

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo
Gert Rosenthal

Secretario Ejecutivo Adjunto
Carlos Massad

Director de la Revista
Anibal Pinto

Secretario Técnico
Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
SANTIAGO DE CHILE, DICIEMBRE DE 1991

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 del presente trabajo 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 (por ejemplo, 1970/1971).

El guión (-) puesto entre cifras que expresen años, por ejemplo, 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.1687-P

Diciembre de 1991

PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

ISSN 0251-0257

ISBN 92-1-321363-8

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, N.Y. 10017, EE.UU. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Copyright © Naciones Unidas 1991
Todos los derechos están reservados
Impreso en Santiago de Chile

SUMARIO

Imágenes sociales de la transformación tecnológica. <i>E. Faletto.</i>	7
Actitudes frente al cambio técnico. <i>C. Filgueira.</i>	17
Competitividad internacional y especialización. <i>O. Mandeng.</i>	25
Exportaciones de productos básicos y desarrollo latinoamericano. <i>J.M. Benavente.</i>	43
El papel del Estado en el avance tecnológico. <i>R. Mosquera.</i>	65
El que contamina, paga. <i>R. Valenzuela.</i>	77
Coordinación de políticas macroeconómicas e integración. <i>A. Schwidrowski.</i>	89
Compatibilidad entre la integración subregional y la hemisférica. <i>J.A. Fuentes.</i>	107
Mercado latinoamericano del trabajo en 1950-1990. <i>R. Infante y E. Klein.</i>	129
Significación económica de la droga. <i>J. Giusti.</i>	145
Ideología y desarrollo: Brasil, 1930-1964. <i>R. Bielschowsky.</i>	155
Orientaciones para los colaboradores de la <i>Revista de la CEPAL.</i>	179
Publicaciones de la CEPAL	180

Imágenes sociales de la modernización y la transformación tecnológica: dos comentarios

En 1989 y 1990 la División de Desarrollo Social de la CEPAL llevó a cabo una investigación en cinco países latinoamericanos —Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Ecuador— sobre las imágenes sociales de la modernización y la transformación tecnológica. En cada país se seleccionaron seis empresas, cuidando de incluir empresas estatales, empresas privadas de carácter nacional y empresas privadas de origen extranjero. También se procuró que quedara representada una gama de actividades económicas: industrial, minera, agraria, de servicios y de transporte. En cada empresa se realizaron entrevistas con el sector empresarial, con un ingeniero o técnico, y con dirigentes sindicales. Como resultado de esta encuesta se perfilaron algunos temas y aspectos que pueden ser de significación.

El análisis de los resultados de esa investigación fue publicado por la División de Desarrollo Social en enero de 1991, en el documento titulado “Imágenes sociales de la modernización y la transformación tecnológica” (L/C/R.971).

Aquí se presentan los comentarios de Enzo Faletto y de Carlos Filgueira sobre esa investigación. Dichos comentarios están basados en las intervenciones de uno y otro en un seminario sobre el tema organizado por la División (25-27 de marzo de 1991).

Imágenes sociales de la transformación tecnológica *Enzo Faletto**

I. Innovación y estilos de desarrollo

En el debate político y económico latinoamericano suele existir coincidencia en estimar que el principal desafío de la región es el de redefinir su desarrollo económico para comenzar a superar las condiciones adversas que permitieron calificar a los años ochenta de la “década perdida”. Sin embargo, tal propósito se da en un momento de profunda transformación mundial, en que los grandes bloques socioeconómicos y políticos que surgieron con posterioridad a la segunda guerra mundial se han redefinido por completo, y se han perfilado otras agrupaciones —aún no completamente definidas pero posibles de prever— como el bloque asiático, liderado por Japón; el

bloque europeo, con una posible expansión hacia el Este, y el bloque norteamericano: Canadá, Estados Unidos y México, con incorporación paulatina y selectiva de otros países de Centroamérica y Sudamérica. Las mayores incógnitas se plantean en relación con gran parte de África, importantes sectores de Asia —en especial China e India cuyas dimensiones casi continentales no deben olvidarse— y gran parte de los países latinoamericanos. Es necesario también advertir que, como señala la mayoría de los especialistas, los bloques que se han mencionado no se constituirán como entidades cerradas y autónomas, sino que con lazos entre ellos y con predominio respecto a los otros en determinadas funciones productivas, financieras o de servicios.

No es del caso hacer referencia aquí a las actuales transformaciones políticas, profusamente expuestas en la prensa cotidiana. Lo que cabe señalar es que los cambios geopolíticos y geoeco-

* Profesor Investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

nómicos en curso coinciden con una profunda transformación tecnológica que afecta a lo que en el viejo lenguaje solíamos denominar desarrollo de las fuerzas productivas, es decir, no sólo de los medios de producción sino que también de las formas sociales en que ésta se lleva a cabo.

Por consiguiente, no es aventurado señalar que los países latinoamericanos están, de un modo u otro, casi obligados a reformular sus esquemas de desarrollo. Para hacerlo es necesario que se planteen la tarea de iniciar un amplio proceso de transformación productiva, en el cual sin duda la transformación tecnológica en su sentido más amplio —medios de producción y formas de producción— es un requisito indispensable.

Pero además se ha dicho —por ejemplo en la actual propuesta de la CEPAL— que al objetivo de transformación productiva deben sumarse otros, como el logro de una mayor equidad social, puesto que la región en ese aspecto presenta fuertes niveles de desigualdad social en términos comparativos, siendo notoria en ella la tendencia a la concentración de la riqueza y a la exclusión de considerables sectores de la población. Se pretende además, en la propuesta señalada, que al proceso de transformación productiva se agregue el de consolidación de los procesos de democratización que están teniendo lugar en la región.

De los propósitos arriba señalados surge, como es natural, un conjunto de interrogantes que por cierto requieren diálogo y debate. Uno de ellos está directamente ligado al propósito de emprender un amplio proceso de transformación productiva. Desde la perspectiva sociológica el problema se formula en términos de una averiguación sobre la capacidad social de innovación; al respecto son muy conocidas las tesis de Schumpeter sobre el papel del “empresario innovador”, pudiendo ser éste un empresario privado o público. Pero también es sabido que, siendo muy importante la función empresarial en este campo, la innovación no se agota en los empresarios. Otros grupos o agentes sociales también desempeñan un papel: los hombres públicos, los agentes de gobierno, los ingenieros y técnicos, los obreros y empleados y muchos otros. Por otra parte, la innovación no es un proceso que se reduce al ámbito puramente económico, ya que para que ésta tenga lugar son de extrema importancia los factores políticos y culturales. Por eso

hoy se prefiere hablar del carácter sistémico de los procesos de innovación, subrayándose con ese término que es el conjunto de la sociedad el verdadero agente del proceso y que, si bien la iniciativa de algún grupo en particular puede generar un brote de innovación, el pleno desarrollo del proceso dependerá de las condiciones que ofrezca el conjunto de la sociedad en que tiene lugar.

La innovación, por lo tanto, tiene presencia en un contexto histórico y social que la hace posible, que la condiciona o que la obstaculiza; la determinación de ese contexto es quizás esencial para comprender las posibilidades del proceso de innovación.

Por cierto que si nuestra preocupación se dirige a los países latinoamericanos no se puede menos que reconocer las fuertes diferencias que entre ellos existen, tanto en su estructura económica como en sus particularidades históricas, políticas y sociales. No obstante, se suele destacar algunos rasgos generales sobre los cuales conviene reflexionar. Uno de ellos es la conocida heterogeneidad estructural de los países de la región. Esta se manifiesta en profundas diferencias sociales que implican accesos muy distintos a los beneficios del desarrollo, pero que también se traducen en posibilidades desiguales de adquirir conocimientos y de obtener las capacidades que de ellos derivan. En esta materia hay en la región una experiencia histórica acumulada: pese a los innegables logros en determinados campos, la heterogeneidad no ha logrado superarse y muchas veces incluso se ha profundizado. ¿Qué puede esperarse del proceso de innovación tecnológica en curso? ¿Podrá corregir la experiencia anterior, o por el contrario, acentuará la heterogeneidad mencionada? ¿Qué indican las experiencias más recientes al respecto? Las repercusiones que tales hechos tienen en el logro de propósitos de equidad social y de funcionamiento pleno de un sistema democrático son evidentes.

Estrechamente ligado a lo anterior se encuentra el tema de la mayor o menor endogeneidad o exogeneidad del proceso de transformación. No se trata en este caso de la defensa pura y simple de un prurito de originalidad en materia de innovación. El tema es controvertido y la polémica a este respecto en América Latina ha sido bastante larga. (Basta señalar como uno de los hechos más recientes la discusión sobre la

informática en Brasil.) Pero conviene hacer algunos alcances más generales sobre la endogeneidad o exogeneidad de las innovaciones. Como se sabe, la tecnología se diseña normalmente en función de las necesidades y demandas de la sociedad en que se origina, y éstas no coinciden necesariamente con las de la sociedad receptora. A menudo, por esta vía se introduce una mayor distorsión en la heterogeneidad estructural y social a que antes se aludía, dándose pie así a un "sector moderno", que satisface la demanda del grupo reducido de población en que se concentra la riqueza y no responde a las demandas de sectores más amplios pero de escasos recursos. La excesiva exogeneidad agrava también —como es fácil de comprender— la dependencia negativa de nuestros países con respecto a los países que actúan como centro.

Otro hecho de interés en la materia que estamos tratando —en cierto sentido distinto a los anteriores pero no desligado de ellos, puesto que en alguna medida los incorpora— tiene relación con importantes pautas de conducta social. Como es sabido, en los años posteriores a la segunda guerra mundial, el fenómeno de la industrialización dio origen a un amplio debate en la mayoría de nuestros países, e incluso se ha dicho que se configuraron diferentes ideologías respecto a ese proceso. Interesa saber si hoy se está dando forma a algo así como una "ideología de la transformación tecnológica", o más bien, si existen ante ella distintas opciones ideológicas. Si existen, cabe preguntarse cuáles son los elementos principales de esas opciones, y en qué tendencias hacen hincapié; quiénes son los posibles sostenedores de estas opciones y qué diferencias hay entre ellos; cuáles son los puntos de conflicto y los puntos de consenso, y qué intereses expresan los distintos actores del proceso en la transformación tecnológica y en la nueva modernización. El que tales ideologías existan, aunque no siempre tengan un carácter plenamente definido, es lo que permite mirar el fenómeno aludido como un proceso social.

Conviene subrayar, sin embargo, que se trata en gran medida de una modernización en curso, cuyo despliegue quizás no alcanza todavía la intensidad que tiene en otros lugares, pero que no por eso deja de ser significativa. Tal modernización genera por cierto posibilidades, pero también origina conflictos y éstos en parte existen

ya. ¿Cómo se comportarán nuestras sociedades ante esos posibles conflictos?

Algunos temas inciden con fuerza en los objetivos de equidad y democratización. Si se desea que estos objetivos adquieran realidad no pueden ser simplemente añadidos a los propósitos económicos. Su plena vigencia dependerá en gran medida de que estén incorporados a la vida económica misma y, por cierto, las dificultades para que esto suceda son muchas.

Vivimos en sociedades con gran presencia de masas. ¿Pero tienen estas masas acceso a conocimientos y capacidades que les permitan participar en las tareas vinculadas a la dirección de la economía y la sociedad? De no tenerlo, estamos en presencia de sociedades de masas cuyo manejo es elitario.

Cabe preguntarse, entonces, si la nueva tecnología —entendiendo que no se trata sólo de nuevas máquinas sino que también de nuevas formas de organización y de gestión, en suma, de una nueva división social del trabajo— favorece e incorpora positivamente sólo a algunos y reduce a otros a la pasividad.

La literatura existente sobre el tema muestra que la nueva tecnología, tanto instrumental como de organización y de gestión, no ha definido aún la orientación que constituirá su rasgo predominante, pero parece haber una cierta certeza de que en gran medida todo dependerá del uso social que de la tecnología se haga. Dicho de otra manera: se hace hincapié, por ejemplo, en el llamado "carácter científico" de la nueva tecnología; pero esto puede significar, en la práctica, que el trabajo se imponga de manera externa a quien lo ejecuta. Es la propia máquina la que lleva incorporada la forma de ejecutar el trabajo. La parte verdaderamente importante y que requiere de capacidad creativa es la programación de la máquina. ¿Quién tiene acceso a esa programación y quién no lo tiene?

En muchos casos, las nuevas tecnologías han significado que "el saber hacer" ya no sea parte de quien trabaja; incluso se ha llegado a hablar de una "expropiación" del conocimiento obrero, que queda incorporado a la máquina. Lo que está en juego es la significación cultural del trabajo, tema de extraordinaria importancia para la conformación de la identidad social de los grupos y, a partir de ahí, de la definición de su papel en la sociedad. Por cierto que los temas de la

equidad y la democracia están estrechamente relacionados con lo que se ha dicho antes; la imposibilidad de participar y la condena a la pasividad despojan de contenido sustantivo a la democracia y determinan que la equidad —o la búsqueda de la misma— se oriente sólo por las posibilidades que otorga el acceso al consumo.

Se anotaba que equidad y democracia son objetivos que deben alcanzar realización en el seno mismo de la vida económica; por eso es necesario tener en cuenta que existe una institución precisa en donde por lo común el trabajo tiene lugar: la empresa. Esta es a la vez un sistema técnico, un sistema económico y un sistema administrativo. En la empresa se combina una organización funcional, con una diferenciación de esferas de autoridad. El fundamento de todo esto es la llamada división social del trabajo, y la forma en que ella se hace más visible es la separación entre el mando y la ejecución. Por lo tanto, como es obvio, sociológicamente la empresa es también un sistema de poder.

Las nuevas tecnologías —y sobre todo las tecnologías de organización— afectan al funcionamiento de la empresa como sistema. De modo que lo que está en juego hoy en día no es sólo un modelo más eficiente de organización, sino que también formas de poder, es decir, modos y capacidad de control sobre los aspectos técnicos, económicos y administrativos de la empresa. Esto afecta tanto a la definición de esferas de competencia a nivel gerencial como a las relaciones que se establecen entre la dirección, los mandos de ejecución, los empleados y los obreros. Por lo tanto, en las nuevas tecnologías se redefinen los niveles de participación en la elaboración de los objetivos y en la determinación de los medios para lograrlos. Dicho al modo antiguo: la nueva tecnología puede hacer que se redefinan las relaciones entre capital y trabajo, lo cual tiene obvias repercusiones en la sociedad, en lo que a equidad y democracia se refiere.

Por cierto que no todo se constituye al nivel de la planta o de la empresa. En las nuevas relaciones sociales que se establecen son importantes la legislación, y la definición del papel del Estado, del papel de los empresarios y de los sindicatos, e incluso de las formas que puede asumir la propiedad y su ejercicio.

No sería difícil abundar en diversos temas que se refieren a las repercusiones de la moder-

nización y la transformación tecnológica, pero basta subrayar que no nos encontramos frente a una transformación tecnológica en un sentido estrecho sino que ante un cambio con amplias repercusiones que pone en discusión una estrategia global de desarrollo, o para decirlo en los términos tradicionales de la CEPAL, frente a estilos alternativos de desarrollo.

II. Opiniones y actitudes empresariales¹

Para la casi generalidad de los empresarios la modernización es, como lo señala uno de ellos, “un hecho de la vida cotidiana” y por lo tanto tiene cierto carácter de ineludible. El que exista o pueda existir oposición a ella —y no están haciendo referencia sólo al ámbito empresarial sino que al conjunto de la sociedad— sería sólo la expresión de una mentalidad conservadora, o el producto de prejuicios. Es necesario consignar esta opinión puesto que, como se verá, influye en la actitud empresarial frente a los sindicatos u obreros que puedan manifestar juicios críticos respecto al modo en que la “modernidad” está teniendo lugar.

Los empresarios se identifican con el proceso de modernización y muchas veces se autodefinen como el “hombre de la cultura del cambio”. En el proceso de innovación, del cual se sienten agentes importantes, ponen de relieve dos rasgos fundamentales: la capacidad de ruptura con el presente y la capacidad de adaptación a lo que se está produciendo en el mundo externo. En otras palabras, se trata de romper con los modos tradicionales e, implícitamente, de asumir que el modelo de modernidad está ya constituido en los países que consideran de mayor desarrollo.

En cuanto al posible impacto de la modernización en la sociedad global, creen que las nuevas tecnologías elevarán el nivel general de vida y asocian ese efecto con el aumento de la productividad y la eficacia. Es interesante que dos temas que constituyen objetivos al nivel de la empresa —productividad y eficacia— sean considerados elementos de importancia en lo que podría llamarse el éxito de la sociedad.

¹ Se utiliza aquí el término empresario en un sentido muy amplio. No queda restringido al propietario de la empresa y por lo tanto incluye a los altos directivos a nivel de gerencia.

Los empresarios dicen que necesitan ciertas condiciones globales para poder decidir positivamente en términos de inversión tecnológica. Consideran la estabilidad del país, tanto política como económica, como un factor preponderante. Buscan factores de seguridad que garanticen la inversión. También estiman necesario un contexto de crecimiento, puesto que de no ser así se establecería cierto límite al desarrollo de la empresa. Por otra parte, piensan que de no existir crecimiento económico la innovación tecnológica podría tener efectos negativos, y causar un desempleo que no sería absorbido por la expansión. Podría decirse entonces que son fundamentalmente tres las condiciones que los empresarios consideran necesarias para promover el desarrollo tecnológico y la modernización: estabilidad, crecimiento y una relativa garantía de seguridad en la inversión.

Pero hay un factor que quizás es preponderante en la búsqueda de innovación tecnológica por los empresarios. Consideran ellos que si no se modernizan no podrán competir en el mercado, especialmente en el mercado externo al cual la mayoría aspira. Esta difundida aspiración a vincularse con el mercado externo influye de varias maneras en el tipo de desarrollo tecnológico que se elige. Creen los empresarios que en el mercado externo las pautas están ya definidas y que la tecnología que se utilizará de algún modo ya está impuesta por un sistema de producción internacional que ha establecido los padrones de los procesos. Por esto ven como muy limitadas las posibilidades de desarrollo tecnológico propio.

También consideran que la incorporación al mercado externo los obliga a preocuparse mucho de los niveles de calidad de sus productos y que esta calidad la otorgan las nuevas tecnologías. La mayoría plantea dudas acerca de la posibilidad de desarrollar tecnologías propias: en las palabras de uno de ellos, "no se trata de inventar la rueda de nuevo". Lo que buscan es una buena transferencia tecnológica y un buen uso de lo existente. Este tipo de opiniones lleva a atribuir gran importancia a la asociación con firmas o empresas extranjeras, ya que se considera que el aporte de éstas es precisamente la capacidad tecnológica.

Del mismo modo, los empresarios tampoco son muy optimistas respecto a la posibilidad de

desarrollar la investigación científico-tecnológica en el ámbito nacional. En muchos casos se aduce la condición económica precaria del país o la ausencia de capitales suficientes para hacer frente a los grandes gastos de inversión que, según ellos, se requieren para llevar a cabo una política de investigación tecnológica autónoma. Por lo demás, tienden a considerar que las investigaciones —por ejemplo, las que se realizan en las universidades— pecan de abstractas y por consiguiente tienen escasa utilidad.

Si se pasa revista a la imagen que los empresarios tienen de los distintos agentes que participan en el proceso de modernización e innovación tecnológica —por ejemplo, el papel del Estado frente al de la empresa privada— se observa que no hay una sola "ideología empresarial" frente al tema, como a veces pudo suponerse. Por cierto que en parte esto se debe al hecho de haberse consultado también a empresarios públicos; pero la diversidad va más allá de ese factor. Es bastante común que un mismo empresario emita juicios favorables a la acción del Estado en determinados aspectos, y favorables a la acción de la empresa privada en otros. Las tareas que los empresarios asignan al Estado son principalmente las de incentivar el desarrollo, crear infraestructura y en cierta medida la de definir estrategias de desarrollo y prioridades.

Conviene contrastar la imagen arriba señalada con lo que muchos empresarios opinan que es su opción —como empresarios— en el campo de la tecnología. Para ellos lo viable es, como ya se anotó, la adopción de lo existente, pero no niegan la posibilidad de una política global de desarrollo tecnológico, aunque consideran que eso es responsabilidad del Estado y no propia. Con relación al tema de la acción del Estado, puede decirse que los empresarios tratan, en la medida de lo posible, de separar las esferas de competencia de la empresa y del Estado.

Respecto a la imagen de los distintos agentes que al interior de la empresa se relacionan con el proceso de innovación, es de interés hacer referencia a la autoimagen que los empresarios tienen en conexión con estos temas. Es bastante común que ellos destaquen en el conjunto del empresariado la permanencia de comportamientos tradicionales, y que contrapongan a ella la necesidad de buscar la competencia y la eficiencia técnica. Consideran que la responsabilidad prin-

cial del empresariado es el éxito de la empresa y que el logro de ese éxito es al mismo tiempo su responsabilidad social.

Piensan que las nuevas tecnologías difunden mucho más la información, lo que cambia las modalidades de dirección y obliga a una mayor participación; pero reivindican con fuerza —como atributo del empresario— la capacidad de decisión, principalmente en materia de inversiones y en la orientación de la actividad de la empresa.

Respecto a ingenieros y técnicos, consideran que el papel de éstos adquirirá mayor importancia en el conjunto de la empresa en la medida en que avance el desarrollo tecnológico, y que el papel que cumplen en la actualidad es casi de promotores de las nuevas tecnologías. Estos hechos los llevan a pensar que podrían darse cambios en la estructura de mando, lo que significaría redefinir las relaciones de autoridad existentes hoy.

Con relación a los obreros, en general consideran que las nuevas tecnologías los favorecen, disminuyen su esfuerzo físico y les ofrecen la posibilidad de adquirir nuevas calificaciones. Respecto a este último tema, los empresarios son en gran parte partidarios de la polivalencia en el trabajo obrero, y consideran que las nuevas tecnologías la requieren y la hacen posible. Creen además que en el futuro inmediato uno de los grupos más significativos dentro de la empresa será el de los obreros técnicamente calificados.

Los empresarios insisten en que la introducción de nuevas tecnologías no tiene por fin eliminar mano de obra, sino mejorar la calidad de la producción. Reconocen que puede haber problemas con los obreros más antiguos, cuyas calificaciones tradicionales podrían quedar obsoletas; por eso muchos empresarios ven una estrecha relación entre renovación tecnológica y renovación del personal, aunque por cierto no descartan las posibilidades de reciclarlo. Pero también en esto los problemas se dan con los obreros de mayor edad, cuyas destrezas, opinan, están más cristalizadas.

Los problemas mayores los perciben los empresarios en la relación con los sindicatos. El tema más controvertido es el del grado de control que los sindicatos puedan ejercer sobre el mercado de trabajo. Están muy conscientes de que la mayor parte de los problemas, en el ámbito a que

se está haciendo referencia, derivan del temor de los sindicatos a que se utilice la tecnología con el fin de ahorrar mano de obra.

Las preferencias de los empresarios apuntan a un tipo de sindicato cuyo carácter sea netamente profesional. Quisieran que la discusión con ellos respecto al tema de la “modernización” quedara en un ámbito estrictamente técnico. Al igual que en el caso de las funciones del Estado, los empresarios también tratan de determinar claramente cuál es —a su juicio— la función empresarial y cuál es la función sindical, y reivindican como propia la capacidad de decisión sobre la marcha de la empresa. El juicio podría resumirse en la frase de uno de los empresarios entrevistados: “en una organización o empresa existen distintos estamentos o distintas posiciones, los que tienen distintas funciones que son conocidas. Desde ahí se puede conversar”.

III. Las imágenes de los ingenieros y técnicos

Ingenieros y técnicos se autodefinen en términos de la posesión de un saber; de acuerdo a su propio juicio, son los que tienen —casi por definición— el conocimiento tecnológico. A través de las entrevistas es bastante visible en ellos un real entusiasmo por las nuevas tecnologías, aunque a veces se observan diferencias, especialmente entre aquellos que están directamente vinculados a actividades productivas y aquellos que están vinculados a actividades de servicios. En los primeros la atracción por la novedad, si así pudiera decirse, es muy fuerte; en cambio, entre los que desempeñan funciones de servicios se da —en algunos— la sensación de que las nuevas máquinas asumen funciones que antes les eran propias, especialmente cuando se trata de la toma de ciertas decisiones (por ejemplo, en la actividad bancaria, respecto a la toma de decisiones sobre descuentos, cobranzas y transacciones). No obstante, en casi todos los casos, cualquiera sea la actividad, hay un alto grado de identificación con su tarea del ingeniero o técnico, llegando a sentirse en cierto modo responsable por el funcionamiento del conjunto del sistema.

En función de esta imagen positiva de su propio papel, algunos de los entrevistados discuten la estructura jerárquica de la empresa, en especial cuando la estructura del mando asume

rasgos demasiado verticales, y señalan la necesidad de una mayor participación en las decisiones, avaladas por su especial dominio de lo tecnológico.

Es interesante apuntar que algunos —no necesariamente la mayoría— consideran que ese “entusiasmo por la técnica”, que perciben como un hecho generalizado en la sociedad y no sólo de su grupo, puede ser en cierto sentido distorsionador. Piensan éstos que los avances que se logran, o los sistemas y métodos que se introducen, no corresponden al entorno, por lo cual se generan polos de desarrollo que sólo benefician a determinadas minorías. Los que así piensan opinan que la actual formación de ingenieros y técnicos tiene una orientación tecnocrática —eficientista e individualista— que carece de un adecuado componente social.

La imagen que tienen del desarrollo tecnológico actualmente en curso tiende a ser positiva. Incluso puede percibirse en muchos una cierta compulsión para incorporarse al desarrollo tecnológico existente; una frase bastante socorrida es la de “no quedarse abajo”.

El modelo de los países de mayor desarrollo les parece casi inevitable y consideran que debe ser asumido. Podría decirse no obstante que establecen cierta diferencia entre la aceptación de la técnica como instrumento, y la del objetivo que se alcanzará a través de ella. Así, surgen a veces como objetivos ciertas nociones de desarrollo nacional, especialmente la de tener una “producción nacional”.

Estas ideas son más propias de aquellos ingenieros y técnicos que tienen de su función cierta imagen de “servicio público”, ya sea que se desempeñen en el sector económico público o en el privado. En cambio otros sólo ven la modernización desde el ámbito más reducido de la sola empresa.

Cuando existe en ellos la aspiración a que la modernización adquiera un carácter más global, surge la propuesta de que se formule institucionalmente un objetivo de ese tipo. La idea de la función social de ciertas actividades es un elemento importante que permite a aquellos que la comparten fundamentar la necesidad de un papel activo del Estado. Así, consideran que el Estado debería promover el desarrollo tecnológico a través del fomento a la investigación, la ciencia y la educación general, e incluso mediante accio-

nes económicas concretas. No es sorprendente entonces que muchos mantengan la idea de que el Estado tendría una función de planificación global.

Respecto al papel que atribuyen a los empresarios, asignan relevancia en el desempeño de la función empresarial a la incorporación de innovaciones, la ruptura con conductas tradicionales y la formación de una “cultura de empresa”. Pero a menudo piden de la empresa que cumpla con una función económica en términos de objetivos nacionales. En las conductas reales y más frecuentes hoy en día, ven el predominio de una orientación estrictamente económica y de corte individualista. No obstante creen —en su mayoría— que el poder de decisión es una función del empresario.

En cuanto al carácter endógeno o exógeno de la tecnología, consideran un hecho que la mayor parte de ella es exógena y que en la práctica se depende mucho de los proveedores. Pese a ello, la idea de buscar autosuficiencia en esta materia les parece atrasada y no justificable en términos de costos y beneficios. La posibilidad de un desarrollo tecnológico propio les parece muy difícil, y señalan que en esto influyen ciertas carencias internas de nuestros países, entre otras la debilidad de las empresas privadas, la inexistencia de incentivos a la investigación, tanto a nivel global como al interior de las propias empresas, e incluso el escaso interés de los propios ingenieros y técnicos. Pero a pesar de todo creen que debe hacerse un esfuerzo en ese sentido, y consideran conveniente que se establezca un programa nacional de desarrollo tecnológico y que se desarrolle la capacidad de las universidades en esta materia.

Sobre el significado del desarrollo tecnológico a nivel de la empresa, coinciden con los empresarios en acentuar los temas de competitividad y productividad.

Respecto a la relación entre nueva tecnología y mano de obra, piensan que los trabajadores de nuestros países poseen buenas cualidades, como capacidad de adaptación e incluso una cierta capacidad de innovación. No obstante, creen que a menudo no están muy motivados para incorporarse positivamente al proceso de modernización e innovación tecnológica. Están conscientes de que los obreros no influyen en las determinaciones referidas al uso de las nuevas tecnologías,

y de que por lo general su participación en estas materias es muy baja.

En cuanto a los efectos que pueda tener en la mano de obra el uso de nuevas tecnologías, piensan que éstas son favorables para los obreros y señalan especialmente la posibilidad de que surjan nuevas calificaciones. Perciben cierta resistencia entre los trabajadores más antiguos; pero también consideran que la resistencia en general puede deberse a falta de información y a que no se compensa debidamente a los trabajadores según los beneficios que la modernización tecnológica brinda al empresario.

Como se ha dicho, la mayoría de los ingenieros y técnicos tiene una actitud muy favorable respecto a la modernización tecnológica; pero en las actividades de servicios o no directamente productivas —por ejemplo, en la actividad bancaria—, los técnicos anotan que hay una descalificación del personal y que se les ha reemplazado en sus funciones por máquinas, como el “cajero automático”.

Con relación al problema del empleo, algunos sostienen que con las nuevas tecnologías hay mayores posibilidades de crecimiento y por lo tanto de reabsorción del desempleo; en cambio, otros estiman que el desempleo por uso de tecnología aparece casi como inevitable y que la única salida es buscar algún otro tipo de compensación.

En cuanto a su percepción de los sindicatos, los consideran válidos como instrumentos pero tienden a estar en desacuerdo con el modo concreto en que llevan a cabo su acción. Se cuestiona especialmente el tema de la política en el sindicato, y la mayoría preferiría verlos actuar en un plano profesional y corporativo. Esto es válido tanto para los sindicatos de los obreros como para sus propias organizaciones sindicales cuando las poseen. No obstante, algunos entrevistados consideran que el proceso de modernización traerá consigo cierto grado de participación de los sindicatos en los temas más globales de la empresa, con lo cual su función no se limitará sólo a las reivindicaciones inmediatas. Pero de hecho, consideran que hoy los sindicatos obreros no están capacitados para discutir en el área tecnológica.

IV. La opinión de los dirigentes sindicales

Es entre los dirigentes sindicales de las empresas que se entrevistaron donde aparecen opiniones que expresan mayores dudas frente a las nuevas tecnologías. Quizás el punto central es que contrastan su condición social —como grupo obrero— frente a lo que se ha dado en llamar la modernidad. Como señala gráficamente un dirigente sindical: “sí; estamos a la moda, pero no somos modernos”. El problema, para muchos de ellos, es cómo se distribuyen los posibles beneficios del desarrollo tecnológico. Entre estos, algunos consideran que el desarrollo tecnológico —tal como se está dando— se traduce principalmente en un aumento del poder de aquellos grupos que ya lo poseen.

En relación con los efectos de las nuevas tecnologías sobre el trabajo que perciben los dirigentes sindicales, éstos señalan la existencia de un alto grado de inestabilidad derivada de un proceso constante de cambio; la tendencia a la disminución de la fuerza de trabajo obrera; la necesidad de un menor esfuerzo físico —considerado un hecho positivo— pero también el surgimiento de otro tipo de problemas vinculados a la salud laboral. El temor a la desocupación provocada por el cambio tecnológico es un tema constante que aparece mencionado en casi todas las entrevistas.

Es importante anotar que las opiniones de cada entrevistado suelen contener juicios que señalan aspectos positivos y aspectos negativos de las nuevas tecnologías. Como ventajas se anota que éstas provocan entre los obreros cierto interés por prepararse, lo que se considera positivo; en el mismo sentido se indica que despiertan interés por asumir nuevas responsabilidades; por otra parte, se considera que permiten en algunos casos incorporar nuevos conocimientos que abren otras perspectivas laborales. Como desventajas se señala la tendencia a una mayor dureza del trabajo en términos de ritmo, presión y otros aspectos similares; el aumento de la responsabilidad, por el uso de equipos muy caros, y también —lo que se menciona constantemente— la existencia de nuevas enfermedades.

En muchos casos la valoración positiva de las nuevas tecnologías por los dirigentes está relacionada con cierto grado de identificación con

los objetivos de la empresa, por ejemplo, con la obtención de calidad. A menudo ellos anotan que las nuevas tecnologías permiten que los trabajadores sean más eficientes, lo que no sucede cuando se emplea maquinaria vieja y anticuada.

Respecto al tema de la calificación, tienen también percepciones positivas y negativas; por ejemplo, al utilizarse una máquina programada se puede pasar a ser un simple "aprietabotones", no a tener acceso a la programación. La imagen de pérdida de calificación está presente en muchos obreros. (Uno gráficamente señala: "es cierto, hago menos fuerza, ¿pero qué hago?".)

