- 11 *Estilos de desarrollo de la industria manufacturera y medio ambiente en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1984, 178 pp.
- 12 *Relaciones económicas de América Latina con los países miembros del "Consejo de Asistencia Mutua Económica"*, 1982, 154 pp.
- 13 *Campesinado y desarrollo agrícola en Bolivia*, 1982, 175 pp.
- 14 *El sector externo: indicadores y análisis de sus fluctuaciones. El caso argentino*, 1982, 2ª ed. 1985, 216 pp.
- 15 *Ingeniería y consultoría en Brasil y el Grupo Andino*, 1982, 320 pp.
- 16 *Cinco estudios sobre la situación de la mujer en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1985, 178 pp.
- 16 *Five studies on the situation of women in Latin America*, 1983, 2ª ed. 1984, 188 pp.
- 17 *Cuentas nacionales y producto material en América Latina*, 1982, 129 pp.
- 18 *El financiamiento de las exportaciones en América Latina*, 1983, 212 pp.
- 19 *Medición del empleo y de los ingresos rurales*, 1982, 2ª ed. 1983, 173 pp.
- 19 *Measurement of employment and income in rural areas*, 1983, 184 pp.
- 20 *Efectos macroeconómicos de cambios en las barreras al comercio y al movimiento de capitales: un modelo de simulación*, 1982, 68 pp.
- 21 *La empresa pública en la economía: la experiencia argentina*, 1982, 2ª ed. 1985, 134 pp.
- 22 *Las empresas transnacionales en la economía de Chile, 1974-1980*, 1983, 178 pp.
- 23 *La gestión y la informática en las empresas ferroviarias de América Latina y España*, 1983, 195 pp.
- 24 *Establecimiento de empresas de reparación y mantenimiento de contenedores en América Latina y el Caribe*, 1983, 314 pp.
- 24 *Establishing container repair and maintenance enterprises in Latin America and the Caribbean*, 1983, 236 pp.
- 25 *Agua potable y saneamiento ambiental en América Latina, 1981-1990/Drinking water supply and sanitation in Latin America, 1981-1990* (bilingüe), 1983, 140 pp.
- 26 *Los bancos transnacionales, el estado y el endeudamiento externo en Bolivia*, 1983, 282 pp.
- 27 *Política económica y procesos de desarrollo. La experiencia argentina entre 1976 y 1981*, 1983, 157 pp.
- 28 *Estilos de desarrollo, energía y medio ambiente: un estudio de caso exploratorio*, 1983, 129 pp.
- 29 *Empresas transnacionales en la industria de alimentos. El caso argentino: cereales y carne*, 1983, 93 pp.
- 30 *Industrialización en Centroamérica, 1960-1980*, 1983, 168 pp.
- 31 *Dos estudios sobre empresas transnacionales en Brasil*, 1983, 141 pp.
- 32 *La crisis económica internacional y su repercusión en América Latina*, 1983, 81 pp.
- 33 *La agricultura campesina en sus relaciones con la industria*, 1984, 120 pp.
- 34 *Cooperación económica entre Brasil y el Grupo Andino: el caso de los minerales y metales no ferrosos*, 1983, 148 pp.
- 35 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: la dependencia externa y sus efectos en una economía abierta*, 1984, 201 pp.
- 36 *El capital extranjero en la economía peruana*, 1984, 178 pp.
- 37 *Dos estudios sobre política arancelaria*, 1984, 96 pp.
- 38 *Estabilización y liberalización económica en el Cono Sur*, 1984, 193 pp.
- 39 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: el caso de Haití y el de la República Dominicana*, 1984, 255 pp.
- 40 *La industria siderúrgica latinoamericana: tendencias y potencial*, 1984, 280 pp.