En lo que toca a las nuevas formas de organización del trabajo, emiten diversos juicios críticos. Mencionan a menudo una ruptura del intercambio de conocimientos y experiencias entre los trabajadores en el trabajo mismo. Por cierto que en estas actitudes hay diferencias que dependen del grado real de incorporación de los trabajadores a las nuevas tecnologías (por ejemplo, los que están incorporados a ellas tienen una cierta sensación de privilegio respecto a quienes no lo están). En directa relación con lo anterior, está muy difundida la idea de que se está produciendo una separación significativa entre los que tienen acceso a las nuevas calificaciones y aquellos que pierden calificación. Esta descalificación puede darse incluso en funciones que antes se consideraban altamente calificadas, por ejemplo, las de los obreros torneros y aun matriceros.

Por todo lo dicho es muy importante para los dirigentes sindicales que se elaboren nuevas pautas de calificación en función de las nuevas tecnologías. Del mismo modo, hacen presente una gran demanda de capacitación, con la cual se reivindica el acceso al conocimiento. No se trata —dicen— sólo de saber hacer, sino de saber también por qué se hace. La opinión más generalizada entre los dirigentes sindicales entrevistados es la de que la mayoría de las empresas o de otras instituciones carecen de formas adecuadas de capacitación que permitan a los obreros asumir positivamente el cambio tecnológico.

Pero lo anterior no implica un rechazo a la nueva tecnología, ya que tienen claras imágenes de lo que la tecnología debería ser. La demanda que los entrevistados expresan es la de que la tecnología se oriente hacia la sociedad, que incida en la educación, en la medicina, en el transporte, etc.; también piden que se democratice el poder

que otorga la tecnología. En tal orientación puede influir la calidad de dirigentes sindicales que tienen los entrevistados, pero de todos modos es revelador que ella exista.

Por cierto que también hay demandas más específicas y que se refieren al ámbito de la empresa; entre ellas están la participación en los beneficios del aumento de productividad que las nuevas tecnologías pueden significar, la seguridad en el empleo y, también en virtud de las nuevas tecnologías, un grado mayor de humanización del trabajo. El tema de las condiciones de trabajo es considerado de la mayor importancia.

Los dirigentes sindicales, en su mayoría, tienden a ser críticos del manejo de la tecnología que, a su juicio, han hecho los empresarios. Consideran que éstos han concentrado en sus manos el proceso de modernización y que los trabajadores han quedado al margen de las decisiones. Opinan que los beneficios de la modernización están favoreciendo casi exclusivamente a los empresarios y no ven una real modernización de las relaciones laborales. En concreto, perciben que hay interés empresarial por mejorar la tecnología, pero que no lo hay por modernizar las relaciones laborales.

Pero también están conscientes de ciertas carencias propias, por lo que desean más capacitación en el tema y sus implicaciones, entre los obreros y también entre los propios dirigentes sindicales, para lo cual es necesario que éstos cambien su modo de actuar tradicional, y por ejemplo —como algunos señalan— traten de participar en la formulación de una política nacional de tecnología.

Consideran que el tema de la tecnología ha estado ausente en el debate de las bases sindicales y ponen de relieve que la precaria situación económica de los obreros dificulta que el tema se discuta, puesto que no les parece tan prioritario como puede serlo el de los salarios.

Por último, cabe señalar que la mayoría de los dirigentes sindicales entrevistados asigna importancia al papel del Estado en estas materias; consideran que garantiza el cumplimiento de los objetivos nacionales en la formulación de una política de desarrollo, y ven en su acción la posibilidad de que se distribuyan los beneficios del desarrollo tecnológico. Es por eso que su imagen de este último es la de un desarrollo tecnológico

endógeno en el cual prevalezcan los intereses globales.

V. Algunas observaciones generales

La investigación realizada, por su naturaleza misma, no permite extraer conclusiones definitivas, pero no es del todo arbitrario consignar algunos hechos que se desprenden de ella. Tanto entre los empresarios como entre los ingenieros y técnicos hay cierta identificación con la transformación tecnológica en curso, la que se asume como un indicador del grado de modernización de la sociedad.

Tanto los empresarios como los ingenieros y técnicos se identifican con el proceso. Los primeros se sienten agentes del mismo porque a través de su función económica introducen la modernización en la sociedad; los segundos, porque por el tipo de conocimiento que poseen tienden a considerar que están entre los personajes centrales de la "nueva sociedad". Los dirigentes sindicales, en cambio, sin rechazar la modernización y la transformación tecnológica, expresan mayores dudas respecto a la modalidad concreta que ellas están adquiriendo.

En el juicio sobre la modernización y la transformación tecnológica predomina entre los empresarios una perspectiva que podríamos llamar "desde la empresa". Esta no está ausente entre ingenieros y técnicos, aunque ellos expresan con cierta frecuencia consideraciones más globales, como por ejemplo la necesidad de un desarrollo tecnológico nacional y orientado a objetivos de ese carácter. Entre los dirigentes sindicales a menudo el juicio está condicionado por la capacidad que la tecnología pueda tener para satisfacer ciertas demandas sociales amplias y mejorar sus condiciones de vida; por cierto también influyen poderosamente en ellos los temores a efectos adversos, como el posible desempleo, la pérdida de calificaciones adquiridas, el deterioro de las condiciones de trabajo u otros.

La incorporación de nuevas tecnologías es considerada de absoluta necesidad por los empresarios en la medida en que perciben que con ella pueden aumentar su competitividad, principalmente cuando piensan en incorporarse al mercado externo. Lograr mayor eficiencia, mejor calidad y más competitividad en la empresa

tampoco es un tema ajeno a los ingenieros y técnicos. En cambio, para muchos dirigentes sindicales la aceptación de esos objetivos está muy condicionada a la posibilidad de participar en los beneficios que la empresa obtenga.

La idea de incorporarse a la modernidad, lo que a la vez significa incorporarse al mercado internacional, contribuye a que los empresarios manifiesten muchas dudas respecto a las posibilidades de llevar adelante un desarrollo tecnológico de carácter endógeno. Aunque además se señalan dificultades internas para lograrlo, piensan que el modelo ya está dado, y que el desarrollo tecnológico tiene lugar en los países centrales. Entre los ingenieros y técnicos, la incorporación de lo existente en los países de mayor desarrollo también aparece como inevitable, pero con mayores expectativas respecto a posibilidades de desarrollo interno. El tema de una mayor adecuación del desarrollo tecnológico a las condiciones nacionales está más presente entre los dirigentes sindicales.

En cierta medida el tema del papel del Estado está condicionado por lo anterior; los dirigentes sindicales tienden a ver en el Estado la posibilidad de que se garantice que el desarrollo tecnológico satisfaga sus demandas sociales de carácter general (condiciones de vida) o específicas (empleo, capacitación, etc.). Los ingenieros y técnicos en algunos casos asignan al Estado el papel de planificar y fomentar un desarrollo tecnológico orientado hacia objetivos de desarrollo nacional. Los empresarios, en cambio, se muestran mayormente interesados en delimitar, en este campo, las áreas de competencia del Estado y de la empresa.

Existe también conciencia de que las nuevas tecnologías afectarán en alguna medida las formas tradicionales de definición de las funciones en la empresa. Al respecto, los ingenieros y técnicos reivindican una mayor capacidad de decisión respecto a temas en los cuales ellos, por sus particulares conocimientos, están capacitados para intervenir. Los empresarios reconocen que se producirán cambios en la estructura jerárquica de decisión, pero reivindican como muy propias las decisiones sobre inversión, incluso en el campo tecnológico. Los sindicatos consideran que por lo general no se les toma en cuenta al adoptar decisiones sobre la incorporación de tecnologías,

y demandan mayor participación, por lo menos en lo que los puede afectar directamente.

Se observa sí que los sindicatos se muestran mucho más sensibles a los posibles efectos adversos del empleo de nuevas tecnologías, como nuevas enfermedades profesionales, descalificación, desempleo y aumento del ritmo de trabajo. En cambio los empresarios y también muchos ingenieros y técnicos, por lo general, tienden a pensar que los problemas están vinculados más bien a la capacidad de adaptación de los obreros.

La posibilidad de que el tema sea abordado conjuntamente por los tres sectores —empresarios, ingenieros y técnicos, y obreros— está muy condicionada por su actitud frente a los sindicatos. El problema mayor es la escasa aceptación por parte de los empresarios, y también de muchos ingenieros y técnicos, de que las funciones de los sindicatos no sean estrictamente profesionales y que ellos necesariamente incorporen en sus demandas temas que no son estrictamente técnicos.

Actitudes frente al cambio tecnológico

*Carlos Filgueira**

Las principales interrogantes que plantea el trabajo que comentamos pueden resumirse en una preocupación común: la de determinar si la incorporación de los países de la región a los procesos de cambio tecnológico contemporáneos favorece la reversión de una pauta secular de desarrollo, caracterizada por una marcada inequidad, o si puede contribuir a reforzarla. Esta preocupación se manifiesta en varios planos de la realidad socioeconómica, cultural y política.

El trabajo examina uno de los temas que más controversia causan en la actualidad: si el cambio tecnológico, necesario para favorecer las condiciones de competitividad internacional de las empresas y de los países, puede hacerse compatible con el desarrollo social equitativo y con la estabilidad política de regímenes pluralistas. La posibilidad de que la región enfrente el riesgo de repetir experiencias pasadas ante una nueva orientación o división del trabajo —inducida por los cambios técnicos— que acentúe la segmentación social o el dualismo estructural, es una de las interrogantes que se plantea.

Otras interrogantes se dan en el plano propiamente cultural, y se refieren a los efectos de las nuevas técnicas en la significación cultural del trabajo (pérdida del sentido de la individualidad laboral, nuevo carácter polivalente del trabaja-

dor), a cómo resienten su influjo las tradicionales identidades compartidas, y a cuáles son sus repercusiones en la forma y contenido de la acción de los actores colectivos. En consecuencia, cabe preguntarse cómo se redefinirán la cultura obrera, la empresarial y la de los grupos intermedios de técnicos y profesionales. Al nivel de la empresa, los efectos del cambio técnico afectarán sin duda a la organización y la estructura del poder, y al grado y tipo de participación de los trabajadores; cabría pensar, entonces, en qué medida la gradual separación entre el mando y la ejecución provocada por la apropiación y concentración de los nuevos conocimientos podría dar lugar a una pérdida de autonomía, de sentido y de control en lo que toca al trabajo. Y, por último, cabe preguntarse también cómo se trasladan al plano macrosocial los procesos microsociales, y cuáles son los efectos sobre el desarrollo que derivan de la agregación y combinación de respuestas a los impactos directos sobre el trabajo.

En el trabajo examinado se hace una serie de consideraciones a partir de las características del “nuevo paradigma” técnico-económico que se ha venido perfilando en los países desarrollados. Algunas de las preguntas centrales al respecto se refieren a las condiciones para aplicarlo en los países de la región, ya que ese nuevo paradigma impone ciertos requisitos (una nueva regulación global, un “nuevo sentido común” compartido por los principales actores, la rearticulación del sistema de empresas productivas,

* Director del Centro de Investigación Económica y Social del Uruguay.

etc.) que no corresponden a las características de la empresa y del empresario "tipo", ni tampoco al comportamiento e ideología de los otros actores colectivos de la región. En particular, se señala el nuevo papel que han desempeñado los sindicatos ante el "nuevo paradigma", en la medida en que su acción no se manifiesta solamente en apoyo o resistencia a las nuevas tecnologías: se trata del papel limitativo que pueden desempeñar a través de su capacidad de obstrucción (regulaciones sobre despidos, nuevas normas de calificación de tareas, o nuevas demandas sindicales, en especial reivindicaciones salariales asociadas al incremento de la productividad y a la reducción del tiempo de trabajo).

Finalmente, se exponen explícitamente diversos requisitos sociopolíticos del "nuevo paradigma". Entre éstos, el más importante, a mi entender, es la necesidad de una confluencia de voluntades y de ciertos acuerdos sobre cuestiones básicas (*agreement on fundamentals*) entre los principales actores individuales y colectivos. En los países de referencia, esa confluencia o esos acuerdos fueron posibles merced a una larga tradición de negociación y concertación entre el Estado, los empresarios y los sindicatos, o bien, merced a la plena vigencia de sistemas políticos neocorporativos.

I. Imágenes sociales del cambio tecnológico

En este punto procuraré sintetizar y comentar los principales resultados de las entrevistas analizadas en el trabajo que comentamos. Como las fuentes son secundarias —provenientes de diversos trabajos realizados por otros autores— y además el universo de unidades no pretende ser representativo, el examen de las entrevistas deberá ajustarse a lo que permitan los procedimientos seguidos. La exposición, en el trabajo comentado, comprende un conjunto de temas principales que permiten comparar y contrastar las imágenes sociales de los empresarios, de los técnicos y profesionales, y de los dirigentes sindicales. En el cuadro 1 he intentado establecer, de manera simplificada, la matriz resumen de las imágenes relativas a 14 temas.

Por ser ésta una metodología que suele denominarse cualitativa, he optado por utilizar en el cuadro algunos signos simples para represen-

tar los juicios favorables (+), y los juicios desfavorables (-), y la combinación de ambos cuando las opiniones están fuertemente divididas (+ -). Para diferenciar ciertos matices, los juicios plenamente favorables o desfavorables se indican con un doble signo (respectivamente ++ y --). Cuando hay un juicio dominante y otro relativamente marginal, este último se representa entre paréntesis.

II. Una aproximación general

En principio, la configuración de imágenes sociales en los tres tipos de entrevistados muestra una clara polarización entre las imágenes sociales de los empresarios y las de los dirigentes sindicales. Casi por norma, las opiniones del sector intermedio de técnicos y profesionales se ubican en un punto equidistante de los otros dos grupos, aunque exhiben una afinidad mayor con los empresarios; sólo en unos pocos casos aparecen más próximos a los dirigentes sindicales.

Las imágenes de los empresarios son plenamente favorables i) al cambio tecnológico, ii) a sus efectos en los trabajadores, y iii) a sus consecuencias en las relaciones laborales¹. Evidencian una percepción favorable de la función productiva y societal de la empresa, y de las ventajas de la capacitación y la formación en el trabajo de los obreros.

En cambio, sus juicios son fuertemente negativos sobre la participación de los obreros en la gestión de la empresa —salvo cuando se trata de una participación limitada a las unidades colectivas de gestión en sus tareas específicas o en los equipos de trabajo—, y negativos sobre la modernización tecnológica endógena. La tendencia que muestran a confiar más en la tecnología importada, unida a su percepción de que las potencialidades de movilizar recursos internos de investigación y desarrollo son limitadas confirman

¹ El juicio positivo sobre las consecuencias en las relaciones laborales está influido por el mayor peso de las respuestas de los empresarios brasileños. Los empresarios chilenos y argentinos indican, en algunos casos, conflictos laborales severos; es probable que en estos resultados influyan las características de la fuerza de trabajo en estos dos países (más tradicional, más envejecida y con una subcultura propia), y su organización y tradición sindical, relacionada además con otros actores políticos (partidos políticos y burocracia del Estado).

Cuadro 1
EMPRESARIOS, TÉCNICOS Y PROFESIONALES, Y DIRIGENTES SINDICALES:
JUICIOS RESPECTO A 14 TEMAS^a

	Empresarios	Técnicos y profesionales	Sindicatos
1. Modernización tecnológica	+ +	+	+ -
2. Modernización tecnológica endógena	-	+ -	+
3. Papel del Estado	+ -	+	+ +
4. Función de la empresa y del empresario	+	+	-
5. Motivaciones de los empresarios	+ -	+ -	-
6. Impacto sobre los trabajadores	+ +	+ +	-(+)
7. Relaciones laborales	+ +	+	--
8. Participación de los trabajadores	- -	- (+)	+ +
9. Capacitación y formación	+	+	+ +
10. Percepción de los empresarios sobre los técnicos y profesionales	+ -		
11. Percepción de los técnicos y profesionales sobre los empresarios		+ -	
12. Percepción de los sindicatos sobre los empresarios			--
13. Percepción de los sindicatos sobre los técnicos y profesionales			+ -
14. Percepción de los empresarios sobre los trabajadores	+ (-)		

^a (+) significa juicio favorable; (-) significa juicio desfavorable; (+-) significa opiniones fuertemente divididas; (+ +) significa juicios plenamente favorables; (- -) significa juicios plenamente desfavorables. Cuando ha habido un juicio dominante y otro relativamente marginal, este último aparece entre paréntesis.

los hallazgos de otras investigaciones (Argenti, Filgueira y Sutz, 1988). En tales investigaciones se destaca la falta de estímulos proveniente de la demanda y el escaso intercambio entre las investigación y la producción.

Con respecto a los demás temas, las respuestas entregan, en general, opiniones divididas.

Puede afirmarse, en suma, que los empresarios entrevistados manifiestan un optimismo generalizado, tanto ante el cambio tecnológico en sí mismo, como ante sus efectos en el ámbito del trabajo y en la sociedad en su conjunto: existe, en consecuencia, una elevada autovaloración de la función del empresario. Además, los empresarios no parecen dispuestos a dar cabida a nuevas formas de coparticipación (o cogestión) de los trabajadores en la gestión tecnológica de la empresa. Como excepción, algunos empresarios modernos muestran cierta disposición a ampliar el grado de información sobre el comportamiento de la empresa (aspecto considerado como secreto por otros), y hay determinadas iniciativas de "innovación social" en la materia.

Si estas opiniones de un grupo pequeño y no representativo de empresarios fueran válidas para describir las actitudes dominantes en toda la región, el contraste entre una actitud plenamente favorable a la "innovación tecnológica" y otra de resistencia a la "innovación social" podría estar apuntando a uno de los rasgos característicos de la "modernización conservadora".

El perfil de las imágenes sociales de los dirigentes sindicales contrasta notoriamente con el de los empresarios en algunas áreas de particular importancia. No sería aventurado afirmar que tras las opiniones de estos dirigentes parece haber ciertas propensiones de carácter antiliberal y anticapitalista: fuerte aspiración a una ingerencia estatal plena, resistencia a las funciones de la empresa y del empresario —y a sus motivaciones—, y una evaluación predominantemente negativa sobre el efecto en los obreros de la introducción de las nuevas tecnologías. El único país en que las opiniones de los dirigentes sindicales muestran una actitud más favorable hacia los empresarios es Chile, y probablemente este país

constituya en esto la única excepción en América Latina.²

En cuanto a las imágenes positivas, los dirigentes sindicales, tienen opiniones claramente favorables de la participación de los trabajadores en la gestión tecnológica de la empresa, y de su capacitación y formación en el trabajo. En el primer caso, es notorio el contraste extremo con la opinión de los empresarios; en el segundo, se pone de relieve un punto de confluencia interesante que puede servir de base a futuras políticas de estímulo a este tipo de actividades. Por lo demás, los dirigentes sindicales son los únicos que se muestran claramente favorables a la modernización tecnológica endógena.

Con respecto a las imágenes de los mandos intermedios —técnicos y profesionales—, se verifica, como ya se adelantó, una especie de “promedio” más cercano a las opiniones empresariales que a las sindicales. En general, la mayoría de los puntos que son considerados positivos y negativos por los empresarios, lo son también para los técnicos y profesionales, aunque no con la misma fuerza. No parece sorprendente que sean los técnicos y profesionales los que se desvían de las imágenes de los empresarios precisamente respecto de la necesidad de incentivar el cambio endógeno, aproximándose así a la posición sostenida por los sindicatos. Lo mismo ocurre en relación con las funciones que se atribuyen al Estado y en relación con la participación de los trabajadores en la gestión tecnológica.

III. El carácter de las diferentes imágenes

Los empresarios asumen como punto de partida una “modernidad incuestionable” y la consideran como un hecho de la vida cotidiana. El juicio puede ser más entusiasta o más crítico, pero predomina la percepción de que se está asistiendo a un cambio cultural irreversible. Sus consecuencias, en un balance final de los pro y los contra, son evaluadas como beneficiosas para la empresa, así como también para la sociedad.

² Los rasgos descritos fueron anotados en CEDEAL/FLACSO/CEDES/CIESU, 1988. Este estudio mostró también que en Chile, la población en general —no sólo los sindicatos— tenía una percepción de los empresarios claramente contrastante con las de Uruguay y Argentina.

La preocupación de los empresarios, en todo caso, es la seguridad —o la incertidumbre— sobre la rentabilidad de la inversión tecnológica, la respuesta de los mercados y la continuidad de las políticas públicas.

En cambio, para los dirigentes sindicales la imagen de la modernidad es ambigua y genera temor en el trabajador. Se la reconoce como inevitable y beneficiosa —tal vez como un mal menor—, pero de acuerdo con el análisis del documento, existe un claro dislocamiento entre el mundo abstracto de la modernización tecnológica —y de sus beneficios—, y las consecuencias concretas que ese mundo supone para la vida cotidiana o la historia ocupacional más reciente de cada trabajador.

En este punto los dirigentes sindicales coinciden con los empresarios en la inevitabilidad de los cambios, pero, para utilizar un concepto clásico de la sociología, se trata de una nueva situación, profundamente desestructuradora, generadora de “anomia”. Es decir, la pérdida de vigencia de un sistema normativo o anomia en el sentido original, acuñado por Durkheim, o similar a la noción de “alienación” de Seeman.

Creo que la idea más adecuada para capturar este sentido de anomia se encuentra en la doble condición determinada por i) un conflicto cultural que coloca al obrero entre un mundo ordenado normativamente, coherente con su socialización temprana, sus grupos de referencia y las identidades compartidas, y otro mundo, ordenado por un nuevo sistema impuesto externamente que rompe con los horizontes temporales de orientación individual; y ii) una sensación generalizada de “ajenidad”, falta de control, carencia de significado y, sobre todo, de falta de referentes grupales en los que se proyecten y confirmen las identidades personales.

La inseguridad subjetiva derivada de las nuevas condiciones impuestas por la transformación del trabajo (empleo, salarios, relaciones laborales, etc.) configura en la práctica un síndrome común y similar al que provocan otras situaciones de desestructuración personal examinadas por la literatura sociológica (la migración, las crisis económicas, la desintegración familiar, etc.).

Para los técnicos y profesionales, en cambio, la transformación tecnológica y la creciente densidad de conocimientos que ella implica, significa

una valorización y jerarquización de su papel, a lo que se añade el prestigio y poder que adquieren dentro de la organización.

No obstante, su juicio favorable está matizado de una serie de conflictos derivados precisamente de estas dimensiones. Sobre todo cuando se anota, tanto por parte de los empresarios como por parte de los técnicos y profesionales, un desajuste entre las expectativas mutuas de atribuciones de poder dentro de la organización. Este tema de la conflictiva inserción de los técnicos —o tecnócratas— en las organizaciones complejas constituye también un campo tradicional de investigación sociológica.

En la medida en que el conocimiento se vuelve cada vez más un poder *per se*, la tensión en torno a las diferentes fuentes de poder de los empresarios y de los tecnócratas pasa a ser uno de los principales focos de conflicto dentro de la empresa. De la solución de esta tensión dependen aspectos tan cruciales como la identificación del profesional con la empresa, su compromiso y lealtad, su productividad y eficiencia y, en definitiva, el éxito de la gestión innovadora de la empresa.

En publicaciones recientes se ha llamado la atención acerca de cierto tipo de empresas productivas “nuevas”, en general chicas, y por lo demás exitosas, que han sido creadas por profesionales y técnicos dedicados inicialmente a actividades docentes o de investigación. En general, se atribuye su éxito a la acumulación de un *know-how* proveniente de otro origen y volcado a la actividad productiva. Poca atención se ha prestado, sin embargo, al hecho de que estas empresas están virtualmente exentas de las tensiones antes aludidas.

Pero en general, los técnicos y profesionales coinciden con los empresarios en sus evaluaciones y no tienen las inseguridades propias de la pérdida de funciones laborales que expresan los obreros.

Empresarios y personal de mando intermedio, aun en la expectativa más pesimista, tienden a ver la modernización tecnológica como un desafío, pero no como una externalidad impuesta por otros.

Estas son, sucintamente, la diferentes imágenes respecto de la modernización tecnológica. A cada grupo considerado le corresponde algo así como una “definición de situación”, subjetiva-

mente evaluada según el lugar que ocupa en el nuevo proceso.

Con respecto a los otros temas incluidos en la matriz, las evaluaciones de los tres grupos entrevistados pueden examinarse a la luz de la “definición de situación” recién expuesta, y de las tendencias de más largo plazo de los intereses de cada grupo, y de sus pautas culturales. Estimo que dentro de estos intereses y pautas culturales más generales, tal definición de situación es el núcleo central que permite entender las diferentes posiciones que se asumen en respuesta a las nuevas condiciones derivadas del cambio tecnológico. Permite entender incluso las diferencias existentes detrás de ciertos acuerdos aparentes que la matriz registra. Así por ejemplo, ciertos empresarios y dirigentes sindicales hacen una valoración positiva del papel del Estado. Pero para esos empresarios la importancia del papel del Estado radica en el ordenamiento de la economía, en la función de estímulo, planificación y financiamiento de la investigación, y en la coordinación del sistema científico y tecnológico. Para otros, la función estatal es la de incentivar la competencia y asegurar el libre juego del mercado.

Los dirigentes sindicales perciben la función del Estado como una de activa intervención en la orientación general de la economía y de estímulo a la investigación; estiman que esto no puede quedar librado a la iniciativa empresarial, y que es preciso considerar los efectos redistributivos del cambio tecnológico.

Esta contraposición entre los grupos considerados, y dentro de ellos, también se manifiesta en las imágenes referentes a las motivaciones de la empresa y del empresario. Estos últimos hacen presente consideraciones de orden económico y productivo (apertura al mercado externo, necesidad de mejorar la calidad del producto, competitividad, limitaciones del mercado interno). Los dirigentes sindicales, en cambio, señalan la ausencia de “responsabilidad social” de la empresa, comportamientos tradicionales especulativos, dependencia del apoyo del Estado, y, en los casos de empresas innovadoras, distribución desigual de los beneficios derivados de la mayor productividad y del monopolio de los conocimientos correspondientes a una nueva “cultura moderna” de la cual se sienten excluidos.

Los comentarios podrían extenderse a otros

de los temas presentados en el cuadro 1; sin embargo, sólo reiterarían muchas de las consideraciones ya expuestas.

Es necesario tener en cuenta que las imágenes sociales constituyen sólo una de las tantas manifestaciones de las tensiones existentes dentro de la empresa, o en la sociedad en su conjunto. Su examen no basta para conocer el verdadero nivel de conflicto, real o potencial, de nuestro objeto de estudio. Y esto es así no sólo porque estamos tratando con una "muestra" muy particular de encuestados, lo cual limita, naturalmente, el alcance de las conclusiones.

El principal problema reside en el hecho de que las imágenes sociales, o las representaciones y actitudes, no se traducen necesariamente en comportamientos concordantes. Las tensiones reales en la empresa o en el ámbito laboral están mediatizadas por el comportamiento de los actores colectivos (sindicatos, gremios empresariales, Estado) y por los sistemas de "representación de intereses" de cada sistema político particular. Las tradiciones sindicales (más o menos ideológicas, burocráticas o corporativas); las relaciones entre sindicatos y partidos políticos; las ideologías empresariales (tradicionales, modernas, neoliberales) y sobre todo la presencia o ausencia de mecanismos institucionales para la solución de conflictos (como la existencia o inexistencia de instancias de negociación entre los intereses corporativos, y el papel del Estado en las negociaciones), configuran el marco de referencia dentro del cual deben ser consideradas las imágenes sociales.

De acuerdo a lo visto hasta aquí, las representaciones de los tres grupos considerados, y sobre todo las de los empresarios y los dirigentes sindicales, difieren en tal medida que por momentos parece que los encuestados no se refirieran al mismo fenómeno. En los empresarios predomina una visión optimista de la modernización tecnológica; no perciben problemas en sus efectos sobre la organización del trabajo y sobre la condición del obrero (salvo la mención a un desempleo menor, de carácter transitorio o friccional, o al tiempo necesario de aculturación al nuevo sistema); tampoco esperan un conflicto laboral mayor; no están dispuestos a ensayar forma alguna de coparticipación o cogestión de la empresa, y evalúan positivamente el tipo de gestión y

las funciones empresariales.³ Además, exigen del Estado las condiciones económicas y de gestión necesarias para asegurar la rentabilidad de la inversión en nuevas tecnologías.

Para los dirigentes sindicales, y en menor medida para los técnicos y profesionales, la visión es otra, y en el primer caso, claramente opuesta. Se espera que el Estado actúe como garante de las "responsabilidades sociales" del cambio tecnológico, se reclama la participación en la gestión de la empresa, y se cuestiona la motivación básica del empresario.

Dos son los puntos más importantes que se derivan de estas respectivas definiciones de situaciones: por una parte, las consecuencias que producen tanto en las tensiones y conflictos internos de la empresa, como en el ámbito más general de la esfera laboral, y por otra, sus efectos agregados sobre los niveles de igualdad y equidad social.

Siendo los demás factores constantes, las imágenes sociales analizadas sugieren una inserción peculiar de los sectores de trabajadores en el proceso de transformación tecnológica de la empresa. Para utilizar los términos clásicos weberianos, se trata de una "integración negativa" al sistema. Esto, expresado en términos más generales, se da cuando un grupo o sector social que dispone de alguna cuota de poder se inserta dentro de un sistema de actores colectivos, pero ejerce su poder más bien en forma de veto, de obstrucción o de resistencia. La "integración negativa" afecta en particular a la eficiencia de un sistema dado de actores para alcanzar las metas que él se propone.

Es probable que la "integración negativa" no sea un hecho novedoso, por lo menos si la tradición del conflicto laboral y la definición de los actores, en especial de los sindicatos, ha obedecido tradicionalmente a estas pautas. Sin embargo, no cabe duda de que la reconversión tecnológica puede aparecer como un elemento nuevo

³ Es significativo que, a pesar de esta tendencia general, algunos empresarios señalen las ventajas de ciertas prácticas de información general a los trabajadores sobre la marcha de la empresa y sus balances, sobre la producción y los mercados, la cual redundaría en una disminución del conflicto, o bien en mecanismos más ágiles para su solución. En general, como lo señala el trabajo comentado, se trata de empresas transnacionales y no de empresas locales.

que refuerza esa integración o, por el contrario, como una oportunidad de revertirla.

Además, la "integración negativa" a nivel de las imágenes sociales no tiene que asociarse necesariamente a la falta de mecanismos institucionales para canalizar el conflicto. Pero por lo general esta asociación ocurre, y la "integración negativa" no es sólo materia de actitudes o sentimientos de "ajenidad" sino de carencia de instancias institucionales efectivas de expresión de intereses, o de mutuo reconocimiento de los mismos en instancias específicas de negociación y concertación.

Es de interés advertir que precisamente son algunos dirigentes sindicales (argentinos) los que piensan que la disminución de los conflictos laborales depende más de la participación de los trabajadores en el proceso de cambio tecnológico que de otros factores. También, entre los empresarios "modernos" se adjudica importancia a la redefinición de las reglas de relacionamiento con los obreros, para el éxito de la reconversión tecnológica; sin embargo, no es posible distinguir cómo se asocian estas opiniones —o las opiniones contradictorias—, con las características de modernización de la empresa a la que pertenecen los entrevistados.

Con respecto al segundo punto, en cambio, diferentes son las consecuencias agregadas del cambio tecnológico y sus efectos sobre la distribución, más o menos regresiva, de los valores sociales. Hay por lo menos tres aspectos en los que se centran las opiniones que vislumbran una inequidad creciente a nivel agregado: las diferencias cada vez más acentuadas entre la rentabilidad del capital y del trabajo, la desocupación

inducida por el cambio tecnológico y la distribución desigual entre empresarios y trabajadores de los beneficios que ese cambio genera. Otros dirigentes sindicales subrayan la pérdida de calificaciones y no reconocen como un valor positivo la creciente polivalencia del trabajador. Por su parte, las imágenes más positivas suponen que los efectos intrínsecos de las transformaciones del mundo material son beneficiosos no sólo en la esfera del trabajo, sino en el mejoramiento general de la calidad de vida que las nuevas tecnologías permiten. El optimismo se basa más en los efectos agregados de las potencialidades de las nuevas tecnologías que en la propia esfera del trabajo, aunque hay referencias explícitas a ciertas ventajas en materia de salud laboral, disminución del esfuerzo físico y adquisición de nuevos conocimientos.

Creo sin embargo, que existe una interrogante anterior que merece una respuesta más detallada. ¿Hasta qué punto el problema de la equidad puede remitirse a variables exclusivamente técnicas o tecnológicas? En otras palabras, nos preguntamos si es posible examinar la cuestión de la equidad como si cada técnica en particular se asociara naturalmente a ciertos grados y tipos de equidad, al margen de la consideración de otros factores (determinismo tecnológico).

Hay razones suficientes para sostener que las nuevas tecnologías pueden agregar nuevos componentes a los problemas de la equidad, desplazar otros, o modificar el tipo de conflicto en torno a la distribución de los bienes sociales. Pero el grado de equidad resulta en definitiva de procesos que tienen lugar en el plano de la política.

Bibliografía

- Argenti G., C. Filgueira y J. Sutz (1988): *Ciencia y tecnología: un diagnóstico de oportunidades*. Montevideo, Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU)/EBO.
- Brunner, J.J. (1989): *Recursos humanos para la investigación en América Latina*, Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CID), Editorial Universitaria.
- Castells, M. (1987): *Ocho modelos de desarrollo tecnológico*, Madrid, Nuevo Siglo.
- CEDEAL/FLACSO/CEDES/CIESU (1988): *Cultura política en el Cono Sur: Argentina, Chile y Uruguay*, Madrid.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1990): *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.6.
- _____ (1991): *Imágenes sociales de la modernización y la transformación tecnológica* (LC/R.971), Santiago de Chile.
- Filgueira, C. (1981): Acerca del consumo en los nuevos modelos latinoamericanos, *Revista de la CEPAL*, N° 15, Santiago de Chile, CEPAL, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.81.II.G.4.
- Jaguaribe, H. y otros (1986): *Brasil 2000, para un novo pacto social*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Katzman, R. y Pascual Gerstenfeld (1990): Áreas duras y áreas blandas en el desarrollo social, *Revista de la CEPAL*, N° 41 (LC/G.1631-P), Santiago de Chile, CEPAL, agosto.

- Linton, R. (1967): *Estudio del hombre*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica (FCE).
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1987): Technology, competitiveness and the special problems of small countries, *STI Review*, N° 2, París, septiembre.
- Ogburn, W.F. (1922): *Social Change*, Nueva York, Viking Press.
- Petrella, R. (1988): *Prospectiva, avaliação de impactos, e participação social*, Rio de Janeiro, Ministerio de Ciencia y Tecnología (MCT)/Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico.
- Schmitter, P.C. (1981): Interest intermediation and regime governability in contemporary Western Europe, *Organizing Interests in Western Europe*, S. Berger (comp.), Nueva York, Cambridge University Press.
- Torre, Juan Carlos (1991): "En torno de los condicionantes políticos e institucionales de los programas de reforma económica", documento presentado al Seminario-taller sobre Métodos de Análisis Comparativo de Reformas de Políticas Pública, Santiago de Chile, Proyecto Regional sobre Reformas de Política para Aumentar la Efectividad del Estado en América Latina y el Caribe, 6 de mayo, mimeo.

Competitividad internacional y especialización

*Ousmène J. Mandeng**

El presente artículo se inspira en la idea de que los beneficios generales de la competencia están determinados en gran parte por los cambios dinámicos en las estructuras del mercado. Las oportunidades comerciales dependen, evidentemente, de la forma en que un país puede atender el mercado y, en forma todavía más evidente, de su grado de competitividad. La atención se centrará principalmente en la interacción entre la competitividad y los cambios de estructura del mercado. Ese fenómeno se abstrae de los factores convencionales para explicar las modalidades de comercio. El método proporciona un marco de referencia descriptivo y sintético para identificar y evaluar las transformaciones recientes de las modalidades de la competencia y la especialización de los países desarrollados, en vías de desarrollo y de economía centralmente planificada frente al mercado de la OCDE.

Se emplea un modelo de ecuación única para describir la competitividad de un país en los mercados internacionales con el telón de fondo de la evolución del mercado. El modelo mide la participación global de un país en las importaciones de la OCDE como función de factores estructurales y competitivos, combinando elementos de análisis de la participación constante del mercado con los de planificación de carteras en la administración comercial. El modelo forma parte del concepto CAN, un programa de aplicación de banco de datos con componentes metodológicos y analíticos.

Se presentan comprobaciones de que al crecimiento del mercado corresponde una importante proporción de las orientaciones que asumen la competitividad y la especialización. La capacidad de enfocar la competitividad hacia la evolución del mercado explica gran parte del paradigma del comercio internacional. Este método es prometedor para avanzar en la orientación estratégica de las políticas comerciales.

* División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología de la CEPAL, Santiago de Chile.

En el desarrollo de las ideas expuestas en este artículo se contó con el valioso concurso que significaron las discusiones con Fernando Fajnzylber, Joseph Mullen, Carlotta Pérez, Wilson Pérez y Arnim Schwidrowski.

Introducción

Cuando la competitividad es la mayor preocupación de un país en su comercio internacional, debe también preocuparle el grado de atracción de los sectores en que es competitivo. En un mundo sin libertad de comercio, las políticas de intercambio se centrarían en aquellos sectores que ofrecen beneficios particulares. Esta es la conclusión de los partidarios de las nuevas teorías comerciales, según lo explican Brander y Spencer (1985) y Krugman (1984). Este interés lo comparte, aunque desde un ángulo distinto, el análisis de participación constante en el mercado (Holden, Nairn y Swales (1989)), que explica cómo los cambios estructurales y no estructurales influyen sobre la posición de las naciones en el comercio internacional. Otras teorías económicas, que asocian las modalidades cambiantes del mercado con los resultados económicos, principalmente en los países subdesarrollados, se centran en los estudios de los resultados de la exportación (Singer y Grey, 1988) y en la inestabilidad de las exportaciones (Love, 1985). En la bibliografía sobre planificación de carteras de la economía empresarial se han descrito varios instrumentos analíticos y descriptivos para relacionar la situación competitiva de la empresa con la atracción del mercado (Gluck, 1985). Sin embargo, la competitividad de las naciones con respecto de las cambiantes modalidades del mercado ha merecido escasa atención. Por ello pueden haberse omitido importantes aspectos que dicen relación con la importancia de los cambios estructurales y competitivos que influyen sobre la posición de los países en los mercados internacionales.

El presente artículo ofrece un marco de referencia descriptivo y analítico para identificar los cambios en las modalidades de competitividad y especialización del comercio internacional. Se considera que este análisis es un punto de partida para el estudio de nuevos casos. Se presenta un modelo sencillo de ecuación única basado en el análisis de la participación constante en el mercado (APCM) y la técnica de planificación de carteras en la economía empresarial para mostrar y comparar los principales cambios recientes en la situación competitiva de Europa oriental, América Latina, la OCDE, y los países del sudeste asiático. En contraste con el análisis APCM tradicional, el modelo describe cómo las naciones enfocan la

competitividad con relación a las estructuras cambiantes del mercado. Se presentan comprobaciones de que, en proporción importante, las

modalidades de competitividad y especialización están determinadas por el crecimiento del mercado.

I

Competitividad, especialización y crecimiento del mercado

En este trabajo se supone que cada país, cualquiera sea la orientación actual de su comercio, tiene fuerte interés en el mercado de la OCDE. También se postula que los países tratarán de maximizar su participación total, y el éxito que tengan individualmente será reflejo de su capacidad de competencia internacional. Dejando de lado la naturaleza de la competencia y de la fijación de precios, se supone que la eficiencia global en la competencia depende de la interacción entre la participación en el mercado y la atracción del mercado. La competitividad no se considera como una meta en sí, sino como un esfuerzo dirigido hacia mercados seleccionados. Este enfoque se expresa en el comentario de Condliffe (1958) sobre Baldwin (1958): "Los países que se aferran demasiado tiempo a mercados en decadencia pierden posiciones en los mercados mundiales. Los que tienen flexibilidad suficiente para moverse con los tiempos y mantenerse a la vanguardia de las nuevas demandas que van surgiendo, mantienen y aumentan su participación en el intercambio mundial".

El poder de atracción del mercado se asocia con los conceptos de planificación de carteras en la administración de empresas.¹ Se refiere a las variaciones estructurales provocadas ya sea por la demanda o por la oferta, en la estructura total

de las importaciones de la OCDE. Se considera que las diferencias en la evolución de los sectores ofrecen distintas perspectivas de crecimiento para un producto determinado y, por lo tanto, son de decidido interés para un país. Se supone que el crecimiento del mercado es un criterio principal para clasificar los productos, para revisar la distribución de los recursos y para determinar las estrategias de competitividad. Los instrumentos descriptivos de la planificación de carteras —no se considera factible el traslado de las interpretaciones analíticas y descuentos estratégicos de la empresa en la planificación de carteras al estudio por países— se ampliarán para relacionar las variaciones de la participación con el crecimiento del mercado.

La especialización se asienta en los principios generales de las ventajas comparativas. Se pretende aquí comparar los cambios en la composición del intercambio de un país frente a la estructura del mercado. Para cada país, la especialización se refiere a la importancia de un sector determinando con relación a su posición competitiva global y/o en relación con una estructura de mercado. Esta última corresponde a la capacidad de adaptación del país y su distribución del comercio sectorial como función del crecimiento del mercado. La capacidad de adaptación al mercado expresa la relación entre la orientación de la competitividad y la evolución del mercado. Se considera como requisito previo para lograr una competitividad global sostenida.

¹ Debe recordarse que las hipótesis principales y las tareas estratégicas genéricas de la planificación de carteras han sido criticadas y puestas en tela de juicio reiteradamente.

II

El modelo

El modelo básico forma parte del concepto CAN, programa de aplicación de banco de datos con componentes metodológicos y analíticos.² En el estudio se emplean los flujos totales de importación de la OCDE³ desde 1978 a 1989 a nivel de grupos de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI Rev.2).⁴ El análisis se construye a partir de un modelo de ecuación única que deriva del APCM⁵ reducido a un enfoque bidimensional. El APCM normalmente se descompone en cuatro componentes que afectan la evolución de la participación global en el mercado: crecimiento del comercio mundial; crecimiento diferencial por productos; crecimiento diferencial del mercado; y un residuo o efecto competitivo. Con el método APCM se detecta la contribución de cada uno de estos factores en la variación de la participación en el mercado total. CAN se refiere sólo al crecimiento diferencial del producto relacionado aquí con la evolución del mercado y al efecto residual, denominado competitividad; ambos factores se tratan como vectores independientes. CAN no explica los efectos estructurales y no estructurales de la participación total en el mercado: describe en qué forma cambian las modalidades de competencia y especialización contra el telón de fondo de la evolución del mercado.

Las limitaciones del APCM⁶ se dan en parte en el presente análisis en cuanto a su tratamiento de la desagregación sectorial, el período de base y el mercado de referencia. El primer aspecto es común a todo problema de agregación y debe

tratarse en la misma forma. Aunque el segundo es sencillamente un problema de índices, el modelo básico responde con suma sensibilidad ante él. Se escogió el mercado de la OCDE por su importancia en el comercio mundial. Debe subtractarse que una evaluación basada en la participación en el mercado permite conocer la competitividad, pero no ofrece ninguna explicación sobre ella.⁷ La participación en el mercado constituye una ilustración de resultados *ex post facto* que reduce a una sola constante la interacción entre distintos factores empleados en el proceso de competencia.

El modelo se basa en el supuesto de que todos los sectores considerados tienen un mercado de estructura atomista y que ningún sector tiene tanta importancia por sí solo como para determinar la estructura total de las importaciones. El análisis mide la participación global de un país en las importaciones de la OCDE como función de factores estructurales y competitivos. Estos pueden resumirse y describirse en función de la competitividad sectorial, la capacidad de adaptación a las condiciones del mercado y las ventajas comparativas. Para simplificar la evaluación, se considera que las ventajas comparativas son un factor de la competitividad y se identifican por lo tanto con ella. La participación total de un país S_j en cualquier momento determinado, para las participaciones s_{ij} de un país y s_i de un grupo, es igual al producto ponderado de:

$$(1) \quad S_j = \sum_{i=1}^n \frac{M_{ij} M_i}{M_j M} = \sum_{i=1}^n s_{ij} s_i,$$

en que i es un producto o grupo sectorial, denominado grupo, y j un país, en las importaciones totales de la OCDE M . Los cambios temporales de S_j aplicando los promedios de los años 1978, 1979 y 1980 para el período inicial y de 1987, 1988 y 1989 para el período final se determinan entonces para precisar la orientación de la competitividad en relación con las estructuras cambiantes

² CAN (*Competitive Analysis of Nations*) es un programa, elaborado por el autor, de aplicación de banco de datos en computador personal que contiene informaciones comerciales de 1963 a 1989 para más de 70 países. Todos los cálculos siguientes se basan en CAN y pueden obtenerse en detalle del autor.

³ La OCDE corresponde a un mercado global de 24 Estados miembros.

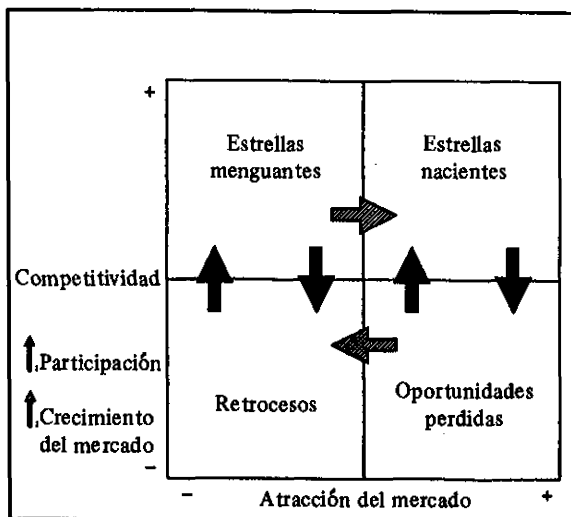
⁴ La CUCI/versión 2 clasifica 239 grupos sectoriales a la altura de tres dígitos.

⁵ Magee (1975) presenta una breve descripción del APCM.

⁶ Véase Richardson (1971), que analiza las restricciones del APCM.

⁷ Chesnais (1981) discute detalladamente el uso de la participación en el mercado para medir la competitividad.

Gráfico 1
MATRIZ DE COMPETITIVIDAD



Fuente: Se sigue la matriz participación/crecimiento del Boston Consulting Group (Gluck, 1985).

del mercado. La participación constante en el mercado se define por $\Delta S_j = 0$ y la evolución diferencial de los grupos y el atractivo mercantil por las variaciones de s_i . Por lo tanto, el aumento de la participación global en el mercado exige $\sum \Delta s_{ij} > \sum \Delta s_i^{-1}$. De la ecuación (1) se deriva que las variaciones de s_i tienen un impacto directo sobre S_j . La evaluación se basa en una matriz de competitividad de 2 x 2 (gráfico 1), que se obtiene de la ecuación (1). El eje horizontal muestra la evolución de la participación por grupos $\Delta s_i \geq 0$ o $\Delta s_i < 0$ y el eje vertical, la evolución de la participación por país $\Delta s_{ij} \geq 0$ o $\Delta s_{ij} < 0$, es decir, $\Delta s_i \geq 0$, para un grupo ascendente, $s_i inc$; y $\Delta s_{ij} \geq 0$, para un grupo en que el país es competitivo $s_i comp j$. Cada cuadrante de la matriz muestra la combinación específica por país de la posición competitiva y la atracción de mercado.

- Los "retrocesos" representan los grupos descendentes en que el país pierde participación de mercado.
- Las "estrellas menguantes" representan grupos descendentes en que el país gana participación de mercado.
- Las "oportunidades perdidas" son los grupos ascendentes en que un país pierde participación de mercado.
- Las "estrellas nacientes" representan grupos

ascendentes en que el país gana participación en el mercado.*

La importancia relativa de cada posición competitiva en la matriz se expresa por la estructura comercial del país, es decir, la contribución de cada grupo c_{ij} , en que $c_{ij} = M_{ij}/M_j$. La diversificación de la estructura está dada así por $\Delta c_{ij} \geq 0$ o por $\Delta c_{ij} < 0$.

La especialización del mercado representa la evolución de la importancia relativa de un grupo de productos para un país en la evolución de la estructura de las importaciones de la OCDE. La relación entre la estructura del comercio de un país y la del mercado se expresa por k , en que $k_{ij} = c_{ij}/s_i$ y $k_{ij} \geq 1$ para los grupos en que se especializa el país y en que k_{ij} también deriva de s_{ij}/S_j .⁸ Las diferencias en la evolución de c_{ij} y s_i representan ya sea un acercamiento a la estructura del mercado $\Delta k_{ij} \geq 0$ o un alejamiento $\Delta k_{ij} < 0$:

$$(2) \quad \Delta c_{ij} \geq \Delta s_i \geq \Delta k_{ij} \geq 0.$$

Δk revela así la interacción entre los cambios en la estructura comercial de un país, siendo k_{inc} los grupos en ascenso y k_{dec} los grupos descendentes, con relación a la estructura del mercado o a la eficiencia de la competitividad sectorial en relación con los resultados totales obtenidos por el país.

El gráfico 2 muestra una posible constelación de Δc_{ij} , Δs_i y Δk_{ij} en el tiempo, basada en la ecuación (2), en que c_i es el comercio de un país, s_i una participación de grupo y t es el tiempo. Se supone que un país se acerca a la estructura del mercado cuando la curva c_i es más inclinada, con el mismo signo que la pendiente s_i . Se aleja del mercado cuando la curva c_i es más aplanada, con el mismo signo que s_i o el inverso.

⁸ k se refiere al índice de ventajas comparativas relativas de B. Balassa (1965).

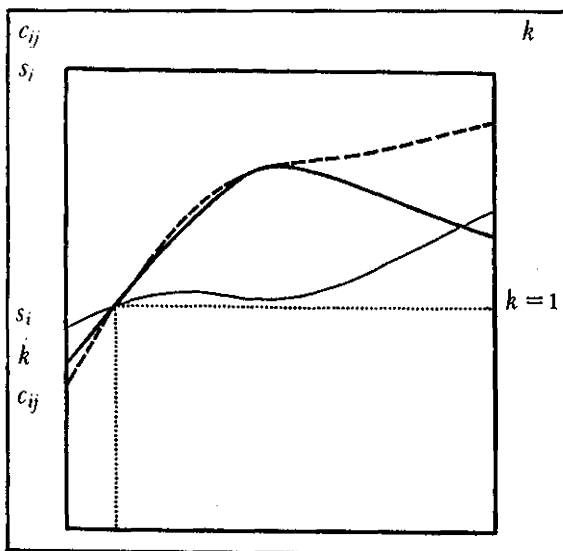
$$k = \frac{M_{ij}}{M_j} \cdot \frac{M_i}{M} = \frac{M_{ij}}{M_j} \cdot \frac{M}{M_i}$$

Al cambiar el denominador tenemos

$$k = \frac{M_{ij}}{M_i} \cdot \frac{M}{M_j} = \frac{s_{ij}}{S_j}$$

* Estas denominaciones corresponden respectivamente a las siguientes utilizadas por Fajnzylber (1991): situación de retirada, situación de vulnerabilidad, situación de oportunidades perdidas y situación óptima.

Gráfico 2
ESPECIALIZACION EN EL MERCADO



Las curvas representan la dirección y magnitud de k como relación de c_{ij} y de s_i . Sin embargo, por las grandes diferencias absolutas entre c_{ij} y s_i al acercarse a la unidad, es poco probable que ambos parámetros crezcan a la misma tasa. Un alto valor de k , superior a la unidad, probablemente no aumentará mucho más si c_{ij} es muy superior a s_i , salvo en el caso de especialización total. Un valor muy alto de c_{ij} puede entonces traducirse en una trayectoria subóptima de crecimiento. Por el contrario, un bajo valor de k superior a la unidad podría seguir subiendo si c_{ij} es suficientemente bajo.

La especialización global y la competitividad frente a la evolución del mercado expresan la capacidad total de adaptación al mercado de un país K_j :

$$(3) \quad K_j = \frac{k_{incj}}{k_{idecj}}$$

K_j admite dos criterios de interpretación:⁹ el primero opone las participaciones de los grupos as-

cendentes a la de los grupos descendentes, en que un índice superior a la unidad significa una competitividad absoluta mayor en los grupos ascendentes que en los descendentes. El segundo criterio combina la orientación del mercado de los grupos ascendentes y descendentes. Un índice por debajo de la unidad indica una especialización relativamente mayor en los grupos descendentes.

Las variaciones de K_j en que $\Delta K_j = K_j^1 / K_j^0$ para el período 0 a 1, representan ya sea una redistribución de la competitividad con respecto de la evolución del mercado o cambios en la especialización con relación al crecimiento del mercado. Tales variaciones revelan la ponderación de los grupos sectoriales que aumentan o disminuyen dentro de la estructura nacional de comercio y describen cómo las naciones compiten y se especializan globalmente con respecto a la evolución del mercado.

En este estudio se examinaron datos para cinco países y cuatro regiones que abarcan 24 países. Las regiones se calculan por simple suma y ponderación de los resultados individuales de los países que las componen. Los países fueron escogidos por su representatividad. El análisis se limita a dos enfoques sumarios de la matriz de competitividad y la evolución de la capacidad de adaptación al mercado. El primer enfoque consta de una evaluación basada en los grupos ascendentes y refleja el movimiento horizontal de la matriz. El segundo consiste en una evaluación sobre la base de los grupos competitivos y reproduce el movimiento vertical. El índice de adaptabilidad contrapone el lado derecho al lado izquierdo de la matriz.

⁹ Esto deriva de

$$\left(\frac{M_{incj}}{M_j} \right) : \left(\frac{M_{idecj}}{M_j} \right) = \frac{M_{incj}}{M_{idecj}} = \frac{s_{incj}}{s_{idecj}}$$

III

Los resultados

Los cuadros siguientes muestran los parámetros estructurales y competitivos mencionados anteriormente en el año medio de 1987-1989 (1988) y su evolución con respecto al año medio 1978-1980 ($\Delta 1979$).

El cuadro 1 da cuenta de la composición de las importaciones totales de la OCDE asociada con el crecimiento del mercado, la participación media de los grupos y su desviación estándar. Las importaciones totales en dólares a valores constantes de 1985 aumentaron en el período de referencia en 11.4%, es decir 57.2% más para los grupos ascendentes y 33.3% menos para los grupos descendentes. Los grupos ascendentes (descendentes) representan 69.6% (30.4%) de las importaciones de la OCDE. Esto corresponde a una elevación de 42.3% (-40.1%) dentro de la estructura de las importaciones de la OCDE. (En el anexo 2 figuran los detalles sobre la participación de los grupos).

El cuadro 2 muestra la participación global en las importaciones totales de la OCDE para los países y regiones considerados —denominadas áreas— y sus variaciones con respecto del período inicial. Las participaciones globales y su evolución indican los resultados absolutos de la competitividad y el nivel de penetración en el mercado mundial. En 1988 las áreas distintas de la OCDE representaban 9.8% de las importaciones totales de la OCDE, y registraron un aumento de 8.3%. Este aumento responde en gran parte al área del Asia sudoriental, que comprende Corea (Asia sudoriental total), que representaba 41.3% de la participación total de los países ajenos a la OCDE en 1988 (28.0% en 1979). Europa oriental y la Unión Soviética (Europa oriental total) y América Latina, incluso Brasil y México (América Latina total) registraron un descenso de su participación entre los países ajenos a la OCDE de 33.3% y 7.3%, respectivamente. El Grupo de los Siete aumentó su participación relativa entre las áreas distintas de la OCDE en 1.0%.

Son elevadas las variaciones intrarregionales entre las áreas ajenas a la OCDE. La participación relativa de Corea con respecto de Asia sudoriental aumentó en 84.0%; las de Brasil y México

aumentaron en 51.3 y 74.2 puntos más que la de América Latina; en tanto que la Unión Soviética bajó 7.3 puntos con relación a Europa oriental. Las diferencias intrarregionales absolutas son de escasa significación e indican la importancia de los países elegidos dentro de las regiones. Las diferencias interregionales podían estar indicando orientaciones distintas del comercio histórico con la OCDE. Por ejemplo, América Latina total y Europa oriental total durante mucho tiempo aplicaron políticas de orientación hacia el mercado interno, con lo cual el de la OCDE era de importancia secundaria. Sin embargo, las diferencias de participación global pueden reflejar oportunidades desiguales para cambiar de posición competitiva y las áreas pequeñas probablemente mostrarán una mayor variación. La proporción de las participaciones entre las áreas de la OCDE y las otras permanece estable mientras que cambia considerablemente la distribución de las participaciones entre las áreas ajenas a la OCDE.

El cuadro 3 muestra la participación, la contribución y la especialización de los grupos que aumentaron su participación en las importaciones de la OCDE. Los datos indican el distinto impacto que estos grupos ejercen en las estructuras de competencia, contribución y especialización de las áreas. Las cifras representan los resultados generales en grupos ascendentes con relación a los resultados totales.

Se aprecian grandes diferencias en los resultados de los grupos ascendentes (cuadro 3). Corea y el Grupo de los Siete efectúan cada uno un 80% de su comercio en grupos ascendentes, frente a apenas 15.5% para la Unión Soviética. Corea registra los mejores resultados en estos grupos y la más alta especialización, al tener participación en el mercado 1.3 veces más alta en estos grupos que en su participación global, aunque el comercio global de Corea sigue creciendo con rapidez mayor que el de los grupos ascendentes (según lo indica su Δk negativo). Esta desviación de la estructura del mercado está sujeta a una disminución de Δc_{iincj} con relación a Δs_{iinc} , en que los altos niveles de contribución no pueden aumentar a la misma tasa que los incrementos en la

Cuadro 1
PARTICIPACION DE LOS GRUPOS EN LAS IMPORTACIONES DE LA OCDE

Grupos	1988 %	Δ 1979 %	Media 1988 %	Desviación estándar
Ascendentes	69.62	41.15	0.51	0.66
Descendentes	30.38	-40.06	0.30	0.60

Cuadro 2
PARTICIPACION GLOBAL EN LAS IMPORTACIONES TOTALES DE LA OCDE

País	1988 %	Δ 1979 %	Media 1988 %	Desviación estándar
Brasil	1.18	20.14	1.35	3.33
México	1.48	43.07	1.11	2.14
Corea (Rep.)	2.10	127.79	1.80	3.28
Unión Soviética	1.12	-30.37	0.86	2.17
América Latina ^a	1.44	-31.12	1.23	2.70
Asia Sudoriental ^b	2.29	24.76	2.45	6.00
Europa oriental ^c	1.02	-23.08	1.39	2.28
Grupo de los Siete ^d	52.33	14.95	49.85	19.79
Total	62.96	13.75		

^a Argentina, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela.

^b Filipinas, Malasia, Singapur, Tailandia.

^c Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia, República Democrática Alemana, Rumania.

^d Alemania (Rep. Fed.), Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Reino Unido.

participación de grupos, llegándose así a un punto de saturación. Corea sigue estando altamente especializada en los grupos ascendentes en combinación con una gran competitividad, al revés de lo que ocurre en el Grupo de los Siete. La cifra para el Grupo de los Siete empeora aún más si se excluye a Japón, lo que da $\Delta s_{iincj} = -10.6\%$.

Todas las demás áreas se caracterizan por no estar especializadas en grupos ascendentes. Sin embargo, en ellas, salvo en Europa oriental, la estructura de su comercio se aproxima a la del mercado. Las diferencias en k , del orden de 0.7 puntos entre Asia sudoriental y América Latina, revelan sus distintos puntos de partida. Las variaciones positivas de k_{iincj} muestran que estas áreas aumentan su competitividad en mayor proporción en los grupos ascendentes que en el total. Grandes aumentos de la contribución traducen los esfuerzos de las áreas por diversificarse hacia esos grupos. Europa oriental, en cambio, es la que más desciende de todas las áreas consideradas, aunque el nivel relativamente alto de contribución indica que los grupos ascendentes tienen importancia para el comercio de Europa

oriental, con 38.2 puntos más que para la Unión Soviética, que muestra el nivel más bajo. Europa oriental registra resultados de participación absoluta más altos que América Latina. La desviación de la estructura del mercado de la OCDE por Europa oriental total, indicada por k inferior a uno, se está ampliando.

La evaluación basada en el crecimiento del mercado muestra aumentos en la participación de los grupos que incrementaron su participación en las importaciones de la OCDE. Estos aumentos fueron logrados por todas las áreas consideradas, salvo Europa oriental, pero el Grupo de los Siete sigue siendo el competidor dominante. Las variaciones en las modalidades de especialización indican que las áreas ajenas a la OCDE, salvo Europa oriental, registran una mayor penetración en los grupos ascendentes, lo que indica que orientan la estructura de su comercio crecientemente hacia aquellos grupos que han sido del dominio absoluto de la OCDE.

El cuadro 4 muestra la participación, la contribución y la especialización para grupos en que los países considerados son competitivos, cual-

Cuadro 3
GRUPOS ASCENDENTES EN LAS IMPORTACIONES DE LA OCDE

País _j	Participación $s_{i inc j}$		Contribución $c_{i inc j}$ (%)		Índice de especialización $k_{i inc j}$	
	1988	Δ1979	1988	Δ1979	1988	Δ1979
Brasil	0.84	50.40	49.65	76.73	0.71	24.19
México	1.37	63.55	64.52	61.38	0.93	14.31
Corea (Rep.)	2.69	80.45	89.01	11.83	1.28	-20.78
Unión Soviética	0.25	-16.81	15.50	68.67	0.22	19.48
América Latina	0.42	8.04	20.61	121.89	0.30	57.17
Asia sudoriental	2.21	63.66	67.58	85.75	0.97	31.58
Europa oriental	0.79	-34.17	53.65	20.88	0.77	-14.37
Grupo de los Siete	60.40	-3.91	80.36	18.01	1.15	-16.41
Total	68.97	-2.02				

Cuadro 4
GRUPOS COMPETITIVOS EN LAS IMPORTACIONES DE LA OCDE

País _j	Participación $s_{i comp j}$		Contribución $c_{i comp j}$ %		Índice de especialización $k_{i comp j}$	
	1988	Δ1979	1988	Δ1979	1988	Δ1979
Brasil	1.52	27.78	87.73	15.25	1.29	6.37
México	1.63	85.02	82.78	24.72	1.10	29.32
Corea (Rep.)	2.21	171.75	92.82	20.95	1.05	19.30
Unión Soviética	1.59	12.99	57.32	32.94	1.42	62.28
América Latina	1.57	7.10	55.61	41.10	1.10	55.81
Asia Sudoriental	2.07	108.04	65.35	102.58	0.91	67.26
Europa oriental	1.22	47.09	36.66	32.21	1.19	91.33
Grupo de los Siete	44.26	76.79	20.69	9.10	0.85	53.80

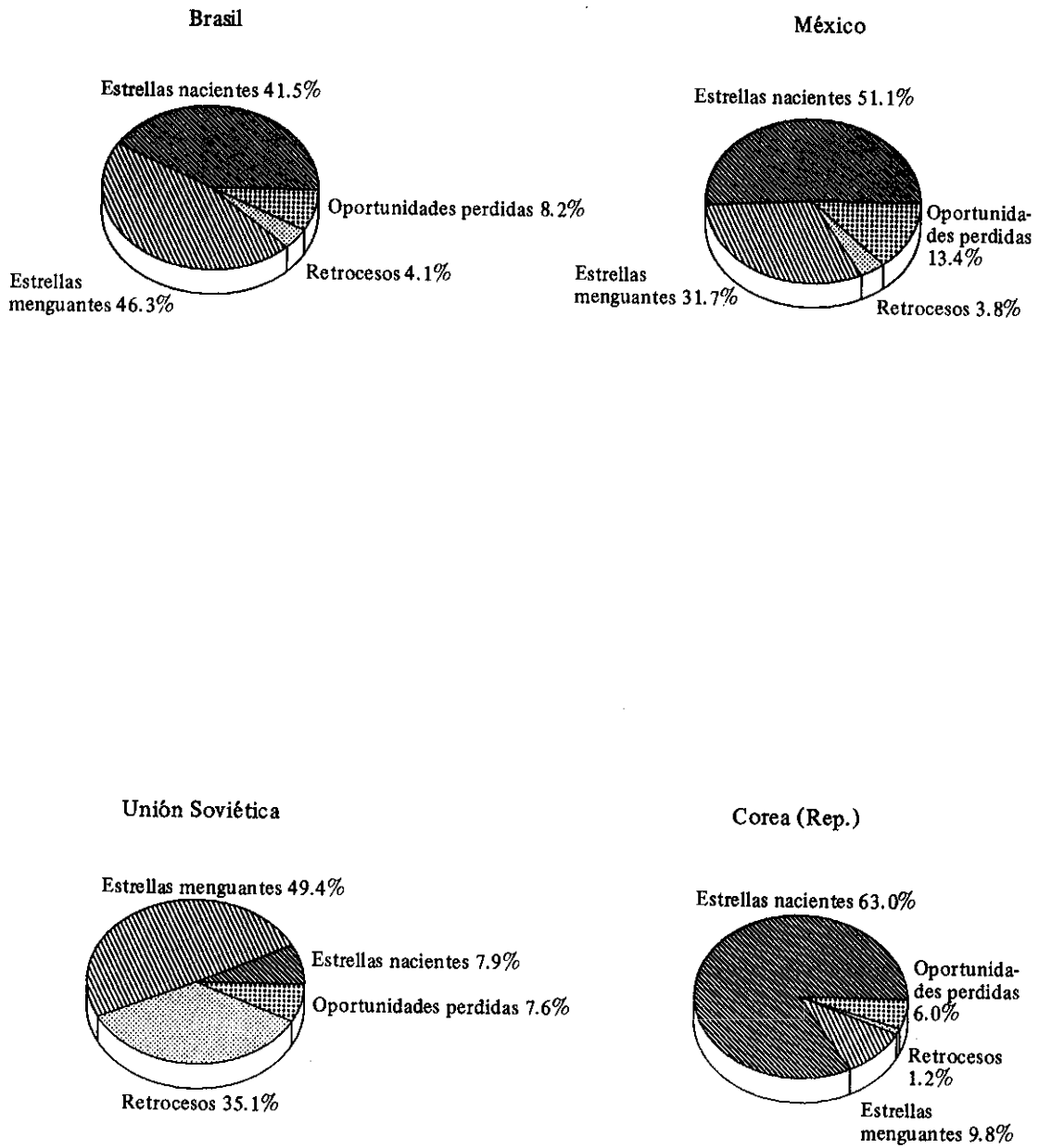
quiera sea la evolución del mercado, lo cual confirma el análisis anterior. Salvo Brasil, Corea y Asia sudoriental, todas las áreas lograron la competitividad en sectores declinantes, en promedio, según lo indica $\Delta c_{i comp j} < \Delta k_{i comp j}$ de la ecuación (2). La competitividad va de la mano con altos índices de especialización para todas las áreas ajenas a la OCDE, al contrario de lo que ocurre en el Grupo de los Siete. La competitividad del Grupo de los Siete se desvía a los grupos descendentes a juzgar por el análisis anterior. En cambio, Brasil, México y Corea logran más de 80% de su comercio en grupos en que son competitivos. Las modalidades de contribución indican la importancia de los grupos competitivos en la estructura del comercio de los países ajenos a la OCDE. La variación va de 56.2 puntos para Corea y Europa oriental frente a un $c_{i comp j}$ de sólo 20.7% para el Grupo de los Siete.