- 41 *La presencia de las empresas transnacionales en la economía ecuatoriana*, 1984, 77 pp.
- 42 *Precios, salarios y empleo en la Argentina: estadísticas económicas de corto plazo*, 1984, 378 pp.
- 43 *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*, 1985, 348 pp.
- 44 **Market structure, firm size and Brazilian exports**, 1985, 104 pp.
- 45 *La planificación del transporte en países de América Latina*, 1985, 247 pp.
- 46 *La crisis en América Latina: su evaluación y perspectivas*, 1985, 119 pp.
- 47 *La juventud en América Latina y el Caribe*, 1985, 181 pp.
- 48 *Desarrollo de los recursos mineros de América Latina*, 1985, 145 pp.
- 48 **Development of the mining resources of Latin America**, 1989, 160 pp.
- 49 *Las relaciones económicas internacionales de América Latina y la cooperación regional*, 1985, 224 pp.
- 50 *América Latina y la economía mundial del algodón*, 1985, 122 pp.
- 51 *Comercio y cooperación entre países de América Latina y países miembros del CAME*, 1985, 90 pp.
- 52 **Trade relations between Brazil and the United States**, 1985, 148 pp.
- 53 *Los recursos hídricos de América Latina y el Caribe y su aprovechamiento*, 1985, 138 pp.
- 53 **The water resources of Latin America and the Caribbean and their utilization**, 1985, 135 pp.
- 54 *La pobreza en América Latina: dimensiones y políticas*, 1985, 155 pp.
- 55 *Políticas de promoción de exportaciones en algunos países de América Latina*, 1985, 207 pp.
- 56 *Las empresas transnacionales en la Argentina*, 1986, 222 pp.
- 57 *El desarrollo frutícola y forestal en Chile y sus derivaciones sociales*, 1986, 227 pp.
- 58 *El cultivo del algodón y la soya en el Paraguay y sus derivaciones sociales*, 1986, 141 pp.
- 59 *Expansión del cultivo de la caña de azúcar y de la ganadería en el nordeste del Brasil: un examen del papel de la política pública y de sus derivaciones económicas y sociales*, 1986, 164 pp.
- 60 *Las empresas transnacionales en el desarrollo colombiano*, 1986, 212 pp.
- 61 *Las empresas transnacionales en la economía del Paraguay*, 1987, 115 pp.
- 62 *Problemas de la industria latinoamericana en la fase crítica*, 1986, 113 pp.
- 63 *Relaciones económicas internacionales y cooperación regional de América Latina y el Caribe*, 1987, 272 pp.
- 63 **International economic relations and regional co-operation in Latin America and the Caribbean**, 1987, 267 pp.
- 64 *Tres ensayos sobre inflación y políticas de estabilización*, 1986, 201 pp.
- 65 *La industria farmacéutica y farmoquímica: desarrollo histórico y posibilidades futuras. Argentina, Brasil y México*, 1987, 177 pp.
- 66 *Dos estudios sobre América Latina y el Caribe y la economía internacional*, 1987, 125 pp.
- 67 *Reestructuración de la industria automotriz mundial y perspectivas para América Latina*, 1987, 232 pp.
- 68 *Cooperación latinoamericana en servicios: antecedentes y perspectivas*, 1988, 155 pp.
- 69 *Desarrollo y transformación: estrategia para superar la pobreza*, 1988, 114 pp.
- 69 **Development and change: strategies for vanquishing poverty**, 1988, 114 pp.
- 70 *La evolución económica del Japón y su impacto en América Latina*, 1988, 88 pp.
- 70 **The economic evolution of Japan and its impact on Latin America**, 1990, 79 pp.
- 71 *La gestión de los recursos hídricos en América Latina y el Caribe*, 1989, 256 pp.
- 72 *La evolución del problema de la deuda externa en América Latina y el Caribe*, 1988, 77 pp.
- 72 **The evolution of the external debt problem in Latin America and the Caribbean**, 1988, 69 pp.
- 73 *Agricultura, comercio exterior y cooperación internacional*, 1988, 83 pp.
- 73 **Agriculture, external trade and international co-operation**, 1989, 79 pp.
- 74 *Reestructuración industrial y cambio tecnológico: consecuencias para América Latina*, 1989, 105 pp.
- 75 *El medio ambiente como factor de desarrollo*, 1989, 2ª ed. 1991, 123 pp.
- 76 *El comportamiento de los bancos transnacionales y la crisis internacional de endeudamiento*, 1989, 214 pp.
- 76 **Transnational bank behaviour and the international debt crisis**, 1989, 198 pp.
- 77 *Los recursos hídricos de América Latina y del Caribe: planificación, desastres naturales y contaminación*, 1990, 266 pp.
- 77 **The water resources of Latin America and the Caribbean - Planning hazards and pollution**, 1990, 252 pp.
- 78 *La apertura financiera en Chile y el comportamiento de los bancos transnacionales*, 1990, 132 pp.
- 79 *La industria de bienes de capital en América Latina y el Caribe: su desarrollo en un marco de cooperación regional*, 1991, 235 pp.
- 80 *Impacto ambiental de la contaminación hídrica producida por la Refinería Estatal Esmeraldas: análisis técnico-económico*, 1991, 189 pp.
- 81 *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*, 1991, 177 pp.