Los resultados del análisis anterior se resumen en el gráfico 3 en que se presenta la matriz de competitividad para las áreas consideradas en un gráfico de repartición.

El gráfico 3 indica las proporciones de los grupos competitivos y ascendentes en la estructura comercial de un país al final del período base de 1988. El rayado representa los grupos en que es competitivo el país y el punteado los grupos en que no es competitivo. El rayado grueso y el punteado oscuro representan los grupos en ascenso; el rayado fino y el punteado claro, los grupos descendentes (véase el anexo 1 en que aparecen los detalles de la composición de la matriz).

Los resultados más contrastantes son los de Corea y el Grupo de los Siete, que registran una modalidad de contribución casi opuesta en lo que toca a su proporción de estrellas nacientes y opor-

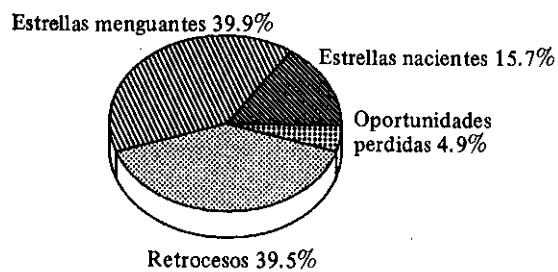
Gráfico 3
LA MATRIZ DE COMPETITIVIDAD
CONTRIBUCION %, 1988



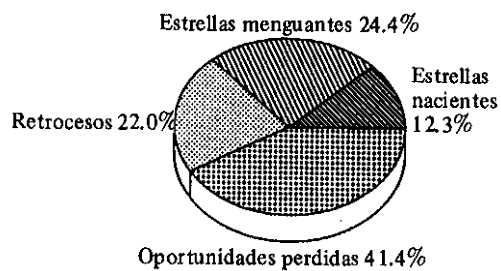
Fuente: "CAN".

Gráfico 3 (conclusión)

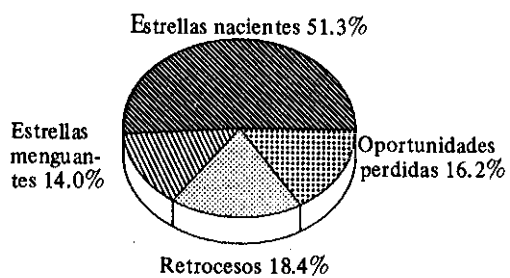
América Latina



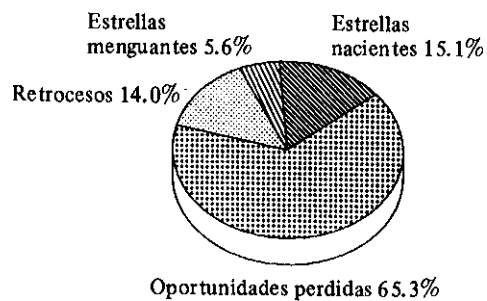
Europa oriental



Asia sudoriental



Grupo de los Siete



Fuente: "CAN".

tunidades perdidas. Las áreas ajenas a la OCDE, salvo Corea, se caracterizan por muchos retrocesos y estrellas menguantes, correspondiendo alta proporción de su comercio a los grupos descendentes. Según el cuadro 4, salvo Corea, México y Asia sudoriental, son competitivas principalmente con grupos descendentes, según lo indican su proporción de estrellas nacientes y menguantes.

La matriz ofrece distintas posibilidades de interpretación para evaluar la estructura comercial de un país. Las preguntas decisivas son: ¿cuáles son los factores que inducen a un país a tener estrellas menguantes o nacientes? ¿Por qué el grupo x es estrella naciente en un área y oportunidad perdida para otra? La matriz muestra en forma simplificada cómo los países enfocan su competitividad con relación a la evolución del mercado. En ese sentido, si la evolución del mercado tiene importante influencia sobre los beneficios comerciales que obtiene un país, merece mayor estudio el caso de Corea.

Las modalidades de competitividad y de especialización se resumen además en el índice de adaptabilidad K que aparece en el cuadro 5. El índice K revela la proporción de grupos ascendentes frente a los descendentes en la estructura del intercambio de un país. Las áreas ajenas a la OCDE, salvo Corea, tienen un índice ponderado de adaptabilidad igual a 0.6. Estas áreas obtienen su mayor participación, o se especializan, más en los grupos descendentes que en los ascendentes. En primer lugar figura Asia sudoriental, seguida por América Latina total con 0.5 y Europa oriental total con 0.3. Son grandes las diferencias intrarregionales. América Latina alcanza sólo 58.1% del índice de adaptabilidad de Brasil y 31.7% del de México. La Unión Soviética está en último lugar con sólo 16.0% del índice de Europa oriental.

Estas cifras sugieren cuatro posibles categorías distintas de las clasificadas por Fajnzylber (1991) con respecto de la competitividad y la adaptación al mercado:

- Países con un índice de adaptabilidad superior a la unidad y un ΔK creciente, caso que no se da en la muestra. Sin embargo, Singapur se hubiera encontrado en esta categoría de no estar incluido en el Asia sudoriental. La categoría corresponde a países que mejo-

Cuadro 5
ADAPTABILIDAD K_j EN LAS IMPORTACIONES
TOTALES DE LA OCDE

País _j	1988	$\Delta 1979(\%)$
Brasil	0.43	6.55
México	0.79	15.80
Corea (Rep.)	3.56	-11.66
Unión Soviética	0.08	-25.44
América Latina	0.25	-0.24
Asia sudoriental	0.91	54.36
Europa oriental	0.50	-38.49
Grupo de los Siete	1.77	-19.23

ran su especialización absoluta en grupos ascendentes.

- Países con un índice de adaptabilidad superior a la unidad y ΔK declinantes, que comprende a Corea y el Grupo de los Siete. Esta categoría corresponde a aquellos países en que la participación de los grupos ascendentes es mayor que la de los grupos descendentes y la especialización es más importante en los primeros que en los segundos. Sin embargo, un K en disminución indica que los grupos descendentes adquieren mayor importancia relativa en las estructuras y la competitividad comerciales. Corea muestra la mayor capacidad para adaptar la estructura de su comercio a la evolución reciente del mercado.
- Países con un índice de adaptabilidad inferior a la unidad y ΔK creciente, que incluye a Brasil, México y Asia sudoriental. Esta categoría se acerca a la estructura del mercado pero sigue especializada y más competitiva en los grupos descendentes. Estas áreas se diversifican en gran medida hacia los grupos ascendentes, y logran sus tasas más altas de crecimiento en éstos, más bien que en los grupos descendentes. Esta categoría muestra una importante alteración de sus estructuras de comercio tradicionales, que pueden indentificarse en general con los grupos descendentes dentro de la evolución del mercado de la OCDE.
- Países con un índice de adaptabilidad inferior a la unidad y con ΔK decreciente, que comprende a América Latina, Europa oriental y la Unión Soviética. Este grupo es el que más se aparta de la estructura comercial de la OCDE: América Latina y la Unión soviética

no mejoran su bajo índice de adaptabilidad, y mantienen un alto nivel de especialización en grupos descendentes. El deterioro competitivo de Europa oriental es el más notable. Registra un nivel absoluto de K superior al de Brasil, aunque comenzó con un índice de adaptabilidad a comienzos del período de base más alto que el de Asia sudoriental.

Los índices de adaptabilidad muestran la evolución de la competencia y la especialización en la OCDE y otras áreas. Las áreas ajenas a la OCDE, salvo América Latina, Europa oriental y la Unión Soviética, se acercan a la estructura del mercado de la OCDE y se reducen así las diferencias en la distribución de participaciones en relación con el crecimiento del mercado de ambos tipos de países. Las diferencias absolutas en la adaptabilidad muestran que los países ajenos a

la OCDE, salvo Corea, siguen estando especializados en gran parte en los grupos descendentes. Sin embargo, los aumentos de adaptabilidad registrados en las áreas ajenas a la OCDE y las disminuciones en el Grupo de los Siete estarían indicando cambios importantes de competitividad y especialización entre ambos tipos de áreas. Esta inversión de la tendencia muestra que ocurren desviaciones importantes de las estructuras tradicionales de competitividad y especialización en estas áreas. En ese sentido la matriz de competitividad es un concepto abierto que no impone recomendaciones estratégicas. Por supuesto que no es factible crear una cartera constituida enteramente por estrellas nacies, pero el método ofrece una forma de identificar las estrategias de intercambio y los competidores, así como de revisar las orientaciones actuales del comercio.

IV

Conclusiones

Las modalidades de competitividad y especialización de los países y regiones considerados en las importaciones de la OCDE se estudiaron con relación al crecimiento del mercado. Se presentó un modelo de ecuación única para describir las direcciones de la competitividad contra el telón de fondo de una estructura cambiante del mercado. La referencia al crecimiento del mercado estuvo inspirada en la idea de que la competencia y la especialización dan distintos beneficios según evolucione el mercado. El enfoque rinde un marco de referencia y una terminología transparentes para el análisis de la competitividad relacionado con el crecimiento del mercado.

Los resultados del análisis muestran que ocurren importantes modificaciones en las modalidades de la competitividad y la especialización entre los países de la OCDE y otros países y que éstas se relacionan con los cambios de la estructura del mercado. La capacidad para enfocar la competitividad hacia la evolución del mercado explica en gran parte el paradigma del comercio internacional. Este método podrá ser un punto de partida para nuevos estudios de casos sobre otros sectores y países. También parece promotor para avanzar en la definición de las orientaciones estratégicas de las políticas comerciales.

(Traducido del inglés)

Anexo I
MATRIZ DE COMPETITIVIDAD, 1979-1988
A. Países

BRASIL				MEXICO					
<i>Estrellas nacientes</i>		c%	s%	k	<i>Estrellas nacientes</i>	c%	s%	k	
058	Frutas en conserva y prep. de frutas	5.6	19.7	16.6	713	Motores de comb. interna, de émbolo y sus partes	4.7	6.0	4. 1
851	Calzado	5.4	6.5	5.5	773	Material de dist. de electricidad	4.4	16.8	11.4
684	Aluminio	3.0	3.4	2.9	781	Automóviles para pasajeros	4.2	1.0	0. 7
<i>Estrellas menguantes</i>					<i>Estrellas menguantes</i>				
071	Café	9.1	20.3	17.2	333	Aceites de petróleo crudo	21.8	6.0	4. 1
281	Mineral de hierro	8.1	27.7	23.4	071	Café	1.8	5.0	3. 4
081	Piensos para animales	6.8	14.7	12.4	334	Productos derivados del petróleo refinados	6.8	14.7	12.4
<i>Oportunidades perdidas</i>					<i>Oportunidades perdidas</i>				
713	Motores de comb.int., de émbolo, y partes	2.8	2.9	2.5	764	Equipos de telecomunicaciones	3.3	3.2	2. 2
651	Hilados de fibras text.	1.2	2.0	1.7	054	Legumbres frescas	2.2	5.5	3. 8
036	Crustáceos frescos	0.6	1.5	1.2	036	Crustáceos frescos	1.3	3.8	2. 6
<i>Retrocesos</i>					<i>Retrocesos</i>				
072	Cacao	1.4	8.7	7.4	681	Plata	1.5	7.0	4. 7
248	Madera trabajada simplemente	0.9	1.4	1.2	278	Otros minerales en bruto	0.6	3.8	2. 6
061	Azúcar y miel	0.5	2.6	2.2	341	Gas natural	0.3	0.4	0. 3
COREA				UNION SOVIETICA					
<i>Estrellas nacientes</i>		c%	s%	k	<i>Estrellas nacientes</i>	c%	s%	k	
851	Calzado	7.8	16.4	7.8	683	Níquel	2.4	15.2	13.5
781	Autos para pasajeros	5.6	1.9	0.9	251	Pulpa y desperdicios de papel	1.0	1.6	1. 4
848	Prendas y accesorios de vestir	5.0	25.7	12.2	034	Pescado fresco	0.6	1.2	1. 1
<i>Estrellas menguantes</i>					<i>Estrellas menguantes</i>				
674	Planos universales chapas y planchas	1.7	3.5	1.7	333	Aceites de petróleo crudo	22.3	4.7	4. 2
653	Tejidos de fibras artificiales	1.3	6.5	3.1	341	Gas natural	10.4	11.0	9. 7
678	Tubos y accesorios de tuberías de hierro o acero	1.0	4.9	2.3	247	Otras maderas en bruto	3.1	11.3	10.1
<i>Oportunidades perdidas</i>					<i>Oportunidades perdidas</i>				
034	Pescado fresco	1.7	6.4	3.0	781	Autos para pasajeros	1.7	0.3	0. 3
844	Ropa interior	1.6	13.4	6.4	684	Aluminio	1.3	1.4	1. 3
651	Hilados de fibras text.	1.0	2.8	1.4	522	Elementos químicos inorgánicos	1.1	3.4	3. 0
<i>Retrocesos</i>					<i>Retrocesos</i>				
654	Tejidos de fibras text. excepto de algodón	0.5	4.8	2.3	334	Productos derivados del petróleo, refinados	21.4	9.6	8. 5
121	Tabaco en bruto	0.2	2.3	1.1	248	Madera trabajada simplemente	3.3	5.10	4.4
248	Madera trabajada simplemente	0.1	0.4	0.2	667	Perlas, piedras preciosas	2.4	2.7	2. 4

Anexo 1 (conclusión)

B. Areas

AMERICA LATINA					ASIA SUDORIENTAL				
<i>Estrellas nacientes</i>					<i>Estrellas nacientes</i>				
		c%	s%	k		c%	s%	k	
684	Aluminio	2.6	3.6	2.5	752	Máquinas para la elaboración automática de datos	5.1	4.9	2.2
036	Crustáceos frescos	2.4	6.8	4.7	759	Partes destinadas a las máquinas del grupo 752	5.0	7.3	3.2
034	Pescado fresco	1.8	4.6	3.2	762	Radiorreceptores	2.8	13.4	5.9
<i>Estrellas menguantes</i>					<i>Estrellas menguantes</i>				
333	Aceites de petróleo crudo	17.6	4.7	3.3	247	Otras maderas en bruto	4.0	25.7	11.3
057	Frutas frescas	8.3	15.1	10.5	341	Gas natural	1.8	4.8	2.1
081	Pensos para animales	3.9	10.1	7.1	667	Perlas y piedras preciosas	1.2	2.7	1.2
<i>Oportunidades perdidas</i>					<i>Oportunidades perdidas</i>				
611	Cuero	1.3	7.1	5.0	776	Lámparas, tubos y válvulas electrónicas	11.0	16.7	7.3
651	Hilados de fibras textiles	0.6	1.1	0.8	054	Legumbres frescas	1.8	6.8	3.0
848	Prendas y accesorios de vestir	0.3	0.9	0.6	058	Frutas en conserva y prep. de fruta	1.1	7.3	3.2
<i>Retrocesos</i>					<i>Retrocesos</i>				
334	Productos refinados, derivados del petróleo	12.4	7.1	4.9	232	Caucho natural	3.7	57.8	25.4
071	Café	8.4	22.7	15.8	334	Productos refinados derivados del petróleo	3.6	3.3	1.4
682	Cobre	7.9	16.2	11.3	248	Madera trabajada simplemente	2.5	7.7	3.4
EUROPA ORIENTAL					GRUPO DE LOS SIETE				
<i>Estrellas nacientes</i>					<i>Estrellas nacientes</i>				
		c%	s%	k		c%	s%	k	
684	Aluminio	1.9	1.8	1.8	792	Aeronaves	2.1	84.0	1.6
583	Prod. de polimerización	1.7	1.3	1.3	764	Equipos de telecomunicaciones	1.8	63.1	1.2
034	Pescado fresco	0.7	1.3	1.3	776	Lámparas, tubos y válvulas electrónicas	1.7	58.7	1.1
<i>Estrellas menguantes</i>					<i>Estrellas menguantes</i>				
334	Prod. deriv. del petróleo refinados	9.7	4.0	3.9	333	Aceites de petróleo crudo	1.2	11.3	0.2
674	Planos universales, chapas y planchas	3.1	3.1	3.0	248	Madera trabajada simplemente	0.7	48.8	0.9
673	Barras de hierro y acero	2.0	3.8	3.8	011	Carne fresca	0.6	33.4	0.6
<i>Oportunidades perdidas</i>					<i>Oportunidades perdidas</i>				
821	Muebles y sus partes	4.4	4.3	4.2	781	Autos para pasajeros	9.5	81.4	1.6
843	Ropa ext. para mujeres	2.8	3.8	2.7	784	Partes y acc. de vehículos	4.2	81.3	1.6
842	Ropa ext. para hombres	2.3	3.7	3.6	752	Máquinas para la elaboración automática de datos	3.2	69.8	1.3
<i>Retrocesos</i>					<i>Retrocesos</i>				
322	Hulla, lignita y turba	3.5	5.7	5.6	674	Planos universales, chapas y planchas	1.0	50.1	1.0
011	Carnes frescas	3.2	3.3	3.3	334	Productos derivados del petróleo, refinados	0.9	17.7	0.3
248	Madera trabajada simplemente	1.8	2.4	2.4	723	Maquinaria y equipos de ingeniería civil	0.7	74.7	1.4

Anexo 2
GRUPOS ASCENDENTES Y DESCENDENTES EN LAS IMPORTACIONES DE LA OCDE
A. Grupos ascendentes

CUCI	Descripción	1988%	Δ1979% ^a	CUCI	Descripción	1988%	Δ1979% ^a
022	Leche y crema	0.22	29.41	695	Herramientas	0.37	8.82
024	Queso y cuajada	0.28	0.00	696	Cuchillería	0.09	12.50
034	Pescado fresco	0.57	39.02	699	Manuf.de metales comunes, n.e.p.	0.74	17.46
035	Pescado seco	0.07	0.00	713	Motores de combustión interna	1.14	39.02
036	Crust. y moluscos frescos	0.50	42.36	714	Máquinas y motores no eléctricos	0.63	75.00
037	Crust. y moluscos preparados	0.22	37.50	716	Aparatos eléctricos rotativos	0.34	25.93
046	Sémola y harina fina de trigo	0.01	0.00	718	Otra máq. generadora de energía	0.10	11.11
048	Prep. de cereales	0.24	41.18	724	Máq. textil y para trabajar cueros	0.44	15.79
054	Legumbres frescas	0.59	11.32	725	Máq. para fabricar pulpa y papel	0.18	63.64
058	Frutas en conserva	0.34	21.43	726	Máq. para imprimir	0.34	70.00
073	Chocolate	0.14	0.00	727	Máq. para elaborar alimentos	0.11	37.50
075	Espicias	0.05	25.00	728	Otras máquinas	0.87	47.46
098	Productos comestibles n.e.p.	0.20	53.85	736	Máq. herramientas	0.59	15.69
111	Bebidas no alcohólicas	0.06	100.00	737	Máq. para trabajar metales	0.15	15.38
112	Bebidas alcohólicas	0.63	0.00	741	Equipos de calefacción y refrigeración	0.50	42.86
122	Tabaco manufacturado	0.17	30.77	742	Bombas para líquidos	0.30	20.00
251	Pulpa y desperdicios de papel	0.68	9.68	743	Bombas (excepto para líquidos)	0.53	35.90
273	Piedra, arena y grava	0.10	0.00	744	Equipo mecánico de manipulación de mercancías	0.59	31.11
288	Desperdicios de metales comunes no ferrosos	0.29	7.41	745	Otras máquinas	0.45	32.35
292	Prod. vegetales en bruto	0.40	11.11	749	Partes y accesorios no eléctricos	1.00	19.05
351	Corriente eléctrica	0.13	44.44	751	Máquinas de oficina	0.42	2.44
512	Alcoholes, fenoles	0.28	21.74	752	Máq. para la elaboración automática de datos	2.37	196.25
513	Acidos carboxílicos	0.29	20.83	759	Partes para 751 y 752	1.57	214.00
514	Compuestos de funciones nitrogenados	0.53	55.88	761	Receptores de televisión	0.42	44.83
515	Compuestos organominerales y heterocíclicos	0.42	20.00	762	Radiorreceptores	0.48	23.08
516	Otros productos químicos orgánicos	0.22	29.41	763	Fonógrafos	0.55	83.33
522	Elementos químicos inorgánicos	0.36	2.86	764	Equipos de telecomunicaciones	1.49	81.71
523	Otros prod. químicos inorgánicos	0.26	8.33	771	Aparatos de electricidad	0.27	92.86
531	Materias tintóreas sintéticas	0.20	17.65	772	Aparatos eléctricos para circuitos	0.92	53.33
532	Extractos tintóreos y curtientes	0.01	0.00	773	Material de distribución de electricidad	0.38	111.11
533	Pigmentos y pinturas	0.30	50.00	774	Aparatos eléctricos para usos médicos	0.22	57.64
541	Prod. medicinales y farmacéuticos	1.02	43.66	776	Lámparas, tubos, válvulas de cátodo caliente y frío	1.51	93.59
551	Aceites esenciales	0.10	11.11	778	Máq. y aparatos eléctricos n.e.p.	1.17	50.00
553	Prod. perfumería y cosméticos	0.24	84.62	781	Autos para pasajeros	6.09	50.00
554	Jabón y prep. para limpiar	0.17	21.43	782	Vehículos automotores para el transporte de mercancías	1.20	51.90
572	Prod. explosivos y pirotécnicos	0.03	50.00	783	Vehículos automotores de carretera, n.e.p.	0.20	42.86
582	Prod. de condensación y policondensación	0.53	29.27	784	Partes para 722, 781-783	2.69	25.70
583	Prod. de polimerización	1.28	36.17	786	Remolques	0.14	0.00
591	Desinfectantes, insecticidas	0.18	12.50	792	Aeronaves	1.32	32.00
592	Almidones y féculas	0.16	45.45	812	Artefactos sanitarios	0.28	40.00

^a Δ indica variación sobre 1979

Anexo 2 (continuación)

CUCI	Descripción	1988%	Δ1979% ^a	CUCI	Descripción	1988%	Δ1979% ^a
598	Prod. químicos diversos n.e.p.	0.61	27.08	821	Muebles	1.03	49.28
611	Cuero	0.26	13.04	831	Artículos de viaje	0.29	52.63
612	Manufacturas de cuero	0.09	50.00	842	Ropa exterior (hombres)	0.64	28.00
621	Materiales de caucho	0.12	20.00	843	Ropa exterior (mujeres)	1.01	57.81
625	Bandajes, neumáticos	0.53	20.45	844	Ropa interior, excepto de punto	0.25	31.58
628	Artículos de caucho n.e.p.	0.16	45.45	845	Ropa exterior	0.93	60.34
633	Manufacturas de corcho	0.02	0.00	846	Ropa interior, de punto	0.45	40.63
635	Manufacturas de madera n.e.p.	0.24	20.00	847	Accesorios de vestir	0.16	33.33
641	Papel y cartón	1.67	32.54	848	Prendas y accesorios de vestir	0.41	32.26
642	Papeles y cartones recortados	0.39	39.29	851	Calzado	1.00	26.58
651	Hilados y fibras textiles	0.74	2.78	871	Instrumentos de óptica	0.11	83.33
656	Tules, encajes y bordados	0.07	16.67	872	Instrumentos y ap. de medicina	0.29	70.59
657	Tejidos especiales	0.29	16.00	873	Medidores y contadores	0.04	0.00
658	Art. confeccionados con materias textiles	0.26	23.81	874	Inst. y aparatos de medición	1.13	48.68
661	Cal, cemento	0.22	46.67	882	Materiales fotográficos	0.43	22.86
663	Manufacturas de minerales n.e.p.	0.24	20.00	884	Art. de óptica n.e.p.	0.18	12.50
664	Vidrio	0.29	26.09	892	Impresos	0.60	22.45
665	Manufacturas de vidrio	0.20	11.11	893	Art. n.e.p. del capt. 58	0.87	70.59
666	Alfarería	0.17	0.00	894	Cochecitos para niños	0.85	57.41
672	Lingotes	0.49	28.95	895	Art. de oficina	0.13	62.50
679	Manuf. de hierro colado	0.04	33.33	896	Obras de arte	0.41	32.26
683	Níquel	0.18	5.88	897	Joyas	0.40	53.85
684	Aluminio	1.05	40.00	898	Instrumentos musicales	0.58	123.08
686	Zinc	0.11	22.22	899	Otros n.e.p.	0.36	21.14
688	Uranio empobrecido en U235	0.00	0.00	911	Paquetes postales	0.04	0.00
691	Estructuras de hierro	0.22	22.22	931	Operaciones especiales	1.41	60.23
692	Recipientes de metal	0.12	20.00	951	Vehículos blindados	0.17	88.9
693	Art. de alambre	0.11	0.00				
694	Clavos, tornillos, tuercas, pernos	0.24	9.09				

B. Grupos descendentes

CUCI	Descripción	1988%	Δ1979% ^a	CUCI	Descripción	1988%	Δ1979% ^a
001	Animales vivos, destinados princ. a alimentación	0.27	-12.90	322	Hulla, lignita y turba	0.63	-28.41
011	Carnes comestibles frescas	0.97	-11.82	323	Briquetas, coque	0.07	-53.33
012	Carnes comestibles preservadas	0.05	-37.50	333	Aceites de petróleo	5.34	-66.71
014	Extractos comestibles de carne	0.14	-22.22	334	Prod. deriv. del petróleo, refinados	2.51	-40.24
023	Mantequilla	0.11	-20.00	335	Prod. resid. deriv. del petróleo	0.21	-19.23
025	Huevos	0.04	-20.00	341	Gas natural	1.06	-36.14
041	Trigo	0.21	-34.37	411	Aceites y Grasas de origen animal	0.04	-50.00
042	Arroz	0.05	-16.67	423	Aceites fijos de origen vegetal	0.12	-14.29
043	Cebada sin moler	0.06	-50.00	424	Otros aceites fijos de origen vegetal	0.10	-47.37
044	Maíz sin moler	0.22	-53.19	431	Aceites de origen animal y vegetal, elaborados	0.05	-28.57
045	Otros cereales sin moler	0.05	-50.00	511	Hidrocarburos	0.46	-11.54
047	Otras sémolas y harinas finas de cereales	0.01	-0.00	524	Materias radiactivas	-0.27	-30.77
056	Legumbres preparadas	0.16	-20.00	562	Abonos manufacturados	0.30	-14.29
057	Frutas y nueces frescas	0.79	-4.82	584	Celulosa regenerada	00.06	-25.00
061	Azúcar y miel	0.22	-51.11	585	Otras resinas artificiales	0.02	-50.00
062	Artículos de confitería	0.06	-0.00	613	Peletería curtida	0.06	-25.00
071	Café	0.53	-52.25	634	Chapas, madera terciada	0.31	-6.06

Anexo 2 (conclusión)

CUCI	Descripción	1988%	Δ1979% ^a	CUCI	Descripción	1988%	Δ1979% ^a
072	Cacao	0.19	-51.28	652	Tejidos de algodón	0.37	-11.90
074	Té y mate	0.05	-37.50	653	Tejidos de fibras artificiales	0.43	-2.27
081	Forraje para animales	0.55	-15.38	654	Tejidos textiles	0.22	-4.35
091	Margarina	0.02	-50.00	655	Tejidos de punto	0.10	-23.08
121	Tabaco en bruto	0.18	-33.33	659	Cubiertas para suelos	0.30	-11.76
211	Cueros y pieles	0.18	-18.18	662	Mat. de constr. de arcilla	0.21	-8.70
212	Pieles finas sin curtir	0.07	-56.25	667	Perlas, piedras preciosas	1.00	-27.54
222	Semillas y frutos oleaginosos	0.38	-38.71	671	Arrabio	0.29	-6.45
223	Semillas y frutos oleaginosos para extraer aceites fijos "blandos" para la extracción de otros aceites	0.02	-60.00	673	Barras de hierro y acero	0.53	-20.90
232	Látex de caucho natural	0.15	-34.78	674	Planos universales, chapas	1.01	-4.72
233	Látex de caucho sintético	0.15	-6.25	675	Flejes y cintas	0.05	-79.17
244	Corcho natural	0.00	-100.00	676	Carriles y elementos para vías férreas	0.02	-33.33
245	Leña	0.01	-0.00	677	Alambre de hierro y acero	0.09	-18.18
246	Madera para pulpa	0.09	-25.00	678	Tubos y accesorios de tuberías	0.45	-16.67
247	Otras maderas en bruto	0.35	-43.55	681	Plata	0.31	-44.64
248	Madera trabajada simplemente	0.75	-20.21	682	Cobre	0.70	-14.63
261	Seda	0.02	-33.33	685	Plomo	0.04	-63.64
263	Algodón	0.18	-40.00	687	Estaño	0.05	-72.22
264	Yute	0.00	-100.00	689	Otros metales comunes no ferrosos	0.07	-41.67
265	Fibras textiles vegetales	0.02	-33.33	697	Enseres domésticos de metales comunes	0.07	-41.67
266	Fibras sintéticas	0.11	-8.33	711	Calderas generadoras de vapor	0.02	-33.33
267	Otras fibras artificiales	0.04	-0.00	712	Máquinas de vapor	0.03	-40.00
268	Lanas y otros pelos de animales	0.25	-10.71	721	Maquinaria agrícola	0.27	-20.59
269	Ropa vieja	0.01	-50.00	722	Tractores	0.22	-26.6
271	Abonos en bruto	0.06	-53.85	723	Máq. y eq. de ingeniería civil	0.47	-4.08
274	Azufre	0.03	-40.00	785	Motocicletas	0.26	-16.13
277	Abrasivos naturales	0.04	-33.33	791	Vehículos para ferrocarriles	0.08	-11.11
278	Otros minerales en bruto	0.24	-22.58	793	Buques, embarcaciones	0.45	-8.16
281	Mineral de hierro y sus concentrados	0.34	-46.87	881	Equipos fotográficos	0.25	-10.71
282	Chatarra y desperdicio de hierro y acero	0.17	-22.73	883	Películas cinematográficas	0.01	-50.00
286	Minerales de uranio y sus concentrados	0.00	-100.00	885	Relojes	0.30	-9.09
287	Minerales de metales comunes y sus concentrados	0.63	-33.68	941	Animales vivos	0.01	-0.00
289	Minerales de metales preciosos y sus concentrados	0.06	-50.00	961	Monedas que no tengan curso legal	0.01	-87.50
291	Productos animales en bruto	0.11	-15.38	971	Oro no monetario	0.58	-9.37

Bibliografía

- Alavi, H. (1990): *International competitiveness: determinants and indicators*, Industry Series Paper N° 29, Washington, D.C., Banco Mundial, Departamento de Industria y Energía.
- Balassa, B. (1965): Trade liberalization and "revealed" comparative advantage, *The Manchester School of Economic and Social Studies*, vol. 33, N° 2, Londres, Department of Economics of the University of Manchester.
- Baldwin, R. E. (1958): The commodity composition of trade: selected industrial countries, 1900-1954, *The Review of Economics and Statistics*, vol. 40 N° 1, Part 2, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Brander, J.A. y B. J. Spencer (1985): Export subsidies and international market share rivalry, *Journal of International Economics*, vol. 18, N° 1/2, Amsterdam, North-Holland.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1990): *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.C.6.

- Condliffe, J.B. (1958): Comment of Baldwin's commodity composition of trade, *The Review of Economics and Statistics*, vol. 40, N° 1, segunda parte, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Chesnais, F. (1981): *The notion of international competitiveness*, documento para discusión de la OCDE, DSTI/SPR/81.32, París.
- Dertouzos, M. y otros (1989): *Made in America: Regaining the productive edge*, Cambridge, Mass., MIT Press.
- Edwards, S. (1989): *Openness, outward, orientation, trade liberalization and economic performance in developing countries*, NBER Working Paper Series, N° 2908, Cambridge, Mass., National Bureau of Economic Research, Inc. (NBER).
- Fagerberg, J. (1988): International competitiveness, *The Economic Journal*, vol. 98, N° 391, Nueva York, Basil Blackwell Inc., junio.
- Fajnzylber, F. (1991): Inserción internacional e innovación institucional, *Revista de la CEPAL* N° 44, Santiago de Chile, CEPAL, agosto.
- Gluck, F. (1985): A fresh look at strategic management, *The Journal of Business Strategy*, vol. 6, N° 2, Nueva York, Warren, Gorham & Lamont, Inc.
- Haspeslagh, P. (1982): Portfolio planning: uses and limits, *Harvard Business Review*, vol. 60 N° 1, Boston, Mass., R.R. Donnelly & Sons Company.
- Holden, D.R., A.G.M. Nairn y J.K. Swales (1989): Shift-share analysis of regional growth and policy: a critique, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, vol. 51, N° 1, Nueva York, Basil Blackwell Inc.
- Krugman, P. (1984): Import protection as export promotion, H.Kerzkowski, *Monopolistic competition and international trade*, Oxford.
- (1987a): Introduction: new thinking about trade policy, P. Krugman (Comp.), *Strategic trade policy and the new International Economics*, Cambridge, Mass., MIT Press.
- (1987b): Is free trade passé?, *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 1, N° 2, Nashville, TN, American Economic Association.
- (1987c): The narrow moving band, the Dutch disease, and the competitive consequences of Mrs. Thatcher: notes on trade in the presence of dynamic scale economies, *Journal of Development Economics*, vol. 27, Amsterdam, North-Holland Publishing Company.
- Lafay, G. (1990): La mesure des avantages comparatifs révélés, *Economie prospective internationale*, N° 41, París, Centre D'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales.
- Love, J. (1985): Export instability: an alternative analysis of causes, *The Journal of Development Studies*, vol. 21, N° 2, Londres, Frank Cass & Co. Ltd.
- Magee, S.P. (1975): Prices, incomes, and foreign trade, P.B. Kenen (comp.), *International trade and finance*, Cambridge, Mass., Cambridge University Press.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1981): *The notion of international competitiveness: a discussion paper* (DSTI/SPR/81.32), París, Directorate for Science, Technology and Industry.
- Porter, M. (1990): *The competitive advantage of Nations*, Nueva York, The Free Press.
- Richardson, J.D. (1971): Constant-market-shares analysis of export growth, *Journal of International Economics*, vol. 1, N° 2, Amsterdam, North-Holland Publishing Company.
- Singer, H.W. y P. Gray (1988): Trade policy and growth of developing countries: some new data, *World Development*, vol. 16, N° 3, Oxford, Pergamon Press.
- Naciones Unidas (s.f.): *International Commodity Trade Statistics*, cintas magnetofónicas, Nueva York.
- Yeats, A. (1990): *What do alternative measures of comparative advantage reveal about the composition of developing countries' exports?* Policy, Research and External Affairs Working Papers N° 470, Washington, D.C., Banco Mundial.

Exportaciones de productos básicos y desarrollo latinoamericano

*Jose Miguel Benavente**

En el pasado, la cooperación internacional en el terreno de los productos básicos se concentró en medidas para estabilizar los precios mundiales mediante acuerdos entre productores y consumidores. En la actualidad, las cuestiones relativas al nivel y a la estabilidad de los precios mundiales siguen revistiendo la misma importancia, pero las posibilidades de reanudar una cooperación internacional de ese tipo son escasas. Además, el nivel de precios finales sólo es un problema en relación con los costos de producción (que a su vez dependen de las tecnologías aplicadas) y con otros aspectos relativos al valor agregado retenido en los países productores. Los problemas y oportunidades que se presentan en este campo son por consiguiente muy amplios, y se pueden apreciar mejor examinando los productos básicos en el contexto de toda la economía. En concreto, si se desea valorizar al máximo los ingresos obtenidos de la explotación de recursos naturales para la exportación y su aportación al desarrollo económico, cuatro áreas tienen especial importancia para los países de América Latina en la coyuntura actual: la tecnología, el acceso a los mercados, la comercialización, y la elaboración. El artículo reseña aquellas características peculiares que presentan las economías latinoamericanas que otorgan particular relevancia a estas cuatro áreas. Estas últimas, cuya estrecha vinculación recíproca hace difícil lograr mejoras en una de ellas sin adoptar medidas también en las demás, se examinan sucesivamente en las secciones siguientes.

*Oficial de Asuntos Económicos. División de Comercio Internacional y Desarrollo de la CEPAL.

Este artículo se basa en el documento de la CEPAL "Las exportaciones latinoamericanas de productos básicos: Cuestiones de política" (L.C.A. 1658).

I Rasgos distintivos de las economías latinoamericanas y sus sectores primarios

1. La dotación de recursos naturales

América Latina es un vasto continente abundantemente dotado de recursos naturales. En el pasado, a menudo, las estrategias de desarrollo, especialmente las basadas en la sustitución de importaciones, subestimaron las posibilidades de esta riqueza natural, que es una de las grandes ventajas del continente. Los países de la región producen casi la gama completa de los principales productos básicos que se transan en el mercado internacional. Sin embargo, hay ciertas diferencias con otras regiones exportadoras de productos básicos en lo que se refiere a la composición de las exportaciones.

En comparación con África, cuyos productos de exportación son en gran medida bebidas tropicales y minerales, y con partes de Asia, que dependen de las exportaciones de aceites y semillas oleaginosas vegetales, América Latina tiene una estructura de exportación diversificada, en la que los productos agrícolas de zona templada representan una proporción considerable de las exportaciones regionales (cuadro 1). Los alimentos ocupan el primer lugar en las exportaciones de productos básicos de América Latina. Este es el grupo, junto con el de los minerales y metales, en el que la región registra la más alta participación en las exportaciones mundiales (12% en 1988). Esta participación, al igual que la de los demás grupos de productos básicos, ha disminuido considerablemente desde 1955. La composición de las exportaciones de productos básicos es importante, entre otras cosas, porque las diversas categorías de productos se enfrentan a barreras diferentes en los mercados de importación. Esto influye en la participación de los países de América Latina en las negociaciones internacionales, lo que explica, por ejemplo, la presencia de varios de ellos en el Grupo de Cairns de exportadores agrícolas establecido en el marco de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales.¹

¹ Los países miembros del Grupo de Cairns son Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Colombia, Chile, Fiji, Filipinas, Hungría, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Tailandia y Uruguay.

Cuadro 1
 AMERICA LATINA: COMPOSICION DE LAS EXPORTACIONES Y PARTICIPACION
 EN LAS EXPORTACIONES MUNDIALES, POR GRUPOS PRINCIPALES
 DE PRODUCTOS
 (Porcentajes)

	1955	1960	1970	1980	1988
<i>Composición de las exportaciones</i>					
Alimentos	44.5	42.6	40.9	29.1	30.4
Materias primas agrícolas	11.4	9.5	5.8	3.1	3.7
Minerales y metales	10.8	12.5	17.7	9.5	11.3
Combustibles	30.0	31.9	24.7	42.4	19.8
Productos manufacturados	3.1	3.4	10.6	14.7	33.8
<i>Total</i>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
<i>Participación en las exportaciones mundiales</i>					
Alimentos	20.5	17.5	15.7	14.2	12.0
Materias primas agrícolas	8.9	7.0	5.6	4.6	4.0
Minerales y metales	14.5	13.3	13.6	10.9	11.6
Combustibles	27.5	25.6	15.0	9.5	8.2
Productos manufacturados	0.7	0.5	1.0	1.5	1.9

Fuente: Basado en datos de: Naciones Unidas, *Monthly Bulletin of Statistics*, Nueva York, varios números; Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), *Handbook of International Trade and Development Statistics*, Nueva York, Naciones Unidas, varios números.

En el cuadro 2 figuran los principales productos básicos (excluido el petróleo) exportados por América Latina. Algunos de ellos, como el jugo de naranja, los camarones, la fruta de zona templada y las flores cortadas, tienen en América Latina una importancia mayor que en otras regiones en desarrollo. Los países de la región son los principales proveedores mundiales de café y bananas así como proveedores muy importantes de productos como el azúcar, la soya y el aceite de soya, el aceite y las tortas de girasol, y de minerales y metales como el cobre y la bauxita. En general, las exportaciones de la mayoría de los productos básicos provienen de un número pequeño de países.

2. Industrialización incipiente

Tras haber aplicado políticas de industrialización basadas en la sustitución de importaciones, muchos países latinoamericanos cuentan hoy con una base industrial consolidada que los diferencia de los países de África y de amplias zonas de Asia. Los países que tienen esta base industrial, juntamente con una dotación abundante de recursos naturales, se encuentran en buena situa-

ción para explotar esos recursos en forma óptima, aprovechando las vinculaciones que existen entre el sector de los productos básicos y el sector manufacturero. La existencia de cierta infraestructura industrial y de mentalidad empresarial facilita el proceso de incorporar innovaciones tecnológicas y de agregar valor a los recursos primarios mediante su elaboración, reforzándose así la contribución del sector al crecimiento de la economía en su conjunto. Particular importancia tiene la capacidad de las economías latinoamericanas de incorporar adelantos tecnológicos con miras a aumentar la competitividad internacional de las exportaciones de productos básicos.²

Las consideraciones precedentes conducen a la noción más general de que el papel de los productos básicos sólo puede comprenderse cabalmente si se tienen en cuenta las vinculaciones existentes entre ese sector y el resto de la economía, y no examinando los productos básicos de forma aislada.

² La noción de que la mayor competitividad internacional debe derivarse de la absorción deliberada y sistemática del progreso técnico se examina en CEPAL, 1990a.

Cuadro 2
 AMERICA LATINA: PRINCIPALES PRODUCTOS BASICOS DE EXPORTACION (EXCLUIDO EL PETROLEO)
 (Promedio 1986-1988)

Productos (N° de la CUCI)	Exportaciones totales de América Latina (millones de dólares)	Porcentaje del total mundial	Principales exportadores latinoamericanos ^a
Café (071.1)	6 872.9	56.9	Colombia (17.3%) Brasil (16.4%) México (5.2%) Guatemala (3.5%) El Salvador (3.3%) Costa Rica (2.8%)
Azúcar en bruto y refinado (061.1, 061.2)	5 717.6	56.0 ^b	Cuba (45.6%) Brasil (3.4%) Rep. Dominicana (1.4%)
Productos de la pesca ^c	3 030.4 ^d	10.9	Chile (2.3%) México (1.8%) Ecuador (1.6%) Perú (1.2%)
Cobre refinado y sin refinar (682.11, 682.12)	2 517.9	34.7	Chile (28.4%) Perú (5.8%)
Tortas oleaginosas (081.3)	2 357.9	35.8	Brasil (20.2%) Argentina (15.1%)
Mineral de hierro (281.5, 281.6)	2 118.6	29.8	Brasil (24.1%) Venezuela (3.4%)
Bananas (057.3)	1 372.8	72.1	Honduras (15.7%) Ecuador (14.5%) Costa Rica (12.2%) Colombia (11.6%)
Aluminio (684.1)	1 314.0	11.3	Brasil (6.4%) Venezuela (3.7%)
Soya (222.2)	1 092.7	17.9	Brasil (8.5%) Argentina (7.1%) Paraguay (2.1%)
Jugos de fruta (058.5)	888.2 ^e	...	Brasil (802.7 mn) Argentina (67.3 mn)
Carne de vacuno (011.1)	837.9	8.6	Brasil (2.8%) Argentina (2.6%) Uruguay (1.4%)
Tabaco ^f	619.9	15.5	Brasil (11.2%)
Cereales secundarios ^{cf}	605.7 ^g	5.4	Argentina (5.3%)

Cuadro 2 (conclusión)

Productos (N° de la CUCI)	Exportaciones totales de América Latina (millones de dólares)	Porcentaje del total mundial	Principales exportadores latinoamericanos ^a
Mineral de cobre (287.1)	604.1	25.7	Chile (14.9%) México (7.4%)
Pasta química de madera (251.7)	582.9	...	Brasil (328.5 mn)
Plata (681.1)	328.5	...	Chile (254.4 mn)
	571.5	...	México (356.8 mn) Perú (122.6 mn) Chile (77.6 mn) Bolivia (12.5 mn)
Alúmina (287.32, 522.56)	544.4	19.0	Jamaica (8.6%) Suriname (7.4%)
Aceite de soya (423.2)	517.5	35.0	Argentina (18.5%) Brasil (16.3%)
Algodón (263.1)	486.6	7.5	Paraguay (1.8%) México (1.4%) Brasil (1.1%)
Productos del cacao ^c	459.5	23.1	Brasil (16.0%) Ecuador (2.8%)
Cacao en grano (072.1)	449.4	15.2	Brasil (8.6%)
Trigo y harina de trigo ^c	399.0	2.8	Argentina (2.7%)
Extractos de café (071.2)	353.0	...	Brasil (275.5 mn) Colombia (60.6 mn) Ecuador (16.9 mn)
Aceite de girasol (423.6)	307.8	33.1	Argentina (33.1%)
Bauxita (287.31)	294.5	32.6	Jamaica (11.4%) Brasil (10.4%)
Uvas (057.51)	284.9	25.0	Chile (24.6%)
Tomates (054.4)	264.5	17.7	México (17.4%)

Fuente: CEPAL (BADECEL) y UNCTAD, *Commodity Yearbook, 1990* (TD/B/C.1/STAT.7), Nueva York, 1990.

^a Las cifras en paréntesis indican porcentajes de las exportaciones mundiales o, cuando no se dispone de esos porcentajes, valor de las exportaciones en millones de dólares.

^b En términos de volumen físico, el porcentaje latinoamericano es de 40%: Cuba representa 23% de las exportaciones mundiales, Brasil, 8%, y la República Dominicana y México, 2% cada uno.

^c Según se define en UNCTAD, *Commodity Yearbook, 1990*.

^d En su mayor parte mariscos (camarones), exportados principalmente por México, Ecuador y Perú.

^e En su mayor parte jugo de naranja.

^f Incluye maíz, cebada, centeno, avena y ciertos cereales.

^g En su mayor parte maíz.

3. *Las nuevas orientaciones en materia de políticas de desarrollo*

Los vínculos que existen entre el sector de productos básicos y otros sectores de la economía no sólo dependen de factores técnicos (como los implícitos en los coeficientes técnicos de una matriz inversa de insumo-producto). En grado importante, dependen también del papel que se asigne al sector de productos básicos en la economía, determinado a su vez por la estrategia global de desarrollo aplicada por el país.

Cuando muchos países de América Latina optaron por estrategias de sustitución de importaciones centradas en el sector manufacturero, se consideraba a las exportaciones sobre todo como fuente de las divisas necesarias para financiar la importación de aquellos bienes que no se podían producir en el país. A partir de los años ochenta aquellas estrategias han venido siendo reemplazadas, en un número creciente de países latinoamericanos por políticas de liberalización de la economía y de apertura a los mercados externos. El consenso que surge en la región sobre las ventajas de la industrialización en el marco de economías más abiertas agrega a los productos básicos un nuevo papel: sirven ahora de base para establecer actividades de elaboración que permitan a los países combinar la competitividad internacional basada en la dotación de recursos naturales, con la industrialización. Esas actividades, debido a sus vínculos con el resto de la industria y los servicios, no sólo acrecientan el valor de los recursos sino que además contribuyen a un proceso de cambio tecnológico y organizativo que refuerza la competitividad. La elaboración de productos básicos antes de su exportación puede, por lo tanto, convertirse en un elemento fundamental de las nuevas estrategias de desarrollo económico que se adoptan ahora en la región.

4. *Dependencia de los mercados*

Los productos básicos que exporta América Latina dependen más que las manufacturas de los mercados de los países desarrollados: en 1986-1988, en promedio, esos mercados absorbían las

tres cuartas partes de las exportaciones de productos básicos de la región, pero sólo las dos terceras partes de las exportaciones latinoamericanas totales. Los dos mercados principales de la región son Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea (CEE). Pero la CEE tiene mayor importancia relativa como mercado de destino de los productos básicos, y los Estados Unidos como mercado para las manufacturas. En 1989, un 33% de las exportaciones de productos básicos de la región se dirigía a la CEE, y un 22% a los Estados Unidos. En lo que respecta a las exportaciones totales, el orden de importancia se invertía: el 38% iba a los Estados Unidos y el 22% a la CEE.

No obstante, Estados Unidos constituye el mercado principal para las exportaciones de productos básicos de los países centroamericanos (salvo, por el momento, Nicaragua) y de algunos países del Caribe como las Bahamas. Recibe también la mayor parte de los productos básicos que exportan México y Ecuador. La mayoría de los países sudamericanos, así como algunos del Caribe con vínculos estrechos y tradicionales con el Reino Unido, dependen más de la CEE como mercado para sus exportaciones. Japón es el principal mercado sólo para Venezuela, debido a la magnitud de las exportaciones venezolanas de aluminio a aquel país.

A causa de esta dependencia, tienen gran importancia para la región los acontecimientos que puedan influir en la situación actual y en la evolución futura de las relaciones comerciales con Estados Unidos y la CEE, como, por ejemplo, la constitución del mercado único europeo en 1993 y la posibilidad de concertar acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales en el marco de la Iniciativa para las Américas, anunciada por el Presidente de los Estados Unidos en junio de 1990.

Los países en desarrollo, por su parte, tienen sólo importancia marginal como mercados para los productos básicos latinoamericanos, con la excepción de los exportados por Paraguay y, en menor grado, por otros países relativamente pequeños como Uruguay, Bolivia y Trinidad y Tobago.

II

Elaboración

1. *Elaboración de productos básicos y desarrollo económico*

La elaboración de los productos básicos no sólo agrega valor a los productos exportados, aumentando así los ingresos de exportación, sino que puede desempeñar una función catalizadora en el establecimiento de sistemas de producción, transporte, comercialización y financiamiento, mejorando a la larga la capacidad de competir en la producción de bienes y servicios con más contenido tecnológico y caracterizados por un aumento más rápido de la demanda. Como lo señala la CEPAL (1990a), dos componentes esenciales de la vinculación de los sectores de recursos naturales con los sistemas industriales, que se beneficiarían al intensificarse las actividades de elaboración, son la industria de bienes de capital (sobre todo la manufactura de maquinaria y equipos especializados) y los servicios de ingeniería. Ambos sectores son decisivos para fomentar la fabricación nacional de bienes más complejos.

Un ejemplo que puede citarse en el sector minero es el de la industria proveedora de las empresas mineras del cobre en Chile: ella ha generado la capacidad de fabricar equipos nuevos (maquinaria de perforación y sus repuestos, maquinaria de mantenimiento y maquinaria para cargar mineral, etc.) y otros bienes industriales especializados, así como de proporcionar servicios técnicos experimentados y competitivos para proyectos en este sector (CEPAL, 1989a). Análogamente, si se examinan las experiencias de diversos países de la región, se observa que las industrias que reciben insumos de la agricultura han desempeñado un papel fundamental en la introducción del progreso técnico en el propio sector agrícola.

Además de estas consideraciones generales de índole estratégica, la elaboración de productos básicos, aún en sus etapas iniciales, puede tener otras ventajas importantes según los productos concretos de que se trate. Por ejemplo, puede facilitar el transporte, ya que los bienes elaborados son generalmente de menor peso y espacio

que los no elaborados (así sucede, por ejemplo, con los metales y muchos productos básicos agrícolas, como el cacao);³ puede facilitar el almacenamiento (como, por ejemplo, en el caso del cacao en polvo y la mantequilla de cacao), ofreciendo a los países productores la posibilidad de retirar el producto de los mercados de exportación durante los períodos de precios bajos; y puede ayudar a mejorar la posición negociadora de los productores, ya que los mercados de bienes elaborados suelen ser más competitivos que los de bienes no elaborados, en los que los compradores son menos (por ejemplo, cobre y otros minerales).

La elaboración de los productos básicos no siempre es económicamente factible, ni deseable en todos los casos. El hecho de disponer de materia prima en el país, por ejemplo, no confiere necesariamente una ventaja comparativa en el proceso de elaboración, sobre todo cuando el valor del contenido de materia prima es bajo en comparación con el valor del producto elaborado (por ejemplo, el mineral de estaño en muchos productos finales y la bauxita en el aluminio). Los méritos de los proyectos de elaboración deben evaluarse caso por caso, teniendo en cuenta las ventajas y desventajas de las actividades de elaboración que no quedan reflejadas en los precios del mercado. Se necesitan incentivos y políticas adecuados para hacer que la rentabilidad privada corresponda a las consideraciones de costos y beneficios sociales.

2. *Posibilidades y limitaciones en la elaboración de los productos básicos*

Una proporción considerable de los productos básicos latinoamericanos se exporta en forma de materia prima y se elabora en el extranjero. En

³ Hay algunas excepciones. Los costos de transporte del café soluble son más altos que los del café en grano, y los del azúcar refinado, que debe transportarse en sacos, más que los del azúcar en bruto, que se transporta a granel. Sin embargo, estos mayores costos deben contraponerse con el mayor valor del producto básico elaborado.

1984, del valor total de los productos agrícolas exportados por los países latinoamericanos a los mercados de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), los productos sin elaborar representaban el 64%; los productos semielaborados, el 16%, y los productos elaborados, sólo el 20%. En el sector textil, las exportaciones de productos elaborados sólo constituían el 22% de las exportaciones totales. El mismo porcentaje correspondía a las exportaciones de productos mineros elaborados en relación con las exportaciones totales del sector minero (CEPAL, 1986a). Esta situación no ha cambiado desde entonces lo bastante como para alterar la conclusión de que existe una gran capacidad potencial de elaboración de productos básicos de exportación en los países de América Latina. La CEPAL ha encontrado oportunidades concretas de elaboración para los siguientes productos básicos, entre los más importantes: café, cacao, soya, azúcar, algodón, caucho natural, bauxita, cobre, mineral de hierro y madera. Pero también se ha observado que ciertos obstáculos impiden que esta capacidad potencial se aproveche.

Una razón que se aduce con frecuencia para explicar el bajo nivel de elaboración de los productos básicos en los países de la región es la falta de recursos de inversión y el precario ambiente macroeconómico de muchos países. La pronunciada carencia de recursos financieros en el decenio de 1980 limitó drásticamente las inversiones, al registrar la región una transferencia de recursos hacia el exterior sin precedentes. El aumento del servicio de la deuda externa, la caída de la relación de precios del intercambio y, en algunos países, la falta de incentivos suficientes para retener al capital nacional y atraer al capital extranjero contribuyen a explicar el fuerte descenso del coeficiente de inversión neta de la región, que pasó de casi 23% del producto interno bruto en 1980 a 16.5% en 1988.

Con todo, es muy probable que pudiera haberse atraído más capital privado para proyectos concretos de elaboración para la exportación de no ser por ciertos obstáculos que perjudicaron la viabilidad económica de los proyectos. Entre ellos destacan las limitaciones que afectan a la comercialización y distribución de los productos elaborados, y a su acceso a los mercados.

Los obstáculos para la comercialización se

examinan en la sección III. Estos obstáculos típicamente afectan a los productos elaborados. Por ejemplo, las estructuras de mercado que dificultan el ingreso de nuevos participantes son manifiestas en los casos del café soluble y el chocolate, en los que las marcas tienen gran importancia y los nuevos participantes se enfrentan a la necesidad de largas y costosas campañas de publicidad y promoción para entrar en el mercado; y también en el de los minerales como la bauxita, en los cuales gran parte de la industria —aunque menos que en el pasado—, está verticalmente integrada hasta la etapa de semielaboración. En el caso de los minerales, las condiciones de que viene acompañado el financiamiento de nuevos proyectos mineros a menudo excluyen la fundición y refinación en el país productor del mineral.

La progresividad de las estructuras arancelarias de los países importadores y las barreras no arancelarias que se examinan en la sección IV limitan la elaboración en los países productores. Por ejemplo, el mayor número de acuerdos de limitación voluntaria de las exportaciones se encuentra, con mucho, en el sector de elaboración de productos básicos, y afecta a los productos alimenticios, los textiles y el vestuario, los productos siderúrgicos y el calzado.

3. Fomento de la elaboración de los productos básicos en la región

Los países que deseen ampliar las actividades de elaboración de sus recursos naturales antes de su exportación pueden complementar y hacer más eficaces sus políticas de asignación de recursos para ese fin mediante medidas destinadas a atraer capitales para proyectos de elaboración y a contribuir a la viabilidad económica de estos últimos, para lo cual deberá afrontar los obstáculos mencionados anteriormente, en particular mediante las medidas que se sugieren en otras secciones de este artículo.

Habida cuenta de la importancia que tienen y seguirán teniendo los capitales extranjeros en la financiación de las actividades basadas en los recursos naturales, muchos países latinoamericanos han modificado o están modificando sus códigos y reglamentos de inversión con el fin de facilitar y estimular la inversión extranjera. Aunque estas medidas son sin duda una condición

necesaria para la entrada de capital exterior, parece comprobarse que no son suficientes. La experiencia indica que las inversiones en este sector se materializan cuando existe una estrategia definida y estable a largo plazo para el desarrollo económico y la transformación estructural, y se hacen explícitas la función asignada a la elaboración de los recursos naturales y sus vínculos con el resto de la economía.

Las instituciones financieras multilaterales pueden también desempeñar una función catalizadora muy importante en cuanto a movilizar capital exterior para proyectos de elaboración de productos básicos. Estas instituciones poseen los conocimientos especializados necesarios para organizar y gestionar las diversas etapas de los proyectos, aun cuando ellas mismas aporten sólo una parte del capital. Pueden hacer disponible el capital inicial para financiar estudios de prefactibilidad, presentar esos estudios a los posibles inversionistas y fuentes de financiamiento y ayudar a organizar la puesta en marcha de las etapas ulteriores de los proyectos.

Podría llegarse así al establecimiento de operaciones conjuntas de elaboración entre inversionistas de los países productores e inversionistas extranjeros, ya sea regionales o extrarregionales. La asociación con el capital extranjero podría también adoptar diversas otras formas, cuya idoneidad dependería de las características técnicas y económicas de los proyectos previstos. Entre ellas cabe mencionar la creación de empresas con capital de varios países (empresas multinacionales) y el establecimiento de vínculos con elaboradores extranjeros en los países donde se comercializará el producto.⁴

⁴ Ejemplos de operaciones conjuntas de este tipo son las inversiones de los productores venezolanos de aluminio en fábricas de Europa, y el establecimiento por la *Companhia Vale do Rio Doce* (CVRD) de Brasil, junto con la Kawasaki de Japón y con las empresas de los Estados Unidos, de una fábrica elaboradora de acero en California, a la que se abastece de láminas de acero desde Brasil. Algunas empresas mexicanas de elaboración de acero han llevado a cabo negociaciones para incorporarse al proyecto como proveedores de la fábrica.

De esta forma se podría aprovechar la complementariedad productiva que existe a nivel regional, sacando partido a la capacidad de producción instalada, y la complementariedad técnica que existe entre varias materias primas para la fabricación del producto elaborado. Como ejemplo de la primera, en Brasil la capacidad de elaboración de la soya sobrepasa considerablemente el suministro nacional de esta materia prima, y lo contrario ocurre en Argentina y Paraguay, los otros dos grandes productores de soya de América Latina. Ejemplos de la segunda son el uso del azúcar y el cacao en la producción de chocolate; del caucho sintético y el natural en la fabricación de muchos productos de caucho; del estaño y el acero en la fabricación de hojalata; del estaño y diversos metales como el plomo, el antimonio, la plata, etc. en la fabricación de aleaciones de estaño; del ácido sulfúrico (subproducto de la producción de cobre) y minerales no metálicos en la industria química, etc.

Para fomentar la elaboración de los productos básicos mediante la cooperación regional posiblemente sea necesario reevaluar los enfoques de la integración industrial del pasado (como ha sucedido con la programación industrial). Si bien se tiende hoy a otorgar al sector empresarial privado la iniciativa para el establecimiento de operaciones conjuntas,⁵ la cooperación intergubernamental puede servir para determinar oportunidades concretas de inversión, por ejemplo, mediante la recogida sistemática y la difusión de información sobre ofertas y demandas de inversión en el ámbito regional, la identificación de posibles socios inversionistas, la formulación y evaluación de proyectos, la información actualizada sobre las políticas de inversión y promoción en el extranjero, y la organización de foros y reuniones empresariales.

⁵ Los países en desarrollo de Asia, por ejemplo, facilitan la participación del sector empresarial en sus mecanismos de cooperación regional. Es interesante observar que la integración de los países de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) estuvo siempre muy orientada a los mercados externos, que es la tendencia que se manifiesta actualmente en América Latina. Véase en ONUDI (1988), una evaluación comparativa de algunas cuestiones fundamentales de la cooperación industrial en América Latina y la ASEAN.

III

Participación en la comercialización

1. Estructura de la comercialización de productos básicos en América Latina

Si bien en los decenios de 1960 y 1970 la producción primaria en América Latina pasó a ser controlada cada vez más por empresas nacionales, el sector de comercialización y distribución, que es crucial, ha permanecido en gran medida en manos de compañías extranjeras. Una mayor participación de los países latinoamericanos en la comercialización y distribución de sus productos básicos tendría claras ventajas: permitiría a los países de la región aumentar considerablemente sus ingresos de exportación, porque una gran proporción de los ingresos obtenidos de las exportaciones de productos básicos se genera en la etapa de comercialización y distribución; y haría posible contactos más estrechos con los mercados finales, con lo cual los productores podrían recibir información de los consumidores sobre la calidad y especificaciones (presentación, envase, etc.), que les agradarían en los productos.

La escasa participación de los productores latinoamericanos en la comercialización de sus productos está relacionada con la estructura de la comercialización internacional. La mayor parte del comercio internacional de productos básicos tiene lugar a través de las redes de comercialización de grandes empresas manufactureras y comerciales (CEPAL, 1986b). En particular, el volumen de comercio intraempresarial de las empresas manufactureras integradas verticalmente parece aumentar con el grado de elaboración de los productos. Esta afirmación se basa en un examen del comercio de los Estados Unidos con compañías afiliadas o afines, y se han encontrado datos que la confirman en los casos de los productos siguientes: cacao en grano, manteca de cacao, cacao en polvo y chocolate; animales vivos, carne y preparados de carne; pellejos y pieles, cuero y calzado; y madera en bruto, muebles y madera elaborada.

Los considerables recursos y mejor información sobre el mercado con que cuentan esas empresas mercantiles les colocan en posición favorable ante sus competidores. Les permiten sacar

máximo provecho de las operaciones de las bolsas de productos básicos (que son el medio principal de formación de precios de un gran número de estos productos) mediante la utilización de técnicas de gestión de riesgo (operaciones de cobertura), merced a su mejor capacidad de prever los cambios que afectan a las cotizaciones. Como muchas de esas empresas operan con una amplia gama de productos, están en condiciones de reducir los altos riesgos del comercio de productos básicos debidos a la inestabilidad de los precios y a las fluctuaciones de los tipos de cambio. Disfrutan también de mayor flexibilidad para llevar a cabo sus actividades; por ejemplo, a menudo intercambian productos básicos por manufacturas y realizan comercio compensado y otras operaciones de diversas modalidades, lo que aumenta su poder de negociación frente a las empresas con que mantienen relaciones comerciales.

Por el contrario, las empresas exportadoras latinoamericanas son, salvo excepciones, pequeñas y más numerosas. Por su tamaño, no tienen los recursos necesarios para hacer frente a las prácticas de fijación de precios de las grandes empresas, las economías de escala, la diferenciación de productos y los fuertes gastos de publicidad necesarios, ni para costear un acceso pleno a la información sobre el mercado. Ello afecta a sus estrategias y condiciones de venta, cualquiera sea el mecanismo de venta usado: contratos directos, subastas o bolsas de productos. En estas últimas, los exportadores latinoamericanos están en general ausentes. Sólo algunos grandes comerciantes de azúcar y cacao de Brasil, la República Dominicana y Ecuador, y productores y exportadores de cobre de Chile, Perú, México y Brasil, realizan en forma regular operaciones de futuros. Esta escasa participación se debe, entre otras cosas, a que la dimensión de la unidad de contratos de futuros es superior a la producción total de la mayoría de los productores del sector agrícola y de muchas empresas pequeñas y medianas del sector minero. Cualquier reducción importante del tamaño de la unidad de contrato probablemente elevaría demasiado el costo de las operaciones de futuros, ya que los costos medios

de estas operaciones disminuyen pronunciadamente a medida que aumenta el volumen de las transacciones.⁶

La falta de participación en la comercialización también se relaciona con la baja participación de los países productores en el transporte de sus productos. Puesto que las tarifas de los fletes a menudo representan una proporción considerable del precio cif (hasta el 20% para muchos productos básicos), los países de América Latina renuncian a una gran parte del valor agregado en la etapa de transporte. La región transporta sólo el 20% del tonelaje de carga seca de los países en desarrollo, los que a su vez transportan sólo el 15% del total mundial. Esta falta de capacidad de embarque, combinada con la existencia de empresas navieras nacionales poco eficientes y con la falta de infraestructura y equipo portuarios, provoca también retrasos y una menor flexibilidad para organizar y planear las entregas, así como el uso ineficaz del espacio de carga. La fragmentación del sector de comercialización explica la frágil posición negociadora con que se cuenta al gestionar las tarifas de fletes con las empresas navieras.