- 82 *América Latina y el Caribe: el manejo de la escasez de agua*, 1991, 148 pp.
  - 83 *Reestructuración y desarrollo de la industria automotriz mexicana en los años ochenta: evolución y perspectivas*, 1992, 191 pp.
  - 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.
- 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.

**Serie INFOPLAN: Temas Especiales del Desarrollo**

- 1 *Resúmenes de documentos sobre deuda externa*, 1986, 324 pp.

**Cambios en los roles de los sectores  
público y privado en el desarrollo tecnológico:  
lecciones a partir del sector frutícola chileno**

**Lovell S. Jarvis**

**La economía política de los  
programas de estabilización**

**Raúl Labán  
Federico Sturzenegger**

**Determinantes de largo plazo del  
tipo de cambio real:  
aplicación al caso chileno (1960-90)**

**Andrea Repetto**

**Percepciones de la opinión pública acerca  
del rol económico y social del Estado**

**Pablo Halpern  
Edgardo Bousquet**

**Segmentación laboral en Chile:  
nueva evidencia a partir de  
estimaciones de cambio de régimen**

**Miguel Basch  
Ricardo Paredes**

**Restricciones al crecimiento:  
aplicación de un modelo de  
brechas a la economía chilena**

**Pilar Romaguera  
Dante Contreras**

**DOCUMENTO**

**Hacia una racionalidad de la  
acción del Estado en América Latina  
-el caso de Chile-**

**Oscar Muñoz G.**

ISSN 0046 - 001X

## Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales

**Comité Editorial:** Alfredo Monza (Director), Ricardo Carciofi, Liliana De Riz, Raúl Fiorentino, José Nun, Luis Alberto Romero, Daniel Chudnovsky, Getulio E. Steinbach (Secretario de Redacción).

Vol. 32 Octubre-diciembre 1992 N° 127

**ROBERTO BISANG, MARIANA FUCHS y BERNARDO KOSACOFF:** Internacionalización de empresas industriales argentinas.

**MANUEL ANGEL ABDALA:** Privatización y cambios en los costos sociales de la inflación: El caso de ENTeL Argentina.

**JUAN MANUEL R. PALACIO:** Arrendatarios agrícolas en una empresa ganadera. El caso de "Cruz de Guerra", 1927-1938.

**CARLOS M. VILAS:** Asuntos de familia: clases, linajes y política en la Nicaragua contemporánea.

**ALFREDO MONZA:** Algunas falacias difundidas en la discusión sobre reestructuración productiva y empleo.

### COMUNICACIONES

**ROBERT DEVLIN:** Canje de deuda por naturaleza: La necesidad de una nueva agenda.

### CRITICA DE LIBROS

### INFORMACION DE BIBLIOTECA

- Catálogo Permanente de Publicaciones de Centros de Investigación en Ciencias Sociales de la Argentina.
- Reseñas Bibliográficas.
- Publicaciones Recibidas.
- Convocatoria al III Concurso Anual Latinoamericano de Ensayos de Crítica Bibliográfica.

**DESARROLLO ECONOMICO -Revista de Ciencias Sociales-** es una publicación trimestral editada por el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES). Suscripción anual: R. Argentina, \$ 50,00; Países limítrofes, US\$ 50; Resto de América, US\$ 52; Europa, Asia, África y Oceanía, US\$ 54. Ejemplar simple: US\$ 12,50 (recargos por envíos vía aérea). Pedidos, correspondencia, etcétera, a:

 Instituto de Desarrollo Económico y Social

Aráoz 2838 ♦ 1425 Buenos Aires ♦  
Argentina ♦ Tel. 804-4949 ♦ Fax: (541)  
804-5856

## REVISTA MEXICANA DE SOCIOLOGÍA

Director: *Ricardo Pozas Horcasitas*  
Editora: *Sara Gordon Rapoport*

Órgano oficial del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, Torre II de Humanidades, 7º piso, Cd. Universitaria, C.P. 04510