2. Posibles estrategias de comercialización conjunta

Ante esta situación de fragmentación, la posición de las empresas latinoamericanas podría mejorar si consolidaran sus operaciones de exportación, para lo cual se necesitaría la cooperación entre los proveedores. Esta cooperación puede adoptar diversas formas, como las dirigidas a compartir información sobre los mercados, espacio de carga, servicios de corretaje u otros servicios de comercialización; compras conjuntas de los insumos necesarios para la comercialización, como son los materiales para el envasado; e inversiones conjuntas en oficinas de representación y ventas, y campañas de publicidad conjuntas, en los mercados de consumo finales. En estos campos se pueden contemplar desde mecanismos oficiosos de consulta hasta empresas de exportación conjuntas.⁷

⁶ Véase Regúnaga, 1990a y b. Otros estudios efectuados en la CEPAL sobre la materia comprenden: Menjívar, 1990; López Huebe, 1990; Bande y Mardones, 1990, y CEPAL, 1990b.

⁷ La necesidad de acuerdos de comercialización conjunta entre empresas mineras pequeñas y medianas de América Latina se analiza en: CEPAL, 1987.

Las cooperativas de exportación de los productores pueden constituir un instrumento eficaz en este sentido. Las cooperativas de exportación de bananas de Colombia y Costa Rica ilustran la eficacia de este mecanismo para elevar la participación de los productores en la comercialización, y esto en una industria tradicionalmente dominada por tres grandes conglomerados transnacionales. Otro ejemplo lo constituye la Asociación Nacional de Exportadores de Café de Colombia. La rica experiencia acumulada con las cooperativas de exportación en América Latina (como las que existen para diversas frutas y hortalizas en Brasil, Chile, Guatemala y Honduras; azúcar y leche en Uruguay, etc.) podría servir de base para ampliar las actividades encaminadas a la comercialización internacional. En algunos casos, un proceso de cooperación cada vez mayor podría desembocar en el establecimiento de empresas multinacionales latinoamericanas de comercio de productos básicos, que preferiblemente trabajasen con varios de esos productos. Se trata, desde luego, de un objetivo ambicioso, y debe admitirse que el historial latinoamericano de operación de empresas multinacionales de comercio de un solo producto básico no es alentador.

En las bolsas de productos, los pequeños exportadores cuyas ventas sean demasiado pequeñas para aprovechar la cobertura en forma económica podrían reducir sus riesgos mediante sistemas de cobertura conjunta. Actuando de consuno, los exportadores de un mismo producto podrían obtener una representación común en las juntas directivas y comités de las bolsas, con lo cual sus intereses podrían quedar reflejados en las especificaciones de los contratos, los reglamentos de entrega, las horas de operación y otras materias institucionales relativas al funcionamiento de la bolsa. Esto tiene especial importancia en el caso de los productos no duraderos, que enfrentan problemas de normalización en mayor medida que los metales. En otro orden, la integración económica subregional podría contribuir a eliminar los obstáculos que entaban el establecimiento de bolsas de comercio regionales de ciertos productos, como se contemplan en la actualidad, especialmente en el caso de aquellos productos básicos para los que hay una importante demanda subregional y regional.

Dichas bolsas podrían contribuir a elevar el comercio intrarregional (CEPAL, 1990c).

La cooperación empresarial en el campo de la comercialización se vería favorecida si contara con un respaldo estatal a nivel nacional y regional. A nivel nacional, ese respaldo puede adoptar diversas formas; entre ellas las siguientes: respaldo financiero cuando se justifique económicamente (por ejemplo, disponibilidad de divisas para hacer frente a los márgenes por parte de las empresas que realicen operaciones de futuros); suministro de servicios (por ejemplo, de asesoría e información), e incentivos en el ámbito de las políticas y normativas nacionales. A nivel regional se precisa la cooperación entre los propios gobiernos, con el fin de establecer un marco jurídico e institucional común en el que las empresas puedan realizar contactos fructíferos; el

marco jurídico común debería considerar materias relativas a los códigos y reglamentos nacionales de inversión, los regímenes de exportación, etc. Otros campos para la cooperación intergubernamental son la información de mercado y la capacitación de personal de empresas exportadoras y de funcionarios del Estado en las técnicas y estrategias de comercialización. Organizaciones intergubernamentales como la UNCTAD tienen un mandato explícito para promover la adopción de medidas en esos campos; el apoyo financiero del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de otras fuentes de financiamiento del desarrollo resultaría sumamente útil. Las grandes empresas comerciales y exportadoras de América Latina podrían también ayudar a sus congéneres más pequeñas, especialmente en materia de capacitación en el lugar de trabajo.

IV

Acceso a los mercados

1. *Las barreras al comercio en los países desarrollados*

Las exportaciones latinoamericanas de productos básicos se enfrentan con diversas restricciones, arancelarias y no arancelarias, que se aplican en la frontera en los principales mercados. De estas restricciones, los aranceles son en muchos casos bajos o nulos. Pero el acceso a los mercados queda efectivamente controlado por medidas no arancelarias. A continuación se resumen las restricciones existentes en los mercados de los Estados Unidos, la CEE y Japón.

a) *Aranceles*

Las estructuras arancelarias de estos países registran tasas diversas aplicables a los distintos productos. Esas tasas son elevadas para muchos productos agrícolas, y en general muestran una tendencia a la progresividad, esto es, aumentan con el grado de elaboración, con lo cual la protección efectiva de los productos elaborados es mayor que lo que indican las tasas nominales. Esta protección constituye un obstáculo para la

elaboración de los productos en los países productores (UNCTAD, 1989). Sin embargo, el efecto adverso que tendrían los altos aranceles sobre las exportaciones latinoamericanas queda atenuado por el acceso preferencial que se concede a muchos productos en virtud de diversos regímenes preferenciales.

Los Estados Unidos, la CEE y Japón otorgan trato preferencial en virtud del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) a muchos productos en bruto y elaborados, cuya lista se modifica periódicamente, y que proceden de todos los países latinoamericanos con la excepción de Bermuda, Cuba, Nicaragua y Paraguay (que están excluidos del esquema estadounidense). Todas las tasas correspondientes al SGP de los Estados Unidos son nulas. En otros países, las tasas aplicadas a los productos en bruto son importantes sólo en los casos de la carne, el café y el tabaco en la CEE, y la carne y los cereales en el Japón. Sin embargo, muchos productos de interés para los exportadores de América Latina (por ejemplo, el pescado, los productos lácteos, los cereales, las frutas y hortalizas frescas, especialmente la fruta de fue-

ra de temporada) están excluidos del sistema, y sometidos a cierto grado de progresividad arancelaria. Este es el caso de las tasas del SGP que aplican la CEE y el Japón a la carne, el pescado, el cuero, el cacao y las frutas tropicales, y solamente la CEE al café, el tabaco y el sisal.

Los países de habla inglesa del Caribe tienen también acceso preferencial al mercado de la CEE en virtud de la Convención de Lomé entre la CEE y los países ACP (Estados de África, el Caribe y el Pacífico). Las tasas arancelarias para los productos que disfrutan de dicho acceso preferencial son bajas o nulas, pero hay cierto grado de progresividad arancelaria para el café, el aceite vegetal y las frutas tropicales. Además, la mayor parte de las exportaciones procedentes de estos países (excepto Suriname), así como de otros países isleños del Caribe, y de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras y Panamá, puede ingresar exenta de derechos al mercado de los Estados Unidos en virtud de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (CBI). Este tratamiento especial, que inicialmente era por un período de 12 años, es ahora indefinido. Entre los productos básicos de estos países que disfrutan de franquicia en virtud de la CBI pero no del SGP figuran el azúcar de caña, la carne de vacuno y ternera y ciertas frutas, flores y productos del tabaco. Sin embargo, quedan excluidas industrias de importancia vital, como las de atún enlatado, calzado, ciertos productos de cuero y derivados del petróleo, y los textiles y vestido (la ropa hecha con telas fabricadas en los Estados Unidos ingresa en el marco de contingentes muy estrictos). El azúcar ingresa exenta de derechos en virtud del SGP y de la CBI dentro de los límites de contingentes asignados a cada país, por encima de los cuales se aplican aranceles altos y prohibitivos.

Se contempla también la concesión a Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú de acceso franco similar al otorgado en virtud de la CBI. Las ventajas aplicables a estos países en el marco del SGP ya se habían ampliado en virtud de un Programa Comercial Andino a varios nuevos rubros, entre ellos productos elaborados de la pesca, ciertas frutas y hortalizas, madera, alfombras y ciertos productos de algodón. Las exportaciones de algunos productos básicos de estos cuatro países andinos también reciben preferencias en la CEE a fin de estimular una diversificación que permita el abandono de la producción de coca.

b) *Barreras no arancelarias*

Una elevada proporción de las exportaciones de productos básicos latinoamericanos está sometida a medidas no arancelarias que limitan su acceso a alguno de los mercados principales o a todos ellos. Por grandes grupos, los productos alimenticios están sometidos a estas barreras en los tres mercados (Estados Unidos, CEE y Japón); los aceites vegetales y semillas oleaginosas, principalmente en los mercados de los Estados Unidos y el Japón; las materias primas agrícolas, en los Estados Unidos, y el hierro y acero en los Estados Unidos y la CEE. También se aplican en gran medida a productos elaborados como los textiles, las prendas de vestir y el calzado. Habida cuenta de la composición de las exportaciones de los distintos países latinoamericanos, en el sector de alimentos las importaciones de Argentina, Chile y Uruguay son las más afectadas; en el siderúrgico, las de Argentina y Brasil; en el de productos textiles, las de México, Uruguay, Perú y Venezuela, y en el de vestido, las de Colombia, Venezuela y México (Gonçalvez, 1987, pp. 452 y 455).

Las medidas no arancelarias que más se aplican a los productos básicos latinoamericanos son las restricciones cuantitativas (incluidos los acuerdos de limitación voluntaria de las exportaciones). Pero hay también una amplia gama de otras medidas. En el sector agrícola, por ejemplo, la carne, los productos lácteos, el azúcar, el tabaco y las frutas y hortalizas están sometidos sobre todo a contingentes de importación (globales y bilaterales), aranceles y contingentes de temporada, regímenes discrecionales de licencias de importación, monopolio estatal de las importaciones, reglamentos sanitarios y fitosanitarios y prohibiciones directas. También se aplican gravámenes variables para que los productos importados no se vendan a precios inferiores a los de los productos locales equivalentes. Aunque la importancia de las barreras no arancelarias es menos evidente que la de las barreras arancelarias, no se debe subestimar. En el caso extremo del azúcar, por ejemplo, el equivalente arancelario de los contingentes de importación impuestos a los exportadores latinoamericanos en los principales países industriales con los que comercian, según ha estimado la Comisión Internacional de Comercio de los Estados Unidos, es de 102% en

el caso de los Estados Unidos, 170% en el de la CEE y 360% en el del Japón (Estados Unidos, International Trade Commission, 1990a y b). Estas medidas fronterizas son sólo un componente del complejo sistema de protección a los productores agrícolas en los países desarrollados. Los programas internos de apoyo a los productores y las subvenciones en gran escala a las exportaciones son los otros dos componentes, que conducen a la conocida situación en que el exceso de oferta de productos agrícolas subvencionados en los mercados mundiales hace bajar los precios y desplaza las exportaciones de estos productos procedentes de países latinoamericanos y de otros países.

En lo que respecta a los productos tropicales, se aplican medidas antidumping y derechos compensatorios, así como restricciones cuantitativas a las flores, plantas y especias. Las frutas (incluidas las bananas) y las nueces tropicales están sujetas a restricciones cuantitativas además de impuestos y otros gravámenes. Los gravámenes fiscales internos que se imponen al azúcar y los impuestos selectivos que se aplican a las bananas y a las bebidas tropicales como el café y el cacao tienen importancia en algunos países. En el sector siderúrgico rige una combinación de medidas no arancelarias, principalmente la limitación voluntaria de las exportaciones, precios básicos de importación, medidas antidumping y medidas de vigilancia. En 1986, casi la mitad de las exportaciones latinoamericanas de estos productos a los países industrializados se vieron afectadas por estas barreras. Otros minerales y metales se enfrentan a medidas antidumping en la CEE y los Estados Unidos. Además, algunos productos están sujetos a restricciones cuantitativas o medidas de vigilancia nacionales en determinados países miembros de la CEE. En el sector textil, las limitaciones cuantitativas impuestas en virtud del Acuerdo Multifibras afectaban en 1986 a alrededor del 64% de las exportaciones latinoamericanas de textiles y vestido a los países desarrollados.

2. Barreras al comercio en América Latina y otras regiones en desarrollo

En los países en desarrollo, las barreras que limitan el acceso a los mercados son generalmente elevadas. En un estudio sobre 50 países en de-

sarrollo⁸ se observó que en 1986 el nivel medio de protección arancelaria y pararancelaria ponderado por las importaciones fue de 30% para el conjunto de esos países. El nivel de protección era mucho más alto en América Latina: 66% en Centroamérica y 51% en América del Sur (pero sólo 17% en el Caribe). Entre los principales grupos de productos, las manufacturas se enfrentaban a los niveles más altos de protección arancelaria y pararancelaria en el conjunto de los 50 países. Pero los productos alimenticios se hallaban en segundo lugar, con un promedio ponderado de gravámenes totales de importación de 30%. El promedio era de 21% para las materias primas agrícolas, 19% para los minerales y metales y 16% para los combustibles minerales. Los promedios correspondientes a los países de América Latina eran mucho más altos, llegando al 64% en el caso de los productos alimenticios en Centroamérica.

En dicho estudio se determinó que el 40% de los productos importados estaba sometido por lo menos a una medida no arancelaria en cada país de la muestra. Las medidas no arancelarias más frecuentes eran las restricciones cuantitativas, que afectaban al 24% de los renglones arancelarios. Le seguían en importancia los requisitos de depósito previo a la importación, que afectaban al 21% de los productos. La autorización cambiaria del Banco Central afectaba al 6% de los productos, en promedio; pero en ciertos países, especialmente de Centroamérica, todos los productos estaban sujetos a esta limitación o a depósitos previos a la importación. Se encontró entre las distintas regiones un patrón semejante al que presentan los aranceles. La región del Caribe se hallaba entre las que tenían un régimen comercial relativamente liberal en cuanto a las medidas no arancelarias, en tanto que América del Sur resultó ser una de las regiones con más protección. Aunque estas conclusiones se refieren a todas las importaciones, se aplican igualmente al sector de productos básicos.

La extensa aplicación de barreras no arancelarias a las importaciones de productos básicos

⁸ Erzan, Kuwahara, Marchese y Vossenaar (s/f) *The Profile of Protection in Developing Countries*. Los pararanceles examinados en este estudio fueron las sobretasas y recargos de aduana, los impuestos de timbre, otros gravámenes fiscales y el impuesto a las transacciones de divisas.

en los países de América Latina queda también confirmada por las conclusiones de otro estudio sobre los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) (Valenzuela, 1988). En ese estudio se observó que todos los productos básicos importantes estaban sujetos a medidas no arancelarias en algún país de la ALADI en 1988. Brasil, Colombia, Perú y Venezuela aplicaban medidas no arancelarias a la mayoría de los productos básicos. A continuación se situaban México y Ecuador, con una considerable cantidad de productos de importación sometidos a medidas no arancelarias. Chile se encontraba en una posición intermedia, y Paraguay, Argentina, Bolivia y Uruguay recurrían sólo en forma limitada a dichas medidas. En ese año, las restricciones no arancelarias eran especialmente importantes para productos como el trigo, maíz, leche en polvo, arroz, soya, aceite de soya, azúcar crudo y refinado, productos derivados del petróleo, algunos productos siderúrgicos, pescado, mariscos, mantequilla, café, manzanas, peras y algodón. Cabe señalar, sin embargo, que muchos países latinoamericanos han iniciado recientemente una apertura considerable de su comercio de importación.

3. Algunas reflexiones

La liberalización comercial en los mercados de los países desarrollados y en desarrollo puede contribuir considerablemente a expandir el comercio de muchos productos básicos. Habida cuenta de la utilización generalizada de medidas no arancelarias en lugar de aranceles para limitar las importaciones, la reducción de los aranceles por sí sola no mejoraría en forma importante el acceso de los productos a los mercados. Más aún, si esa reducción se aplicara a las tasas de nación más favorecida (NMF), se podría causar incluso un empeoramiento del acceso a los mercados para algunos países. Ello se debe a los diferentes regímenes comerciales y grados de preferencia arancelaria aplicados a los distintos productos y países en América Latina. La liberalización sobre la base de la nación más favorecida entraña la erosión de esas preferencias.

Como ejemplo se puede citar el efecto que podrían tener las concesiones arancelarias a los productos tropicales ofrecidas por los países desarrollados durante la Ronda Uruguay hasta agos-

to de 1990. Según estimaciones de la UNCTAD, los propios países industrializados serían los principales beneficiarios de las ofertas (UNCTAD, 1990a). En el caso de los países latinoamericanos, las exportaciones a los Estados Unidos se reducirían, aunque para el conjunto de países aumentarían las exportaciones a otros mercados, principalmente de la CEE. Sin embargo, los exportadores del Caribe a la CEE sufrirían pérdidas comerciales. Otras estimaciones de la UNCTAD de los efectos que tendría en el comercio una reducción del 50% de los aranceles de NMF aplicados a los productos basados en recursos naturales arrojaron resultados análogos (UNCTAD, 1990b). Otro caso particular es el de los países importadores netos de alimentos, que podrían sufrir pérdidas a corto plazo si se liberalizara el comercio agrícola.

Esta diversidad de intereses tiene importantes repercusiones en materia de políticas. El poder de negociación sería mayor y habría más posibilidades de lograr la liberalización comercial si los países afectados pudieran negociar colectivamente en bloque, más que individualmente. Sin embargo, la posibilidad de llegar a una posición común está entorpecida por la distribución potencialmente dispareja de los beneficios de la liberalización comercial.

En esta situación, establecer posiciones conjuntas podría ser más fácil si se tuviera en cuenta lo siguiente.

En primer lugar, numerosos analistas han señalado los riesgos que entrañan los sistemas preferenciales para los países en desarrollo, pues los obligan a depender de la buena voluntad de ciertos países desarrollados. Por ejemplo, los beneficios del SGP pueden suprimirse a discreción de los países que los otorgan. No se aplican a muchos productos de especial interés para los países latinoamericanos ni tampoco a las medidas no arancelarias, que tienen más importancia como obstáculos al comercio. Si bien la Convención de Lomé es un avance con respecto al SGP, la cobertura de productos es aún reducida y el acceso a los mercados, salvo para los productos tradicionales de exportación, sigue limitado. Casi no hay incentivos para avanzar en las fases de elaboración y pasar de la producción de materias primas a la de semimanufacturas o manufacturas. Los países acogidos al sistema disfrutaban de las rentas estáticas derivadas de los contingentes,

pero no entran en juego las ventajas comparativas dinámicas (Valdés y Zietz, 1990, pp. 7 y 8). El valor de la CBI ha aumentado considerablemente gracias a la reciente decisión de prolongar indefinidamente la duración de las preferencias pero, como se señaló anteriormente, siguen excluidos productos importantes. En suma, al evaluar la liberalización comercial, estas desventajas, que pueden tornarse más evidentes a largo plazo, deben ser tenidas en cuenta por los responsables de las decisiones junto con las ventajas, probablemente más a corto plazo, de las preferencias existentes.

En segundo lugar, la diversidad de intereses entre los países latinoamericanos se puede conciliar en el marco de una liberalización generalizada que comprenda una amplia gama de productos básicos, haciendo especial hincapié en la supresión de las barreras no arancelarias. Este criterio ha hecho posible una amplia participación en la Ronda Uruguay basada en el principio de globalidad, según el cual las concesiones otorgadas por un país en determinados sectores pueden quedar más que compensadas por las ventajas logradas en otros.

V

El reto tecnológico

La tecnología ha desempeñado siempre un papel preponderante en la evolución de la economía. Sus efectos se hacen sentir también en la demanda y la oferta de los productos básicos que exporta América Latina. Algunos de estos efectos son conocidos y se han documentado ampliamente (CEPAL, 1989b y c).

1. *Efectos de los cambios tecnológicos en la producción*

Los avances recientes de las tecnologías de producción han modificado los patrones de competitividad internacional.

Algunos productores han conseguido aprovechar las innovaciones tecnológicas para contrarrestar las ventajas comparativas mantenidas anteriormente por sus competidores. Este hecho se observa con especial claridad en los sectores minero y metalúrgico. En ellos, la mayoría de las nuevas tecnologías actualmente en uso han surgido o se han perfeccionado en los años ochenta, ante la necesidad de ahorrar energía, frente a los sucesivos aumentos de los precios del petróleo, de reducir costos de explotación y de mejorar la calidad, con el fin de encarar a la competencia de productos importados. Los productores que han introducido esas innovaciones, especialmente en países desarrollados, han logrado atenuar sus diferencias de costos con los productores la-

tinamericanos, que durante mucho tiempo han disfrutado de ventaja comparativa basada en factores tales como los bajos costos laborales y la alta ley de sus minerales.⁹

En la agricultura, diversos estudios sobre la región confirman que el uso de insumos no tradicionales y los cambios tecnológicos han contribuido más a elevar la producción en este sector que los aumentos de la superficie cultivada y de la mano de obra (FAO, 1989, pp. 47 y 48). A partir del decenio de 1970 se sintieron con especial intensidad los efectos de la revolución verde, basada en la adopción de variedades de alto rendimiento de arroz, trigo, maíz y otros cultivos, junto con un mayor uso de los fertilizantes inorgánicos y el riego. En la actualidad, las esperanzas de lograr un nuevo aumento de la productividad, tanto en América Latina como en otros países, se cifran en las investigaciones en curso en el campo de la biotecnología, disciplina que ha recibido un fuerte impulso gracias a los adelantos logrados recientemente en materia de ingeniería genética, cultivo de tejidos y propagación clónica.

⁹ En el caso del cobre, por ejemplo, los productores de los Estados Unidos redujeron los costos medios de producción de 85 centavos de dólar la libra en 1982 a 50 centavos en 1989 (los costos medios de producción de CODELCO, empresa estatal chilena que es el principal productor de cobre de América Latina, son de unos 40 centavos de dólar la libra) (*Latin American Commodities Report*, 6 de junio de 1990).

La revolución biotecnológica abre perspectivas de disminuir la dependencia de los insumos agroquímicos, con lo que se lograría una considerable reducción de los costos, una mayor variedad de bienes adecuados a las condiciones locales de producción y a las necesidades nutricionales, y un menor lapso entre el desarrollo y la adopción de nuevas variedades que en el caso de la revolución verde.

Pero por otro lado, una característica de las nuevas biotecnologías, que las diferencia de la revolución verde, es su índole predominantemente privada. Mientras que los principales iniciadores de la revolución verde eran organismos de investigación públicos o semipúblicos, la investigación biotecnológica es en gran medida realizada por empresas transnacionales.¹⁰ Los frutos de esa investigación son propiedad privada y los resultados responden a las necesidades e intereses de sus propietarios. Esto conlleva ciertos riesgos para los productores agrícolas latinoamericanos. Entre ellos figura la introducción de variedades cuya explotación requiera una mayor intensidad de capital y una reducción del número de trabajadores agrícolas (por ejemplo, variedades que faciliten la cosecha mecánica); la transferencia de la producción a otras zonas geográficas, gracias a variedades que puedan cultivarse en otros climas; la uniformidad genética, que hace a las plantas muy susceptibles a las enfermedades y las plagas, y la sobreproducción y la baja de los precios, a las que probablemente sólo sobrevivirían los productores más grandes, con medios para adquirir las nuevas variedades.¹¹ Además, ciertas grandes empresas agrícolas y químicas realizan investigaciones sobre nuevas semillas que son tolerantes a los herbicidas producidos por esas mismas empresas.¹² Se ha argumentado que, aparte de su posible incidencia negativa sobre el medio ambiente, ese tipo de variedades conduce a una dependencia del uso de productos químicos por parte de los agricul-

tores, creándose así un mercado cautivo para las empresas agrícolas que fabrican los herbicidas.

Algunos países latinoamericanos han logrado desarrollar una considerable capacidad en el campo de la biotecnología. Lo demuestra el buen funcionamiento de varias organizaciones y programas (como el Centro de Ingeniería Genética y Biotecnología de Cuba, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria de Argentina, el Centro de Investigación de Ingeniería Genética y Biotecnología de México y el Programa nacional de biotecnología de Brasil), así como de servicios de investigación de empresas privadas.

2. Efectos del cambio tecnológico en la demanda

La demanda de productos básicos se ha visto afectada tanto por la sustitución de las categorías tradicionales de materias primas por nuevos materiales, como por el menor uso de materias primas debido a mejores procesos de producción y al menor tamaño de los productos terminados. El efecto agregado de estos cambios se refleja en las variaciones de la cantidad física de materia prima necesaria para elaborar una unidad de producto. Se denomina a esta cantidad la intensidad de uso de la materia prima.

Los estudios sobre la evolución de la intensidad de uso señalan que para cada materia prima y país esta intensidad aumenta hasta cierto umbral y luego muestra una tendencia a disminuir a medida que madura la economía. La evolución observada en el uso de materias primas en los países industrializados se ajusta a esta pauta. La misma evolución podría darse en los países en desarrollo, en los que hoy la utilización de materias primas aumenta; no obstante, la intensidad de uso en estos últimos países podría ser menor que la que correspondería a su nivel de desarrollo económico, ya que podrían saltarse etapas de industrialización con uso intensivo de materias primas mediante la adopción de tecnologías más avanzadas.

Pese a estas tendencias generales, algunas materias primas tradicionales han recuperado el terreno perdido frente a sus competidores, gracias a los esfuerzos realizados por los productores (los casos de la lana, el algodón, el caucho natural y el aluminio son ilustrativos). Además, se han registrado aumentos de la intensidad de uso de materias primas en aplicaciones finales específi-

¹⁰ Véase un análisis de la estructura y producción de la industria biotecnológica en CET, 1988.

¹¹ Por ejemplo, en el caso del café estos riesgos se examinan en RAFI, 1989.

¹² En la actualidad se llevan a cabo investigaciones sobre varios cultivos, como la soya, el tabaco, los tomates, los cereales, los árboles forestales, la remolacha azucarera y las papas. Ya han fructificado las investigaciones relativas al algodón.

cas (por ejemplo, del cobre en el sector de la electricidad y la electrónica). Esto pone de relieve la importancia de llevar a cabo actividades sistemáticas de investigación y desarrollo a fin de encontrar nuevos usos y productos.

3. La necesaria adaptación al cambio tecnológico

Para hacer frente con éxito a las exigencias del cambio tecnológico es preciso aplicar medidas destinadas a contrarrestar sus efectos adversos y aprovechar al máximo las posibilidades que dicho cambio ofrece para mejorar la competitividad.

En primer lugar, el *seguimiento* continuo en el ámbito mundial de las investigaciones e innovaciones tecnológicas que puedan afectar a los productos básicos debería aportar información fundamental para la formulación de políticas que afecten a este sector (por ejemplo, políticas de precios y de diversificación). En vista del interés común que tienen en esa información todos los productores de un mismo producto básico, y de la dificultad habitual para obtenerla (las empresas, por lo general, sólo facilitan información general sobre sus investigaciones), sería preferible que el seguimiento de cada producto lo hiciese alguna organización que agrupe a productores, o a productores y consumidores.¹³

En segundo lugar, las actividades selectivas de investigación y desarrollo dirigidas a encontrar nuevos usos y a aumentar la competitividad internacional de las exportaciones tienen una importancia que queda ilustrada por la suerte diversa del aluminio, que ha desplazado a otros productos en muchas aplicaciones, y del estaño, que se ha visto desplazado. En la industria del aluminio, empresas como Alcoa y Alcan asignan más de cien millones de dólares anuales a investigación y promoción, las que últimamente se han concentrado en los productos finales. Por el contrario, la investigación sobre aplicaciones nuevas y tradicionales del estaño ha sido realizada en su mayor parte por el *International Tin Research Institute* (ITRI), que tiene un presupuesto anual inferior a los cinco millones de dólares. En lo que respecta a la competitividad, investigaciones em-

píricas sobre países desarrollados han mostrado que en las industrias basadas en productos básicos, como son las de alimentos, textiles, madera, papel y minería, la correlación de los aumentos de la productividad con los gastos en investigación y desarrollo es mayor que en otras industrias (Eglander, Evenson y Hanazaki, 1988, y Benavente, 1989, pp. 177-213).

Dado que los recursos disponibles para actividades de investigación y desarrollo no son ilimitados, es preciso utilizarlos de forma que se logre el máximo rendimiento, especialmente en aquellos países que carecen de la "masa crítica" de recursos humanos y financieros necesaria para la investigación. Ello podría lograrse, en primer lugar, reuniendo y utilizando conjuntamente esos recursos a nivel subregional o regional, mediante alguna organización multinacional pública o privada que lleve a cabo las investigaciones para beneficio de todos los productores. En segundo lugar, es fundamental hacer una estricta asignación de los recursos fundada en un análisis técnico de las mejores oportunidades; esto a menudo implica la conveniencia de estimular la transferencia, difusión y adaptación de los adelantos técnicos ya logrados en otros países, lo que se puede hacer mediante la compra directa de tecnología extranjera, pero también a través de la inversión extranjera directa. El vínculo entre la tecnología y la inversión queda confirmado por el examen de las innovaciones introducidas en el sector minerometalúrgico en los últimos años, que muestra que las principales limitaciones a la adopción de muchas tecnologías nuevas, al menos en la etapa primaria de elaboración de metales, no se deben tanto a su complejidad y accesibilidad, sino a la necesidad de efectuar fuertes desembolsos de capital. En este sentido, deben promoverse formas de inversión extranjera que hagan un aporte real a las aptitudes tecnológicas y administrativas de los países receptores.

No obstante, en muchos casos se necesitan actividades locales para adaptar la tecnología importada a las condiciones imperantes en el país, o para promover la innovación tecnológica en determinadas actividades y esferas donde esa innovación no es simplemente una cuestión de imitación. Por estas razones, las actividades de investigación y desarrollo deben ocupar un lugar

¹³ En América Latina, por ejemplo, las organizaciones de productores UPEB y GEPLACEA siguen la evolución de las tecnologías que tienen que ver con las bananas y el azúcar, respectivamente.

destacado en la lista de prioridades para la financiación del desarrollo.

En tercer lugar, debe buscarse el acceso a nuevos mercados. Cabría fomentar un incremento paulatino de las exportaciones de productos básicos hacia aquellos países en desarrollo donde es probable que su consumo aumente más en el futuro. Esta posibilidad de acrecentar el comercio intrarregional de productos básicos parece especialmente prometedora.

En algunos estudios de la CEPAL se sugiere que dicho comercio podría ampliarse considerablemente. Según cálculos basados en cifras de mediados de los años ochenta, los esfuerzos por fomentar el comercio intrarregional de 47 productos (definidos a nivel de cinco dígitos de la CUCI) podrían elevar el valor del intercambio de productos básicos en más de 15 000 millones de dólares (500 millones si se excluye el petróleo). Se encontró que las posibilidades eran especialmente buenas para productos como el maíz, el trigo, el azúcar, la soya y sus subproductos, otras semillas oleaginosas y aceites, el petróleo y sus subproductos, el aluminio, el cobre y el hierro y acero.¹⁴ En una reunión reciente sobre las industrias de aluminio y estaño de América Latina se llegó también a la conclusión de que existían grandes posibilidades de aumentar el comercio intrarregional de estos metales sin afectar adversamente a las corrientes de comercio hacia mercados fuera de la región y sin exigir nuevas inversiones en gran escala (CEPAL, 1989d).

La cooperación regional es particularmente necesaria para eliminar los obstáculos al crecimiento del comercio intrarregional. Entre esos obstáculos sobresalen las barreras no arancelarias, la competencia de productores extrarregionales subvencionados, los altos costos del transporte, el carácter insuficiente o inadecuado de los canales y redes de comercialización, y el nivel aún bajo de elaboración de los productos básicos en los países de la región.