NUM. 1 / ENERO - MARZO / 1992

### SECTOR AGRICOLA Y MERCADO DE TRABAJO

*Posibles pérdidas y ganancias en el sector agrícola bajo un Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y México*  
DONALD FREEBAIRN

*La flexibilidad del mercado de trabajo rural*  
SARA LARA FLORES

*Reflexiones sobre el mercado de trabajo en el campo latinoamericano*  
HUBERT CARTON DE GRAMMONT

*El futuro de la reforma agraria en Brasil*  
CHRISTIAN GROSS

### POLITICA Y ACTORES SOCIALES

*Empresarios, partidos y democratización en Brasil*  
BOLIVAR LAMOUNIER

*Sindicatos, crisis económica y alta inflación en Brasil y Argentina*  
MARIA HERMINIA TAVARES

*Intelectuales, tecnócratas y cambio social en Chile*  
PATRICIO SILVA

*Democratización y cultura política de masas en Brasil*  
JOSE ALVARO MOISES

*¿Democracias inciertas o democracias consolidadas en América Latina?*  
MANUEL ALCANTARA SOLIS

*Humor y política en México*  
SAMUEL SCHMIDT

### MATERIALES DE INVESTIGACION

*Balance de las elecciones federales de 1991 en México*  
SILVIA GÓMEZ TAGLE

*La cultura política en nueve ciudades mexicanas*  
VICTOR MANUEL DURAND PONTE

### SECCION BIBLIOGRAFICA

SILVIA DUTRENT BIELOUS • MANUEL ANGEL CASTILLO G.



Informes y suscripciones: Departamento de Ventas  
Teléfono: 623-02-08

## realidad económica 112

Revista de economía editada  
por el Instituto Argentino para  
el Desarrollo Económico  
16 de noviembre al 30 de  
diciembre de 1992

*Pulso financiero*  
**LAS CARACTERISTICAS ACTUALES  
DEL SISTEMA FINANCIERO**  
Alfredo T. García

*Debate*  
**LOS HUEVOS DE LA SERPIENTE**  
A un año de la disolución de la Unión Soviética  
Oscar E. Carnota

*Documento*  
**JORNADAS DEL FORO DE SAN PABLO**

*Comunicación*  
**LA VICTORIA DE CLINTON EN LAS  
ELECCIONES DE ESTADOS UNIDOS**

### LIBRO

**LA INDUSTRIALIZACION ARGENTINA  
EN UNA SOCIEDAD EN CAMBIO**  
Adolfo Dorfman

Suscripción vía aérea 1 año  
América:  
U\$ 100 - Otros países: U\$ 120.

Hipólito Yrigoyen 1116 - piso 4º - 1086  
Buenos Aires, Argentina  
Tel. y fax: 381-7380/9337



## NUEVA SOCIEDAD

ENERO-FEBRERO 1993

Nº 123

Director: Heidulf Schmidt

Jefe de Redacción: S. Chejfec

**COYUNTURA:** Gabriel Agullera Peralta. Guatemala. Transición sin llegar a ninguna parte. **José Sánchez Parga.** Ecuador en el engranaje neoliberal. **Freddy Quezada.** Nicaragua. En busca de un nuevo rumbo. **APORTES:** **André Gunder Frank.** América Latina al margen del sistema mundial. Historia y presente. **Raúl Barrios Morón.** La política contra las drogas en Bolivia. Interdicción y guerra de baja intensidad. **Marisela Fleites-Lear / Enrique Patterson.** Teoría y praxis de la revolución cubana. Apuntes críticos. **TEMA CENTRAL:** **Martín Abregú.** Contra las apologías del «homicidio uniforme». La violencia policial en la Argentina. **Patricia Bifani.** Disponibilidad, derecho y gestión del espacio vital. **José María García Ríos / Giulia Tamayo.** El escenario como Dictador. Configuración metropolitana y experiencia cotidiana. **Gerardo González Ascencio.** Políticas públicas y hostigamiento sexual. **Raúl Lois.** Panamá. Desactivar la muerte. **Luciano Oilveira.** Los derechos humanos como síntesis de la igualdad y la libertad. **Luis Umbría Acosta.** Policías. ¿Víctimas o victimarios? **Alfredo Vargas Castaño.** La suerte del caracol. Expatriados, expropiados, desterrados y desplazados en Colombia. **POSICIONES:** **Marcos Terena.** Resistencia indígena 500 años después. **Comisión Sudamericana de Paz.** Declaración del Comité Político. **Red de Apoyo por la Justicia y la Paz.** Cuando la injusticia toca a nuestra puerta. **CONTROLVERSIA:** **James Petras.** Una pequeña parte de la lucha. **Carlos Villas.** Contra el sectarismo.