Por último, diversos factores influyen en el contexto en que se desarrollan e incorporan las tecnologías. Para varios productos básicos y usos

¹⁴ El aumento del comercio intrarregional ocurriría como resultado del desplazamiento de productores extrarregionales. Véase CEPAL, 1986c.

finales, la índole de la sustitución de las materias primas hace que la relación funcional entre precio y demanda no sea siempre reversible. En esos casos, cuando la materia prima pierde un mercado específico por razones de competitividad basada en el precio, el mercado se puede perder para siempre aun después de que se restablezca esa competitividad. Las fuertes fluctuaciones de los precios han inducido a los usuarios de productos básicos como el yute a buscar sustitutos sintéticos, cuyos precios son más estables. En consecuencia, los productores deben propiciar la estabilidad de los precios de los productos básicos a un nivel remunerativo pero no excesivo, ya sea mediante la cooperación entre productores y consumidores, la cooperación entre productores solamente o a través de otros mecanismos.

La experiencia con productos básicos como el aluminio subraya la importancia de mantenerse en estrecho contacto con la industria que usa el producto como insumo importante. Las investigaciones sobre nuevos usos y propiedades funcionales pueden así orientarse hacia las necesidades reales, tanto actuales como previstas, de los usuarios. A este respecto, es imprescindible establecer vínculos comerciales más directos entre los productores y los usuarios finales, lo que puede lograrse con una mayor participación de los productores en la comercialización, como se examina en la sección III. Las actividades de promoción comercial complementan las de investigación sobre nuevos productos y usos finales.

La sustitución es, en definitiva, una constante de la realidad económica. El entorno económico general tiene una gran influencia en el proceso tecnológico. La sustitución del azúcar de caña por azúcar de remolacha, primero, y luego por una nueva generación de edulcorantes acompañó a la aplicación de políticas proteccionistas en los principales mercados del azúcar. La estructura oligopólica imperante en la industria textil mundial tuvo mucho que ver con la sustitución de las fibras naturales por fibras sintéticas. Por todo ello, para hacer frente al desafío tecnológico es preciso adoptar medidas en varios campos conexos, que abarcan la producción, la comercialización y el acceso a los mercados de los productos básicos de que se trate.

VI

Posibilidades de cooperación latinoamericana
en materia de productos básicos

En las secciones anteriores se sugirieron algunas medidas orientadas a elevar la contribución de las exportaciones de productos básicos a los objetivos nacionales de desarrollo. En esta sección final se reúnen y resumen esas medidas, haciendo hincapié en la ejecución práctica de las mismas desde la perspectiva de la cooperación entre los países.

1. Agentes

Como ya se indicó, las nuevas políticas que vienen adoptándose en la región tienden a que el sector privado sea más bien el protagonista de las actividades que agregan valor. Sin embargo, aunque el alcance y la índole de la participación estatal son motivo de polémica, se reconoce que el Estado tiene una importante función que ejercer en lo que atañe a facilitar y estimular las actividades del sector privado, especialmente en los casos en que, debido a las externalidades y a las distorsiones del mercado que son frecuentes en el área de los productos básicos, no puede confiarse en las fuerzas del mercado para inducir una utilización eficaz de los recursos. Los gobiernos, con el apoyo de las organizaciones intergubernamentales, pueden desempeñar un papel crucial en la solución de los problemas señalados en las secciones anteriores, aplicando medidas directas como las que se resumen a continuación.

2. Objetivos y medidas

Existen relaciones cruzadas entre las medidas sugeridas y los objetivos señalados para las diversas áreas. En lo que toca a intensificar la contribución de la exportación de productos básicos al desarrollo económico de los países de la región, las distintas medidas se relacionan directa o indirectamente con alguno o varios de los siguientes objetivos instrumentales: aumentar la productividad; ampliar los mercados para las exportaciones de productos básicos, incluido el aumento del comercio intrarregional; aumentar la participación de los países productores en las activi-

dades de comercialización y distribución, y aumentar la elaboración de los productos básicos antes de su exportación. Las medidas sugeridas se pueden agrupar bajo los siguientes encabezamientos:

a) *Estrategia de desarrollo de los recursos regionales*

En este campo se incluyen las siguientes medidas: i) asistencia de las instituciones financieras en el diseño y evaluación de los proyectos de elaboración, en especial los proyectos mixtos, y ii) recogida y difusión de información sobre oportunidades de inversiones conjuntas para la elaboración de productos básicos. El objetivo final es facilitar la elaboración de los productos antes de su exportación.

b) *Medidas para fomentar la liberalización comercial*

Son las siguientes: i) establecimiento de una posición común para negociar la reducción de las barreras comerciales en los mercados de los países desarrollados; ii) reducción de las barreras al comercio en el marco de los acuerdos de integración regional, y iii) reducción de las barreras al comercio con otras regiones en desarrollo mediante, por ejemplo, la ampliación del Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo. Esto contribuiría al objetivo de ampliar los mercados para los productos en bruto y elaborados, y facilitar la elaboración antes de la exportación.

c) *Estrategia conjunta de comercialización*

Incluye medidas como: i) el intercambio de información sobre el mercado respecto de cada producto básico; ii) actividades conjuntas de capacitación en materia de comercialización, y asistencia en esta área de las grandes empresas y de las organizaciones pertinentes a las pequeñas empresas de la región; y iii) asistencia a los exportadores para ayudarles a establecer diversos tipos

de acuerdos de comercialización. Estas medidas facilitarían una mayor participación en la comercialización y distribución de los productos y la ampliación de los mercados.

d) *Marco jurídico uniforme*

Corresponde a los Estados armonizar las leyes que afectan a las operaciones de las empresas, sobre todo las operaciones conjuntas, en materia de comercialización y elaboración, para evitar obstáculos emanados de normas diferentes y contrapuestas en los distintos países. Esta medida es necesaria para facilitar la cooperación del sector empresarial en el campo de la comercialización y la elaboración.

e) *Actividades conjuntas de investigación y desarrollo*

Aunque las actividades de investigación y desarrollo de los sectores público y privado de la región no pueden equipararse con las realizadas en los países desarrollados, su eficacia y rentabilidad podrían intensificarse en gran medida si se las dirigiera selectivamente y se llevaran a cabo en forma conjunta, como se señaló en la sección V. La cooperación en este ámbito contribuiría a aumentar la productividad, ampliar los mercados a través de nuevas aplicaciones y facilitar la elaboración en la medida en que ésta se ve obstaculizada por la falta de tecnología adecuada.

f) *Estabilidad de precios*

Esta contribuiría a desalentar la sustitución de productos básicos que afecta a las exportaciones de la región. Las medidas para ello deben adecuarse a la situación particular de los productos básicos de que se trate. Los acuerdos entre productores y consumidores pueden tener éxito respecto de ciertos productos (como ha sucedido con el café, el cacao y el caucho natural y como podría ocurrir con el petróleo). La cooperación de los productores en la ordenación de la oferta puede dar buenos resultados en otros casos (como en los del petróleo y el estaño). En todo caso, para el éxito de tales medidas resulta fundamental el nivel de precios que se mantenga. Este nivel no debe ser excesivamente alto, ya que de otro modo se estimularía la sustitución y no lo contrario, y debe corresponder a la tendencia a largo plazo del mercado.

3. Ejecución

La ejecución con éxito de las medidas indicadas anteriormente puede depender de forma decisiva de la influencia que tengan los países latinoamericanos en las negociaciones internacionales, y de su capacidad de promover la instauración de mecanismos institucionales adecuados mediante la cooperación intergubernamental.

a) *Estrategia general de negociación*

Como ya se expresó en documentos anteriores de la CEPAL (1987b y 1983), en el pasado la cooperación internacional entre países productores y consumidores de productos básicos no ha rendido los frutos previstos ni ha conducido, en la mayoría de los casos, a mejorar notablemente la situación del sector exportador de productos básicos en la región y en otros países en desarrollo. A pesar de ello, el diálogo y la negociación en el ámbito internacional siguen siendo indispensables en el marco de una economía mundial en que la interdependencia entre países y sectores aumenta sin cesar.

La forma fragmentaria en que se han abordado las negociaciones ha sido, muy probablemente, la causa de la falta de éxito de esfuerzos anteriores. Si bien el Programa Integrado para los Productos Básicos de la UNCTAD incorporó la noción de globalidad de intereses dentro del sector de los productos básicos con el fin de superar las carencias de los planteamientos individuales en esta materia, acontecimientos posteriores como la Ronda Uruguay han demostrado que se necesita una perspectiva aún más amplia. Esa perspectiva corresponde, en el plano de la negociación internacional, a la visión en el plano nacional de que el sector de productos básicos es un componente de la economía global, y tiene eslabonamientos con ella. De la misma forma que las políticas internas, para ser eficaces, deben tener en cuenta y aprovechar estos eslabonamientos, la estrategia negociadora para ser eficaz, debe basarse en la interdependencia que existe a nivel internacional. Esto supone relacionar los problemas en el campo de los productos básicos con los problemas en otros campos, como los de la deuda y las finanzas, el comercio de manufacturas, los servicios, etc.

Si se vinculan los problemas de productos básicos con problemas en otros campos, sobre la

base de los nexos de interdependencia existentes, los países de la región podrían fortalecer su posición negociadora colectiva, lo que los capacitaría para negociar en pie de más igualdad. Las vinculaciones de esta índole han servido de fundamento para la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales y ha hecho posible la participación universal en esas negociaciones. Un planteamiento de este tipo implica determinar, e incorporar a las negociaciones, los elementos de interés para todas las partes, como el acceso a los mercados nacionales de los países de América Latina, los efectos causados en el medio ambiente por la explotación de los productos básicos, los problemas relacionados con la salud, y la producción y venta de drogas ilícitas, todos los cuales gravitan hoy sobre los países de la región, y sobre toda la comunidad internacional.

b) Mecanismos institucionales

i) *Organizaciones de productores.* Son mecanismos ideales para la cooperación en la mayoría de los campos señalados anteriormente. En América Latina existen la Unión de Países Exportadores de Banano (UPEB) y el Grupo de los Países Latinoamericanos y del Caribe Exportadores de Azúcar (GEPLACEA). Estos grupos se ocupan de la mayor parte de las cuestiones señaladas y han tenido buenos resultados en algunas de ellas. Si bien, tal vez no sea posible contar con organiza-

ciones de productores plenas, para todos los productos básicos, cabe concebir otros mecanismos institucionales de consulta y cooperación entre los productores, incluidos simples mecanismos de consulta sobre temas específicos.

ii) *Agrupaciones de integración.* En los últimos años se han reactivado los procesos de integración económica en la región, favorecidos sin duda por la evolución hacia regímenes comerciales más abiertos. La integración no se considera ya un sustituto de la liberalización del comercio con el resto del mundo, sino más bien un medio de fortalecer una base competitiva desde la cual poder penetrar los mercados mundiales. Las expectativas de liberalización comercial que surgen de los planes actuales de integración son alentadoras en lo que se refiere a la promoción del comercio intrarregional de productos básicos, aunque podría haber algunas desviaciones del comercio derivadas de los acuerdos bilaterales que puedan concertarse (por ejemplo, en virtud de la Iniciativa en favor de las Américas). Las circunstancias descritas ofrecen la oportunidad de ampliar los mecanismos de integración, incorporando algunas de las medidas señaladas anteriormente. Para ello habría que reevaluar los instrumentos de integración adoptados anteriormente por la región, en especial con miras a incorporar más eficazmente al sector privado.

Bibliografía

- Bande, Jorge y José Luis Mardones (1990): *Las bolsas de metales y su incidencia en el desarrollo de la minería de América Latina y el Caribe* (I.C./R.903), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Benavente, J.M. (1989): Las nuevas tecnologías y la economía de los productos básicos, *Información comercial española*, N° 672-673, agosto-septiembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1983): *Aspectos de una política latinoamericana en el sector de los productos básicos* (E/CEPAL/R.335/Rev. 1), Santiago de Chile.
- _____ (1986a): *Procesamiento local de los productos básicos latinoamericanos* (I.C./R.505), Santiago de Chile.
- _____ (1986b): *Comercialización y estructura de los mercados de productos básicos de América Latina y el Caribe* (I.C./R.508), Santiago de Chile.
- _____ (1986c): *Reorientación del comercio de productos básicos hacia América Latina* (I.C./R.506), Santiago de Chile.
- _____ (1987a): *Evolución y requerimientos de inversión en el sector minero-metalúrgico de América Latina* (I.C./R.623), Santiago de Chile.
- _____ (1987b): *Elementos para una nueva estrategia de América Latina y el Caribe en la negociación internacional de los productos básicos* (I.C./R.589), Santiago de Chile.
- _____ (1989a): *Impacto tecnológico y productivo de la minería del cobre en la industria chilena 1955-1988* (I.C./R.811), Santiago de Chile.
- _____ (1989b): *Las potencialidades de las capacidades tecnológicas actuales en el sector de los productos básicos de América Latina* (I.C./L.505), Santiago de Chile.
- _____ (1989c): *Comercio internacional e inserción de América Latina* (I.C./R.822), Santiago de Chile.
- _____ (1989d): *Informe de la reunión sobre opciones tecnológicas y oportunidades para el desarrollo: las industrias del aluminio y el estaño en América Latina y el Caribe* (I.C./R.837), Santiago de Chile.
- _____ (1990a): *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.C.6.
- _____ (1990b): *Mercados de futuros: su utilidad y sus limitaciones para el comercio de productos básicos de América Latina* (I.C./R.919), Santiago de Chile.

- _____ (1990c): *Informe de la reunión sobre bolsas de productos básicos y su incidencia en las exportaciones de productos primarios de América Latina y el Caribe* (LC/R.950), Santiago de Chile.
- _____ (1991): *Las exportaciones latinoamericanas de productos básicos: cuestiones de política* (LC/G.1658), Santiago de Chile.
- CET (Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales) (1988): *Transnational Corporations in Biotechnology*, Nueva York, Naciones Unidas. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.88.II.A.4.
- Eglander, A. Steven, Robert Evenson y Masaharu Hanazaki (1988): R & D, innovation and the total factor productivity slowdown, OECD Economic Studies, N° 11, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), otoño.
- Erzan, R., H. Kuwahara, S. Marchese y R. Vossenaar (s/f): *The Profile of Protection in Developing Countries*, Discussion Papers, N° 21, Ginebra, UNCTAD.
- Estados Unidos (International Trade Commission) (1990a): *Estimated Tariff Equivalents of U.S. Quotas on Agricultural Imports and Analysis of Competitive Conditions in U.S. and Foreign Markets for Sugar, Meat, Peanut, Cotton and Dairy Products*, publicación de la Comisión de Comercio Internacional, N° 2276, Washington, D.C.
- _____ (1990b): *Estimated Tariff Equivalents of Non-tariff Barriers on Certain Agricultural Imports in the European Community, Japan, and Canada*, publicación de la Comisión de Comercio Internacional, N° 2280, Washington, D.C.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (1989): *The State of Food and Agriculture 1989*, Agricultura, N° 22, Roma.
- Gonçalves, Reinaldo y Juan A. de Castro (1989): El proteccionismo de los países industrializados y las exportaciones de la América Latina, *El trimestre económico*, vol. 56, N° 222, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V.
- López Huebe, Víctor (1990): *La bolsa de café, azúcar y cacao y su incidencia en las exportaciones de América Latina y el Caribe* (LC/R.901), Santiago de Chile, CEPAL.
- Menjívar, Oscar E. (1990): *América Latina y los mercados de futuros de productos básicos* (LC/R.928), Santiago de Chile, CEPAL.
- ONUDI (Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial) (1988): *New Forms of Industrial Co-operation and Investment Policies in Regional Arrangements*, Viena.
- RAFI (Rural Advancement Fund International) (1989): *Coffee and Biotechnology*, Pittsboro, Carolina del Norte, RAFI Comunicqué.
- Regúnaga, Marcelo (1990a): *Las bolsas de productos básicos de los países desarrollados y las exportaciones de América Latina y el Caribe* (LC/R.899), Santiago de Chile, CEPAL.
- _____ (1990b): *Las bolsas de cereales y su influencia en las exportaciones de América Latina y el Caribe* (LC/R.898), Santiago de Chile, CEPAL.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1989): *Condiciones de acceso a los mercados y otros factores y condiciones que guardan relación con el desarrollo de programas de diversificación viables*, Ginebra.
- _____ (1990a): *Uruguayan Round Revised Offers of Tariff Concessions on Tropical Products (as at 31 July 1990): the Potential Trade Impact*, Ginebra.
- _____ (1990b): *Natural Resource-Based Products: the Potential Trade Impact of a 50% Tariff Reduction in the Uruguay Round*, Ginebra.
- Valdés Alberto y Joachim Zietz (1990): Examination of proposals for tariffication and disciplines on subsidies and quantitative controls currently under negotiation, Nurul Islam y Alberto Valdés (eds.), *The GATT Agriculture, and the Developing Countries*, Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias.
- Valenzuela, Juan Guillermo (1988). *Elementos de juicio para facilitar las negociaciones sobre la eliminación de las restricciones no arancelarias en los países de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), con especial referencia a los productos básicos* (LC/R.682), Santiago de Chile, CEPAL.

El papel del Estado en el avance tecnológico

*Ricardo Mosquera Mesa**

El punto de partida de este artículo es la vinculación del conocimiento con la producción de bienes y servicios. Después de analizar las características y la dinámica de dicha vinculación, se examina el papel del Estado en el desarrollo de determinadas líneas de investigación tecnológica.

Se señala que para definir una estrategia de desarrollo que integre el factor tecnológico es preciso establecer políticas específicas eficaces respecto de la producción científica y tecnológica misma y en el plano político y estatal.

Se analiza en seguida el caso de Colombia, país en el que, según el autor, la ciencia y la tecnología no han recibido atención prioritaria —ni a nivel general ni en el sector industrial en particular—, y se pasa revista asimismo a diversas situaciones y problemas para los cuales la tecnología ofrece soluciones coherentes con el desarrollo nacional.

Frente a la alternativa de una adaptación pasiva a la división internacional del trabajo, se propone una posición selectiva de desarrollo y modernización de la base económica, y se sugiere reformular el papel de la ciencia y la tecnología en el desarrollo.

* Profesor Asociado, Universidad Nacional de Colombia.

Introducción

Después de cuatro décadas del diagnóstico formulado por la CEPAL sobre el desarrollo económico latinoamericano, algunos problemas estructurales de la región no sólo se mantienen sino que se han profundizado; además, han aparecido en escena otros factores que dificultan el despegue, y en el ámbito internacional han ocurrido nuevos alindamientos y han aparecido nuevos bloques económicos. ¿Qué papel puede desempeñar América Latina en este nuevo orden internacional? ¿Es verdad que “nos hemos quedado solos”, como sugieren algunos analistas? ¿Con quién, y con qué posibilidades, nos podemos alinear? ¿Cuáles son nuestras ventajas relativas hoy? ¿Cuáles nuestros mayores obstáculos? En esa perspectiva cabe preguntarse cuál es el nuevo modelo con el que países como Colombia enfrentan la apertura, y qué papel desempeñan en él la ciencia y la tecnología.

I Vinculación del conocimiento a la producción

Cada vez más en la elaboración de un producto, el valor agregado que se le incorpora tiene un componente más alto de trabajo complejo, debido al uso de tecnologías que exigen conocimiento más calificado.

Es ampliamente reconocido por expertos y dirigentes que no basta un aumento de la producción en términos absolutos para considerar ganada la batalla por el crecimiento sostenido de una economía. Lo esencial es elevar la productividad por la adecuada inserción de adelantos tecnológicos en el sector empresarial, pues de lo contrario los bajos niveles de competitividad debilitan cualquier política de desarrollo y hacen muy frágil un sistema económico.

Más allá de las fronteras ideológicas, es aleccionadora la experiencia de la *perestroika* adelantada en la URSS por Gorbachov, quien reconoció que muchos de los males que afectaban a la economía soviética tenían su origen en la lentitud con que se aplicaban procesos tecnológicos que sólo a largo plazo se integraban al aparato productivo. “Durante muchos años nuestra política ha sido construir más y más empresas. La cons-

trucción de talleres y edificios administrativos absorbió grandes sumas. Entre tanto las empresas permanecían al mismo nivel tecnológico" (Gorbachov, 1987). Es importante observar que aunque la Unión Soviética inventó la fundición continua del acero, el 80% de la producción de otros países se realizaba con este método mientras la URSS lo utilizaba en un porcentaje muchísimo menor. Situación que resume de manera concisa el dirigente soviético cuando dice: "en nuestro país el camino para que un descubrimiento científico se introduzca en la producción es demasiado largo" (Gorbachov, 1987, pp. 88-90). En fin, parece ser un principio inapelable que la correa de transmisión que comunica la investigación con la producción debe funcionar con suficiente agilidad en ambos sentidos, pues de lo contrario se anquilosa la economía y puede desvirtuarse también el proceso de búsqueda del conocimiento.

A diferencia de lo que sucede con la investigación realizada en gran parte de los países desarrollados, la que se relaciona directamente con sectores sociales y productivos, en nuestro medio existe una marcada separación —si no un abismo insalvable— entre la investigación y los sectores activos de la economía. En los países ricos, la distancia entre el laboratorio y la línea de producción es cada vez más corta; en nuestro país, en cambio, hay desconexión entre ambos, secuela de una condición de dependencia que aún no logramos superar a cabalidad. Independientemente de que la calidad de la investigación pueda ser tan buena como la que se produce a nivel internacional, la poca relación existente con los sectores que impulsan el desarrollo hace que en nuestro medio los resultados de la actividad científica sean aún precarios, y no falta quien crea en una definitiva incapacidad de nuestros investigadores para producir ciencia y tecnología.

Al hablar de la vinculación del conocimiento con la producción estamos reconociendo que la universidad no puede pensarse como una torre de marfil donde investigadores profesionales, que hablan lenguajes ininteligibles, sientan las bases para una cultura científica que el resto del país debe limitarse a consumir. La universidad debe estrechar sus lazos con la nación, con los dirigentes políticos y empresariales de quienes

tradicionalmente ha estado alejada, y contribuir a superar mutuos recelos que dificultan la puesta en marcha de proyectos y siembran un clima de desconfianza que entorpece la labor investigadora. No podemos seguir reproduciendo una universidad enclaustrada sólo en propósitos académicos, que desprecia tanto la política como la administración, y termina de contragolpe apabullada por ellas. La innovación tecnológica y el descubrimiento científico no pueden seguirse pensando fuera de los procesos de producción, siendo éstos —como en efecto lo son— campo propicio para la manifestación de su eficacia y fertilidad. Superando su perspectiva escolástica y su mal fundada arrogancia, debe la academia buscar puntos de articulación con la iniciativa privada y estatal, a nivel tanto nacional como regional.

Aunque por regla general los proyectos de investigación que se formulan en la universidad tienen entre sus objetivos la aplicación de resultados a la solución de algún problema nacional, dicho propósito, no obstante la voluntad de los investigadores, a menudo falla. Esto impide la integración del conocimiento al desarrollo del país, lo que también por cierto depende del mercado y de los empresarios, que aún desconfían del esfuerzo y del talento nacionales. Es frecuente el lamento genérico de que la causa de éste y otros fracasos es la "falta de recursos", con lo cual se invoca el paternalismo del Estado o de instituciones que acojan y den curso burocrático a las propuestas. Sin desconocer las notorias deficiencias en nuestro medio del apoyo oficial a la investigación, ni la necesidad de institucionalizar una adecuada infraestructura que permita el adelanto científico y tecnológico, creemos necesario un análisis más profundo del fenómeno, pues al apelar sin mirada crítica al paternalismo estatal, fácilmente podemos salir de una dependencia extranjera para caer en una dependencia burocrática. Es posible, por lo demás, que la convergencia entre el interés productivo y los investigadores nacionales no logre materializarse, si sigue prevaleciendo en unos y otros una mentalidad dependiente que obstaculiza oportunidades originales de síntesis entre la producción y el conocimiento.

II

El papel del Estado

En lo que toca a las actividades de investigación y desarrollo, el Estado debe asumir un papel protagonista en el impulso a determinadas líneas de investigación y tecnología. Esto supone también un cambio de perspectiva entre los investigadores, con miras a desempeñar un papel más activo en la búsqueda de mecanismos para concretar sus proyectos. De hecho, en una primera fase, y con el fin de establecer "condiciones generales para el desarrollo de la investigación", se hace necesaria una activa intervención estatal, particularmente cuando se trata de tecnologías avanzadas que hacen uso intensivo del conocimiento científico y de su aplicación práctica.

Como lo subraya un informe acerca de la evolución reciente de tecnologías de avanzada como la informática, la biotecnología y la bioingeniería, es destacado el papel que le ha cabido al sector público en alguna etapa de su desarrollo. "Este papel del sector gubernamental se debe a diversas razones, entre las que cabe citar las siguientes: a) las tecnologías avanzadas son en general el resultado de largos procesos de investigación y desarrollo que muchas veces requieren de financiamientos importantes, que sólo el gobierno puede aportar, ya sea porque su volumen es muy grande o porque la incertidumbre y el riesgo asociado a estas inversiones lo son; b) a algunas de estas tecnologías se les atribuye importancia en la seguridad nacional, por lo cual el gobierno se reserva ciertas atribuciones para controlar su desarrollo y eventual difusión; c) el rol del gobierno suele justificarse también porque a estas nuevas tecnologías se les atribuye un potencial importante como catalizadores del crecimiento de determinados sectores económicos, por lo que pueden tener un papel estratégico en las políticas de desarrollo económico" (BID, 1988, p. 212).

La necesidad de establecer una base científica y tecnológica supone la cooperación extranjera. Esto exige abrir el país a las diversas modalidades de inversión, pero utilizando las tecnologías a plena conciencia, erradicando la actitud facilista de dependencia y formando investigadores que sean, sin rubor, empresarios de la ciencia y no

nuevos asalariados. Entendemos la universidad como generadora de conocimiento y mediadora privilegiada entre el saber y los grupos de innovadores que buscan ampliar las fronteras de la producción. Por eso no pueden limitarse los académicos a sugerir, desde una perspectiva abstracta, procesos de aumento de la productividad, desconociendo particularidades regionales y culturales, y aspectos políticos y administrativos fundamentales para llevar adelante los propósitos de cambio. Debe hacerse un gran esfuerzo por salvar la distancia entre los que investigan y los posibles beneficiarios, entendiendo que la investigación no puede responder a procesos unilaterales. Se necesita un medio adecuado, una cultura académica que genere un entorno propicio al desarrollo de procesos de investigación, lo cual supone una inversión muy intensa en recursos humanos. Decía el Presidente de Venezuela en reciente reunión de la CEPAL: "La educación se nos revela aquí como la gran línea estratégica sobre la que nos corresponde actuar, porque es la puerta que nos abre el camino hacia la investigación, la ciencia y la tecnología" (Pérez, 1990, p. 13).

La universidad debe formar investigadores integrales que no teman abordar los aspectos gerenciales de la producción. Es decir, auténticos cuadros científicos y técnicos comprometidos con su nación, con su pueblo y con los cambios de fondo que deben operarse en la estructura socioeconómica de nuestros países. Estos profesionales actuarán como vehículos de la democratización del conocimiento, como intermediarios entre el desarrollo tecnológico y quienes están vinculados de manera directa a la producción de riqueza. Urge promover la cooperación universidad-empresa, estableciendo puentes que generen incubadoras de empresas y parques tecnológicos, y creando un banco de proyectos que despliegue actividad promocional y de relaciones externas en busca de fuentes de financiamiento y mecanismos de ejecución. Para ello es preciso identificar en uno y otro sector posibilidades de entronque para facilitar la selección, asimilación y adaptación de conocimientos científicos y uni-

versales que contribuyan a sentar las bases de procesos creativos propios. Este programa sólo puede adelantarse si se conoce profundamente la realidad del país, y si se elabora una prospectiva

científica y tecnológica que asegure el camino al desarrollo y permita tomar en el presente las decisiones políticas y administrativas necesarias.

III

Fases del desarrollo científico y tecnológico

Para pasar de la propuesta general de promover un desarrollo apoyado por la ciencia y la tecnología, a la etapa de implementación de ese desarrollo, es necesario efectuar un diagnóstico colectivo y pasar revista a procesos y realizaciones, a fin de determinar con precisión los cambios que se deben impulsar tanto en el plano interno como en el plano político y estatal. Aunque hay consenso en considerar que urge contar con un proyecto científico y tecnológico para Colombia, por ejemplo, y no dudamos en asignar a la universidad y demás centros de investigación un papel clave en la formulación de ese proyecto, las dificultades aparecen en el momento de definir los diversos pasos que es preciso dar: es entonces cuando se impone no caer en utopías ni en declaraciones generales, sino establecer políticas y formular planes que conquisten la confianza de los diferentes estamentos de la nación.

Antes de examinar la necesidad de replantear nuestro propio modelo de desarrollo, es preciso bosquejar, dentro de un nuevo contexto político, lo que ha sucedido en los últimos decenios en los países desarrollados. En ellos la ciencia y la tecnología se han incorporado a la industria y a las formas de vida urbana en un proceso en el que cabe distinguir tres fases:

i) En la primera fase, desde el fin de la segunda guerra mundial (1945) hasta 1960, la política científica y tecnológica estuvo dominada por consideraciones de la llamada seguridad nacional y de poder militar. El prestigio estaba relacionado con la investigación de las ciencias físicas, físico-nucleares y del espacio. En ese período —y más precisamente a mediados de los años cincuenta— J.O. Bernal (1955) acuñó el término “revolución científico-técnica”. Diez años después, el concepto

inició una amplia difusión al publicarse “La civilización en la encrucijada”, de Richta Radovan, en checo y eslavo, y posteriormente, del mismo autor, “La revolución científico-técnica y las alternativas de la revolución contemporánea”, obra en que se sintetizan los aspectos científicos, técnicos, de desarrollo económico, laborales, artísticos, educativos, de sistemas de dirección y organización, ecológicos y sociales (Corona Triviño, 1989).

ii) La segunda fase, de 1960 a 1973, fue la época de la carrera espacial, del fin de la descolonización de Asia y Africa (movimientos de liberación nacional) y de la emergencia de Japón como potencia económica. Había una actitud optimista y esperanzada con respecto a la ciencia y la tecnología, a las que se asignaba un peso específico en el crecimiento económico. La revolución científico-técnica abarcó un conjunto de principios: el de automatización, que se refiere a la cibernética y conduce a centros de control manejados por computador; el de quimización, según el cual la propia materia es transformada de manera continua por sus propias leyes; el de aprovechamiento de los procesos biotecnológicos, que envuelve la utilización de microorganismos para la transformación de la materia, y el del uso de fuentes renovables de energía y de energía nuclear y solar para satisfacer las nuevas necesidades energéticas. Los cambios indicados se sustentan en una transformación cualitativa en la cual la ciencia precede a la técnica y ésta a la producción. La ciencia, por lo tanto, se convierte en un requisito previo del avance técnico y productivo, es decir, en un componente de las fuerzas productivas de la sociedad.

iii) El inicio de la tercera fase podría fijarse en el decenio de 1970, teniendo como trasfondo los eventos de mayo de 1968 en Francia, la revolución cultural china, el fin de la guerra de Vietnam, la consolidación de la Organización de los Países Productores de Petróleo (OPEP), la consolidación del Japón como potencia industrial y el receso económico de los países de occidente. Desde comienzos de los años setenta se hizo evidente el agotamiento del modelo de desarrollo capitalista, tanto en los países desarrollados como en los subdesarrollados. El Estado providente (o de bienestar) entró en crisis, y con él su eje keynesiano-fordista. El golpe de gracia lo dio la crisis del petróleo de mediados de los años setenta, propiciada por la presión de la OPEP para lograr incrementos en el precio del petróleo (situación que sugirió la necesidad de un replanteamiento de fondo).

Veamos ahora cuál fue el proceso que dio origen a esta última fase, y cómo se logra la articulación con un nuevo paradigma, en el cual la ciencia y la tecnología han de ser protagonistas principales.

El intervencionismo del Estado, surgido como respuesta a la crisis de los años treinta, fundamentó su quehacer en las políticas monetaria y fiscal que enarbó J.M. Keynes como elementos fundamentales para sobreponerse a la crisis. De allí, y en virtud del principio de demanda efectiva, emanó el criterio según el cual el Estado debía desempeñarse como un agente económico activo cuya función, entre otras, era ayudar a mantener niveles de ingreso tales que, a través de la demanda, indujeran índices de crecimiento sostenidos en el proceso económico.

Para aplicar este criterio entraron en escena instituciones y políticas económicas que tenían por objeto proteger o elevar los salarios (seguridad social, salarios mínimos, etc.). Esta fue la respuesta en el ámbito macroeconómico.

En el ámbito empresarial, fue el taylorismo-fordismo el que articuló las relaciones de producción con los elementos macroeconómicos. Se dio forma así a un engranaje regulador que en función de la división internacional del trabajo —y más adelante con el *New Deal*—, constituyó un todo.

Este esquema, que en América Latina —y

quizás con mayor fuerza en Colombia— dio origen al modelo de sustitución de importaciones, cumplió sus objetivos durante un tiempo, y luego comenzó paulatinamente a tornarse en un obstáculo para la formación del elemento motor del sistema, es decir, el capital.