SUSCRIPCIONES	ANUAL (6 núms.)	BIENAL (12 núms.)
(Incluido flete aéreo)		
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.

# REVISTA HOMINES

## Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales

(Directora: Aline Frambes-Buxeda)

### Muestra de artículos:

*Roberto Cassá:* Sociedad e historia en el pensamiento de Hostos.

*Agustín Cuevas:* "Democracia Nostra"

*Idsa E. Alegría:* Noticias políticas en el diario "El Vocero" de Puerto Rico.

*Aline Frambes-Buxeda:* Venezuela y la integración latinoamericana.

*Paolo Emilio Taviani:* Descubrimiento o Encuentro.

*Margarita Fernández Zavala:* Las artes puertorriqueñas como expresión sociocultural.

*Jorge Schvarzer:* El comportamiento de los empresarios argentinos en la década del noventa.

*Margarita Segarra:* La obra de Margot Arce en Puerto Rico.

*Nancy Morejón:* Poesía.

### TARIFA DE SUSCRIPCIÓN 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 83

PUBLICACIÓN DE CIENCIAS SOCIALES  
PARA AMÉRICA LATINA  
CENTRO PARAGUAYO DE ESTUDIOS  
SOCIOLOGICOS

Año 29 - Nº 83

Enero-Abril de 1992

### ARTICULOS

La capacitación en Educación Popular como un aporte psicosociológico al rescate y la creación de cultura organizacional. *Salomón Magendzo*

Conductas demográficas diferenciadas entre pobladores rurales de Santiago del Estero. *Roberto Benencia / Floreal Forní*

Aproximaciones a la docencia como "Trabajo femenino". *Graciela Morgade*

Antropología e investigación educacional. Algunas cuestiones de método. *Elena Libia Achilli*

El sistema de relaciones industriales brasileño: Características básicas y evolución en el tiempo, 1943-1990. *Russell E. Smith*.

Las ventajas de ser pequeño. *Nora Berretta*

Cambio político y relaciones laborales en el Paraguay. *Roberto Luis Céspedes*

Los conflictos agrarios y la intervención del Estado. *Ramón Fogel*

DOCUMENTOS  
DOCUMENTACION PARAGUAYA  
RESEÑAS BIBLIOGRAFICAS

Pedidos a:  
Eligio Ayala 973  
Tel. 440-885  
Casilla de Correo 2157  
Asunción-Paraguay

# CUADERNOS DE ECONOMIA

*Año 29*

*Diciembre 1992*

*Nº 88*

AHORRO FISCAL Y TIPO DE CAMBIO REAL

*Patricio Arrau, Jorge A. Quiroz, Rómulo Chumacero*

DISTORSIONES DEL MERCADO LABORAL Y LA EFICACIA DE LAS  
POLÍTICAS CAMBIARIAS

*Ramón López, Luis Riveros*

SUBSIDIOS CRUZADOS EN EL SEGURO DE INVALIDEZ Y  
SOBREVIVENCIA DEL NUEVO SISTEMA PREVISIONAL CHILENO

*Salvador Valdés, Eduardo Navarro*

FINANCIAMIENTO UNIVERSITARIO Y EQUIDAD: CHILE 1990

*Oswaldo Larrañaga*

INCENTIVOS ECONÓMICOS PARA UNA EXPLOTACIÓN EFICIENTE DEL  
BOSQUE

*Mario E. Niklitschek, Eugenio S. Bobenrieth*

COMPONENTE NO-ESTACIONARIO Y LA PARIDAD DEL PODER DE  
COMPRA EN 12 PAÍSES LATINOAMERICANOS

*Javier León, Carlos Oliva*

RESÚMENES DE TESIS DE GRADO

---

Casilla 274 V

Correo 21 Santiago, CHILE-FAX 56-2-5521310

**INSTITUTO DE ECONOMIA  
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DE CHILE**

### كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استعلم منها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى: الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف.

#### 如何获取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经销商均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

#### HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

#### COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à: Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

#### КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

#### COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas  
Sección de Ventas -- DC-2-866  
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