Las causas por las cuales el esquema descrito dejó de ser orgánicamente funcional fueron varias. La división internacional del trabajo que emergió de la segunda guerra mundial había experimentado cambios importantes. Los países en desarrollo dejaron de ser exclusivamente exportadores de materias primas, y pasaron a exportar también manufacturas con algún grado de incorporación de tecnología. A esto se agregó el surgimiento de economías altamente tecnificadas y muy competitivas, como la del Japón y, en menor grado, de otros países del sudeste asiático.

La crisis de hegemonía económica de los Estados Unidos, particularmente en la producción de alta tecnología, en la generación de empleo y en la inversión productiva, contribuyó asimismo al desgaste gradual del esquema imperante y a la conformación de megabloques de poder: Estados Unidos y Canadá; Japón y los "tigres de Asia"; el Mercado Común Europeo con Alemania unificada y la posible cooptación de la URSS.

Por otro lado las nuevas tecnologías —biotecnología, microelectrónica, agrónica, etc.—, fueron también factores de resquebrajamiento, en particular del fordismo, al cual se le achacaron "porosidades" y "rigideces" que entrababan el proceso de acumulación.

El nuevo modelo apunta a recuperar el ritmo de acumulación del capital y a fortalecer la relación capital/trabajo, en un ambiente en que el proceso de innovación tecnológica es cada vez más rápido, genera nuevos procesos y productos y exige una mayor flexibilidad en la línea de producción. En este marco, la innovación tecnológica desempeña un papel importante: en ella se apoya la competitividad.

A mediados de los años setenta comenzaron a funcionar las primeras incubadoras de empresas con base tecnológica y los programas de calidad total, y se generalizaron dentro de las grandes empresas los procesos de investigación y desarrollo tecnológicos, financiados en gran medida, según A. Eischner, con alzas de precios que

Cuadro 1
EVOLUCION SOCIOECONOMICA

	Sociedad de primera ola o preindustrial	Sociedad de segunda ola o industrializada	Sociedad de tercera ola o informatizada
Recurso clave	La tierra	La maquinaria	El conocimiento
Economía dominante	Agrícola	Industrial	De servicios
Grupos sociales	Campeños/ terratenientes	Obreros/ empresarios	Consumidores/ tecnócratas
Tecnologías dominantes	Agrícola	Energía y procesos	Informática, telemática, robótica, biotecnología, nuevos materiales
Lapso en la historia	Del s. xxx a.C. al s. xviii d.C.	Del s. xviii d.C. a 1950	A partir de 1950
Desarrollo económico	Lineal moderado	Exponencial y conflictivo	Asintótico equilibrado

Fuente: Daniel Bell y Alvin Toffler.

fueron posibles gracias a la posición oligopólica de esas megaempresas.

La generación de grandes economías de escala se apoyó en la globalización de la economía, la cual, apalancada por una nueva división del trabajo, buscó aplicar el modelo a escala mundial.

El uso sistemático de la ciencia en la búsqueda del bienestar de la sociedad se inició en los años cincuenta, cuando surgieron —como se mencionó al describir la primera fase— elementos de competencia internacional (carrera espacial, informática). En el sentido de lo que la historia de los anales llama la duración de los tiempos, au-

tores como Daniel Bell y Alvin Toffler sintetizaron la evolución socioeconómica en la forma que recoge el cuadro 1.

Si bien al inicio de los años setenta la crisis económica generó cierto desencanto con respecto a la ciencia y la tecnología, esto cambió en los años ochenta, cuando los países que habían hecho grandes inversiones en investigación y desarrollo tecnológicos obtuvieron resultados excelentes que se tradujeron en crecimiento económico alto y sostenido, avances tecnológicos líderes, ampliación notoria de su participación en el comercio internacional e incrementos del valor agregado a sus productos.

IV

La situación en Colombia

Colombia no ha brindado atención prioritaria a la ciencia y la tecnología. Así se desprende de las conclusiones de una Misión de Ciencia y Tecnología que analizó el tema.¹ El gasto en ciencia y tecnología como proporción del gasto total del

gobierno central fue de 1.29% en 1980 y de 1.37% en 1988, y como porcentaje del producto interno bruto pasó en el mismo período de 0.16% a 0.19%. Las cifras son sensiblemente inferiores a las de otros países de América Latina, como Brasil, México, Chile o Argentina, que las duplican o triplican.

El panorama es aún más desalentador si se

¹ Véase FONADE/DNIP/MEN/Universidad Autónoma de Colombia, 1990.

observa el desenvolvimiento del sector industrial. El modelo adoptado, que se basó en la sustitución de importaciones, condujo a desarrollar la industrialización, pero reforzando la estructura agroexportadora y el proteccionismo. Esto permitió el surgimiento de una industria caracterizada por un alto grado de fragmentación productiva y un elevado margen de capacidad ociosa (FONADE/DNP/MEN/Universidad Autónoma de Colombia, 1990, p. 32).

Por su parte, la producción industrial registra altos índices de concentración. Estos responden a características estructurales vinculadas a un mercado interno reducido, y a políticas de inversión que han orientado los excedentes hacia el ciclo de acumulación financiera. Así, aunque los sectores industriales concentrados presenten muy buenos índices de comportamiento económico, esas políticas obstaculizan en el largo plazo el desarrollo industrial. De allí que las empresas oligopólicas hayan destinado utilidades y endeudamiento a comprar empresas ya existentes más que a ampliar su capacidad productiva.

En el período 1979-1986, la producción bruta fue creciente en términos reales, con recesión en 1973-1975 y en 1980-1983. El valor agregado y el consumo interno tuvieron similar comportamiento. La remuneración al trabajo creció sostenidamente entre 1974 y 1983, pero a partir de este último año lo hizo a ritmo más lento, y se acompañó de una disminución del empleo y del número de establecimientos. Aunque algunas partes de América Latina cuentan con una base industrial consolidada que las coloca en mejor situación que países de África y amplias zonas de Asia (en 1988 las exportaciones de manufacturas fueron más de un tercio de las exportaciones totales en América Latina, y en Brasil y México llegaron respectivamente al 51.7% y al 43.2%), en países como Colombia la cifra apenas alcanzó al 16.1%. Esto prueba su gran dependencia de los productos básicos (CEPAL, 1991).

En términos generales, la estructura industrial por sectores no se ha modificado sustancialmente. En 1986 la composición de la producción fue la siguiente: 44.2% de bienes de consumo no durables, 43.3% de bienes intermedios y tan sólo 12.6% de bienes metalmecánicos, dentro de los cuales el rubro maquinaria y equipos participó con un 4.7%.

Al examinar la vinculación con la tecnología

a través de: i) la importación de bienes de capital, ii) la compra de tecnologías patentadas y iii) las tecnologías puestas en funcionamiento por diferentes empresas, se observa una notable baja en la participación del sector industrial en las importaciones de bienes de capital, desde un máximo de 50% a comienzos de los años ochenta a 40% en 1984.

La participación de la industria manufacturera en el total de los pagos por servicios técnicos bajó del 30% a comienzos del decenio de 1980 a sólo 8% en 1988. Los sectores con mayor presencia en estos pagos fueron la fabricación de papel y productos de papel, imprenta y editoriales, con cerca del 35% de los pagos de la industria entre 1976 y 1988. La fabricación de sustancias químicas y de productos químicos derivados del petróleo, del carbón, caucho y plásticos, ocupó el segundo lugar. Estos dos grupos representaron un poco más del 10% de los pagos totales realizados durante el período.

Los pagos por concepto de regalías, en los cuales la industria tuvo una importante participación, disminuyeron sensiblemente en el decenio de 1980. Los dos sectores que más contribuyeron a los pagos por este concepto fueron la fabricación de productos metálicos, maquinaria y equipos, con cerca del 30% de los pagos totales, y la fabricación de sustancias químicas, con cerca del 40%.

La disminución de los pagos por regalías y servicios técnicos puede ser indicio de que la industria utiliza poco estas modalidades como forma de incorporación de innovaciones tecnológicas, o de que en virtud de las restricciones existentes se recurre a otras formas de realizar dichos pagos. Para analizar el impacto de las regalías sobre el sector industrial es útil observar su participación en el valor agregado: de representar el 1% en 1970, bajó al 0.30% en 1986, lo que guarda relación con la caída de los pagos y confirma el escaso dinamismo de la incorporación de tecnología.

En su análisis, la Misión de Ciencia y Tecnología señala que "La participación de los intereses, por el contrario, es cada vez más importante, de manera que en 1986 pesa más del doble de lo que pesaba en 1970. Parece que gran parte del excedente generado por el sector, se ha dirigido a pagos financieros más que a gastos en

modernización tecnológica" (FONADE/DNP/MEN/ Universidad Nacional de Colombia, 1990).

El comportamiento de la formación de capital reafirma el lento incremento del acervo de capital de la economía. Según dicha Misión, si "se parte del supuesto de considerar que existe una alta correlación entre inversión y cambio técnico, puede decirse que, por lo menos durante la última década, la introducción de nuevas tecnologías por esta vía ha sido reducida. Esta situación es especialmente crítica en el caso del sector agrícola" (*Ibid.*).

Si se examinan en el caso colombiano las características que corresponden a la tercera fase, cabe decir que en el sector industrial ha cambiado mucho la calificación del personal, y que se observa una mayor vinculación de profesionales y técnicos, así como una más y mejor especialización de funciones. Estos cambios son más evidentes en las áreas de la química; en la ingeniería química, eléctrica, industrial, mecánica, metalúrgica, electrónica e informática, y en la administración de empresas.

Lo anterior es un elemento básico en el proceso de innovación tecnológica industrial, el que a su vez es esencial para la reestructuración del sector, y alma y nervio de la apertura económica que se ha puesto en marcha en Colombia desde los inicios del actual gobierno.

En lo que respecta al sector agropecuario, el modelo tradicional de economía dual se ha transformado con el fortalecimiento de los predios medianos que se orientan hacia la agricultura moderna. No obstante, el aumento de la producción agrícola se ha dado más por expansión de superficie que por el incremento de los rendimientos. Esto último se ha debido al mayor uso de semillas mejoradas y maquinaria, acompañado de fuertes inversiones en riego y adecuación de tierras (básicamente en los cultivos comerciales, como oleaginosas, cereales y azúcar).

En el panorama agropecuario colombiano hay dos elementos críticos: el uso de la tierra y la conservación de los suelos. Según un estudio del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (1987), sólo el 4.6% de la tierra se dedica a la agricultura. El 51.5% son bosques y el 35.1% se ocupa en los pastos, que delatan un mal manejo del recurso suelo. A esto debe agregarse la preocupante deforestación que sufre el país, inferior solamente a la de Brasil e Indonesia.

Elevar la producción agrícola pasa no solo por el fortalecimiento de la estructura científico-tecnológica actual, sino por la eliminación de las barreras existentes, entre ellas la imposibilidad de acceder a tierras de buena calidad y bien ubicadas, la carencia de obras de infraestructura (distritos de riego) y los precios oligopólicos de los insumos agroquímicos. El desarrollo tecnológico y la investigación en el sector han estado marcados por la difusión y los procedimientos de la estrategia internacional conocida como la "revolución verde".

En lo que toca a las tecnologías de avanzada, los adelantos en la biotecnología molecular y el cultivo de tejidos ofrecen oportunidades, aunque a la vez plantean algunos problemas importantes que conciernen más y más a los líderes de la investigación agrícola de los países del tercer mundo. Algunas de las aplicaciones de la ingeniería genética, de especial significación para países cuya agricultura está en vías de desarrollo, incluyen el mejoramiento de la tolerancia a la sequía, la fijación del nitrógeno, el mejoramiento de la eficiencia de la fotosíntesis y el uso de anticuerpos monoclonales para la identificación de virus y el ordenamiento de materiales. La aplicación del cultivo de tejidos incluye la limpieza de enfermedades en los tejidos, la multiplicación rápida y el almacenamiento *in vitro* de material clonal, el aumento de diversidades genéticas a través de la variación somacional, y el uso de otro cultivo para acelerar el proceso de mejoramiento genético, especialmente en regiones climáticas que permiten el crecimiento de una sola generación por año (Nickel, 1989).

Los altos costos y el grado de privatización de este tipo de investigaciones crean temores de que los países en desarrollo queden rezagados tras los países capitalistas y las empresas transnacionales, y de que finalmente tengan que comprar la tecnología. Este temor va acompañado de decisiones recientes, como la de permitir que se patenten materiales de ingeniería genética. Únicamente los grandes sistemas de investigación agrícola que puedan destinar ingentes recursos a este campo podrían tener éxito, y aún así hay una diversidad de peligros (CET, 1988).

Las grandes compañías comerciales podrían interesarse únicamente en las cosechas y productos animales que tienen un gran mercado, con

lo cual los productos dirigidos a resolver los problemas de los países en desarrollo, y en especial los pequeños productores, no se verían beneficiados por los procesos de investigación en biotecnología. Algunos países latinoamericanos han creado instituciones como el Centro de Ingeniería Genética y Biotecnología de Cuba, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria de Argentina, el Centro de Investigación de Ingeniería Genética y Biotecnología de México, el Programa Nacional de Biotecnología de Brasil y el Instituto de Biotecnología de la Universidad Nacional de Colombia. Pero el reto tecnológico es difícil en estas áreas, donde la rapidez de los cambios exige un gran dinamismo del aparato productivo y sensibilidad al avance tecnológico, para poder mejorar la competitividad o, por lo menos, para ser consumidores racionales de tecnología.

Para países como Colombia, este es un desafío importante, que obliga al país a tener una

estrategia de investigación y a procurar que las innovaciones tecnológicas contribuyan a resolver, y no a agudizar, los problemas sociales. La mayor parte de las zonas agrícolas de los países en desarrollo están en el trópico, y la presión campesina empuja las actividades hacia los más frágiles ecosistemas, bajo condiciones marginales de producción sostenida. Esto subraya la necesidad de incorporar la consideración del medio ambiente en toda investigación estratégica.

Lo que necesitan los países de América Latina es que los centros nacionales de investigación actúen simultáneamente i) en el sector moderno, dando prioridad en sus estudios —como anotan algunos analistas— a los productos con ventajas comparativas en el mercado de exportación, que tendrán que hacerse más competitivos a raíz de la revolución biotecnológica, y ii) en el sector tradicional, particularmente a los productos alimenticios de consumo interno.

V

La situación regional

La crisis económica que hoy enfrenta la mayoría de los países de América Latina y que se ve agudizada por la hiperinflación, el proceso acelerado de urbanización, el aumento de la población que vive a nivel de pobreza crítica y una deuda externa que obstaculiza el desarrollo económico (a lo que se agrega el desfase en el adelanto científico y tecnológico), exige replantear el modelo de desarrollo.

Según estimaciones de la CEPAL, en 1990 el producto interno bruto de la región en su conjunto se redujo en 0.5% con respecto al año anterior, en que sólo había crecido 1.5%. Con esto el producto per cápita disminuyó por tercer año consecutivo, regresando al nivel registrado en 1977 y 1983. La creciente inflación bordeó la de carácter crónico que se torna en hiperinflación: a fines de 1990 el aumento de precios acumulado en doce meses era de 8 500% en Nicaragua, 8 300% en Perú, 2 400% en Brasil, 1 800% en Argentina y 130% en Uruguay. En otros países con inflación alta reciente y con programas de estabilización —que incluyen México, Ecuador,

República Dominicana y Colombia— el alza osciló entre un 30% y 75% anual. Estas cifras, que son preocupantes, disminuyen la capacidad de compra de los asalariados.

En la mayoría de los países de la región el sector externo no redujo en 1990 su capacidad efectiva de importar, ya sea porque se ampliaron las exportaciones, porque se postergó el servicio de la deuda, o porque se recibieron capitales.

La deuda externa de la región alcanzó a 423 000 millones de dólares, luego de haber descendido ligeramente el año anterior, puesto que al no poder cumplirse con el servicio de la deuda se incurrió en una mora de 11 000 millones de dólares, aparte de la devaluación del dólar. A fines de 1990 los países más endeudados eran, en este orden: Brasil con 121 000 millones de dólares, México con 95 900 millones, Argentina con 67 500 millones, Venezuela con 31 000 millones, Perú con 17 710 millones y Colombia con 17 200 millones (CEPAL, 1990).

La urbanización acelerada fue la norma en la región en los últimos tres decenios. Si al inicio

de los años sesenta el 51.2% de los latinoamericanos eran habitantes rurales, ya en 1990 éstos habían descendido al 30%. El 70% restante vive en los centros urbanos, los que siguen creciendo y en los cuales se generan dramáticos procesos de caos urbano. Esta transformación ha causado grandes cambios en el sistema alimenticio, en las preferencias y hábitos de los consumidores, en el desarrollo de la agroindustria y en el aumento de actividades económicas informales que compiten con las del sector formal sin pagar impuestos ni garantizar estabilidad laboral (la típica economía del "rebusque"). El desempleo urbano se incrementó en la región, excepto en Chile (donde se redujo de 20.0 en 1982 a 6.6% en 1990) y en México (donde bajó del 4.2% al 2.8% en igual período). En Colombia pasó del 9.1% al 10.2%.

Aparte el crecimiento mismo de la población, los pobladores urbanos se concentran cada vez más en conglomerados muy grandes. En 1950 había 10 ciudades con 5 millones de habitantes o más; en 1990 hay 33 áreas metropolitanas con 5 millones de habitantes o más, 15 con 10 millones de habitantes o más, y seis con 15 millones de habitantes o más. En su conjunto exhiben problemas de "crisis urbana", pues su tamaño dificulta cualquier ordenamiento racional. Lo más grave del problema es que "las ciudades de los países más pobres están pasando rápidamente a formar parte del grupo de ciudades más grandes del mundo"; esto rompe la conexión histórica entre el tamaño de la ciudad y el grado de desarrollo económico y social de ésta, pues definitivamente no se trata de un proceso de industrialización que atrae, sino de fenómenos de otro orden que se apoyan en la "terciarización" de las economías. De las 100 áreas metropolitanas más grandes del mundo, unas 58 se hallan en países en desarrollo; así las cosas, los tugurios y barriadas del mundo en desarrollo crecen a un ritmo

dos veces más rápido que las ciudades en su conjunto. Según estimaciones correspondientes a 1987, "la proporción de habitantes urbanos que viven en tugurios y barriadas de ocupantes ilegales es superior al 30% en muchas ciudades de países en desarrollo. En algunos casos, la mayor parte de la población vive en tugurios: 70% en Casablanca, 67% en Calcuta, 60% en Bogotá y en Kinshasa, y 42% en Ciudad de México" (Comité de la Crisis Demográfica, 1990). Esto incrementa los déficit de vivienda, servicios públicos y equipamiento colectivo y la contaminación acústica y ambiental: en suma, acentúa la pobreza.

En lo que respecta a la región latinoamericana, y desde luego a Colombia, se impone distinguir entre dos grandes opciones económicas que remiten a su vez a dos grandes opciones de política científica y tecnológica: o nos acogemos al modelo neoliberal que pretende la adaptación pasiva a la nueva división internacional del trabajo, o establecemos como requisito previo la formulación de una política nacionalista de desarrollo y modernización de la base económica. Esta última opción exige dar impulso a los sectores agropecuario e industrial mediante la expansión del mercado interno, y desarrollar la innovación tecnológica para superar el atraso, creando o consolidando en la educación secundaria y superior una base científica que favorezca la capacidad propia de investigación y desarrollo en áreas estratégicas y en sectores tecnológicos de avanzada. Para esto es preciso reformular el papel que deben desempeñar la ciencia y la tecnología en el desarrollo del país, y señalar claramente su articulación con el sistema educativo, particularmente en su nivel superior y de postgrado, cuya oferta debe estar orientada no tanto por las demandas espontáneas del mercado sino por las necesidades estratégicas del país.

Bibliografía

Bernal, J.O. (1955): *Science in History*, Londres.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1988): *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1988*, Washington, D.C.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1990): *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe 1990* (L/C/G.1646), Notas sobre la economía y el desarrollo, N° 500/501, Santiago de Chile, diciembre.

——— (1991): "Las exportaciones latinoamericanas de productos básicos: cuestiones de política", Santiago de Chile, 22 de abril, mimeo.

CET (Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales) (1988): *Transnational Corporations in Biotechnology*, Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.88.II.A.4.

Comité de la Crisis Demográfica (1990): *CITIES Condiciones de*

- vida en las 100 áreas metropolitanas más grandes del mundo*, Washington, D.C.
- Corona Triviño, L. (1989): *Revolución científico-técnica en el contexto mundial*, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- FONADE (Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo)/DNP (Departamento Nacional de Planeación)/MEN/Universidad Nacional de Colombia (1990): *Misión de Ciencia y Tecnología*, tomo I, Bogotá, septiembre.
- Gorbachov, M. (1987): *Perestroika: nuevo pensamiento para mi país y el mundo*, Bogotá, Editorial Oveja Negra.
- Nickel, John L. (1989): *CIAT*, Colombia, Palmira.
- Pérez, Carlos Andrés (1990): Cinco cuestiones fundamentales para la región, *Revista de la CEPAL*, N° 41 (I.C/G.1631-P), Santiago de Chile, agosto.

El que contamina, paga

*Rafael Valenzuela**

El principio que se enuncia en el título fue adoptado por primera vez a nivel internacional en 1972 por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Postula básicamente que los responsables de contaminar deben pagar el costo de las medidas necesarias para evitar o reducir esa contaminación de manera de cumplir con las normas y medidas de calidad ambiental.

La fundamentación de este principio es que el aprovechamiento de los bienes comunes como bienes libres desde el punto de vista de su utilización, y gratuitos en cuanto a su costo de uso o explotación, ha conducido a un creciente deterioro de la calidad del medio ambiente.

Lo que se persigue no es determinar culpables ni inmiscuirse en el terreno de las obligaciones de indemnización. Se busca incorporar a los costos internos de las actividades o procesos productivos aquellos costos que actualmente son externos a ellos y que generan deseconomías sociales, es decir, incorporar las externalidades ambientales negativas.

El artículo establece diversos criterios para la imputación de los costos ambientales y pasa revista a algunos instrumentos para la aplicación del principio. Analiza también situaciones especiales en las que la aplicación inmediata de normas muy restrictivas podría causar serias perturbaciones económicas, por lo que en estos casos recomienda gradualidad y asistencia, y concluye con un examen de las insuficiencias del principio, en especial respecto de actividades cuyas consecuencias ambientales sean extremas.

* Profesor de Derecho Ambiental, Universidad Católica de Valparaíso.

I Origen y fundamentación del principio de quien contamina, paga

1. *El abuso de los bienes comunes*

El surgimiento del principio "quien contamina, paga", también conocido como principio "contaminador-pagador", tiene mucho que ver con lo que el biólogo Garret Hardin llamó la tragedia de los bienes comunes (Edmunds y Letey, 1975, p. 112). Se entiende por bienes comunes, para estos efectos, los elementos del ambiente que no pertenecen a nadie y que pueden por lo mismo ser utilizados por todos sin que nadie pueda alegar derechos exclusivos sobre ellos. Tal es el caso, por ejemplo, de la atmósfera y de la alta mar y sus fondos marinos, con todos sus recursos hidrobiológicos y minerales. La generalidad de las legislaciones reconoce la existencia de este tipo de bienes. Así, por ejemplo, el Código Civil chileno, desde su dictación en 1885, habla de "las cosas que la naturaleza ha hecho comunes a todos los hombres, como la alta mar", agregando que estas cosas "no son susceptibles de dominio" y que "ninguna nación, corporación o individuo tiene derecho de apropiárselas" (artículo 585).

Atendida su condición de comunes, estos bienes son libres desde el punto de vista de su utilización y gratuitos desde la perspectiva del costo de su uso o explotación, lo que significa que cualquiera puede usarlos o sacar de ellos el provecho que desee sin tener para ello y por ello que pedir permiso ni pagar nada a nadie. Así se hizo desde siempre, hasta que a contar de fines del siglo pasado, tras el advenimiento de la revolución industrial, la explotación irrestricta y cada vez a mayor escala de estos bienes, por una parte, y su creciente empleo como sumidero de un volumen cada vez mayor de todo tipo de desechos y desperdicios, por otra, puso de manifiesto su carácter finito y vulnerable a la acción humana y encendió una luz de alerta sobre el riesgo de que por este camino pudiera llegar a causárseles daños irreversibles o, cuando menos, daños de muy lenta y costosa restauración, de los que la humanidad entera tendría que sufrir las consecuencias.

No pasó inadvertido que la ruina de estos bienes traería perjuicios para todos. Conforme a la lógica de la codicia privada, sin embargo, los

resultados de la ecuación beneficio-perjuicio se mantenían favorables para quienes los usaran o explotaran excediendo los umbrales de su tolerancia a la intervención humana, ya que los perjuicios que les fueran causados se dividirían entre todos, en tanto que los beneficios que se obtuvieran de su aprovechamiento irían en exclusivo provecho de sus usuarios o explotadores. En otras palabras, a fin de cuentas, se ganaba más de lo que se perdía. Además, se argumentaba, siempre estaba presente el riesgo de que lo que dejara de ganarse por una menor presión sobre estos bienes pudiera prestarse para que otros, menos escrupulosos, hicieran mayores ganancias a expensas de esta menor presión, puesto que dispondrían de estos bienes en mayor cantidad o cualitativamente menos deteriorados. Y, si lo que no hicieran unos lo harían otros, en condiciones aun más lucrativas, ¿por qué entonces renunciar al máximo provecho que pudiera obtenerse de los bienes comunes, si todos tienen igual derecho a servirse y a beneficiarse gratuitamente de ellos?

De esta reseña de argumentaciones puede desprenderse que la causa de la expropiación y degradación de los bienes comunes ha residido más en su gratuidad que en su condición de comunes, pues si aun manteniendo este último carácter les hubiera estado asignado un precio que tuviera que reflejarse como costo en las cuentas de ganancias y pérdidas o en los balances de resultados, la ecuación beneficio-perjuicio, incluso en el marco del utilitarismo más egoísta, habría desalentado el sobreuso y la sobreexplotación de que han sido objeto. Constituiría una simplificación errónea, sin embargo, reducir el problema de los bienes comunes a una mera cuestión de mayores o menores beneficios o costos económicos, aunque sólo fuera con el propósito de apuntar a la búsqueda de soluciones. Un planteamiento integral del tema exige hacerse cargo de sus repercusiones sociales y, muy especialmente, de las graves distorsiones que crea en el ámbito de la justicia distributiva, pues sucede que una proporción abrumadoramente mayoritaria de las personas que sufren las consecuencias del deterioro o degradación de los bienes comunes no han contribuido en modo alguno a provocar estos efectos ni reciben por el daño o privaciones que experimentan forma alguna de reparación o compensación.

Habría que añadir que la suerte de los bienes comunes ha sido también la de ciertos bienes nacionales de uso público que pueden ser gratuitamente utilizados por todos los habitantes del país a que pertenecen, por causas y con consecuencias similares, lo que ha incidido también en la génesis y el desarrollo del principio "quien contamina, paga".

2. Las externalidades ambientales negativas

La teoría económica habla de externalidades o "efectos de derrame o de desborde" (*externalities, spillover effects*) para referirse a determinadas interacciones susceptibles de producirse entre las ganancias de una empresa y los costos de otra (Edmunds y Letey, 1975, p. 393). En términos amplios puede decirse que se está ante una externalidad cada vez que los actos de un agente social proporcionan a otro una ganancia o beneficio sin obtener retribución por ello, o le infligen un daño o costo sin concederle por ello compensación alguna. En la primera hipótesis se habla de externalidades positivas; en la segunda, de externalidades negativas (Haveman, s/f, p. 45).

Las externalidades negativas guardan estrecha relación con los llamados "costos externos" y se producen, generalmente, con motivo de la utilización de recursos escasos sobre los que nadie puede invocar derechos exclusivos de propiedad o de aprovechamiento (Reynolds, 1976, p. 275). El empleo de elementos del ambiente que no tienen precio asignado representa una economía para quienes se sirven de ellos. Puesto que, en efecto, estos componentes ambientales no son considerados bienes económicos y se encuentran al margen, por lo mismo, del sistema de precios, cualquier operador económico puede usarlos o aprovecharlos sin tener que incurrir por ello en costo interno alguno.

Desde el momento, sin embargo, en que se traspasa el límite más allá del cual el uso o aprovechamiento de estos bienes provoca su deterioro o degradación, lo que implica una economía para quienes se sirven de ellos deviene en una deseconomía o costo externo para quienes resultan afectados por su destrucción o condición desmejorada. Los gastos para la recuperación de la salud y el bienestar humanos, para la restauración de los componentes ambientales degradados cuantitativa o cualitativamente o para el restable-

cimiento del equilibrio funcional de los sistemas ecológicos a los que estos componentes se encuentran integrados, por mencionar algunos ejemplos, se inscriben en este tipo de costos.

Cuando estos daños no son asumidos o compensados por quienes los han causado o han contribuido a causarlos se está ante una externalidad ambiental negativa. Como la sociedad, en su conjunto, no puede desentenderse de estos daños y debe, por lo mismo, hacerse cargo de su reparación, los costos externos resultantes terminan por convertirse en "costos sociales". Debido, en otras palabras, a que los costos internos de los usuarios o explotadores de los elementos ambientales no han sido reales, se ha producido una transferencia de los mayores costos a la colectividad social, de manera general e indiscriminada, bajo la forma de costos ocultos, lo que significa que el provecho de unos pocos se ha conseguido a costa de un subsidio social indirecto.

Para revertir o poner atajo a esta situación, que pugna con los principios de la justicia distributiva, se han propuesto diversas soluciones, todas ellas orientadas a obtener lo que se ha venido en denominar la "internalización de las externalidades", es decir, que los costos externos involucrados en la prevención y combate del deterioro de los elementos ambientales de uso común sean asumidos y contabilizados como costos internos por parte de quienes producen o contribuyen a producir su degradación. En la medida que esta imputación directa y personalizada de los costos externos haga más lucrativo no deteriorar el ambiente que deteriorarlo, se pretende, adicionalmente, desalentar la presión sobre estos elementos ambientales, reorientándola hacia otros bienes o hacia el desarrollo y aplicación de tecnologías menos dañinas que conduzcan a una más razonable y equitativa asignación y utilización de los mismos.

En el ámbito productivo existirá siempre la eventualidad más que probable de que quienes vean incrementados sus costos internos de producción con los costos externos que deberán incorporar a ellos busquen la manera de trasladar los mayores costos a los compradores de sus productos o a los usuarios de los servicios que ofrecen, de lo que resultará que serán estos últimos, en definitiva, quienes carguen con su peso. Aparte el hecho que esta contingencia no parece re-

ñida con la justicia, sobre todo tratándose de bienes de demanda elástica, es posible, no obstante, que una imposición progresiva y compulsiva de los costos externos lleve a incrementos tales en los costos productivos internos que, por razones de competitividad, ya no resulte posible continuar transfiriéndolos a los precios. Con esto, la empresa productora deberá comenzar a asumir tales costos con cargo a sus utilidades, a riesgo de no poder seguir colocando sus productos o servicios en el mercado.

3. *Las desventajas competitivas*

Puede suceder que una empresa llegue al extremo de no poder seguir cargando los mayores costos internos que le son impuestos ni al precio de los productos o servicios que ofrece ni a las utilidades que obtiene de su funcionamiento, lo que la dejará de hecho fuera del mercado. Situaciones límites de este tipo deben considerarse socialmente beneficiosas si se las juzga en relación con los objetivos a que apunta el proceso de internalización de las externalidades ambientales negativas. Existe el riesgo, sin embargo, de que una aplicación demasiado rígida de las medidas que se adopten pueda traer aparejadas desventajas competitivas no justificables ni convenientes a la luz del interés general. Así podría ocurrir, por ejemplo, si se impusiera el empleo de determinadas tecnologías que no deterioran el ambiente sin contemplar plazos diferenciados para su adopción según se trate de plantas productivas ya instaladas y en funcionamiento, o de plantas nuevas en proyecto de instalación. Es obvio que las nuevas plantas podrán incorporar estas tecnologías a sus procesos productivos sin tener que efectuar los cambios estructurales y operativos a que se verán enfrentadas las ya instaladas, con las consiguientes mayores necesidades de tiempo y costos más altos.

Asimismo, pueden producirse desventajas competitivas en el ámbito del comercio internacional cuando los sectores exportadores de un determinado país deban satisfacer exigencias de calidad ambiental significativamente superiores a las que pesan sobre los sectores exportadores de otros países, en la medida que, a diferencia de lo que acontecerá con estos últimos, sus costos de producción reflejen o se aproximen a reflejar costos reales y no se vean favorecidos, en la misma

extensión, con los subsidios sociales indirectos a que da lugar la existencia de costos sociales no internalizados.

Lo anterior mueve a sostener, como regla general, que toda forma de ayuda o subvención social que haga menos gravosa para los sectores productivos la absorción de las deseconomías sociales que provocan, falsea las condiciones de

producción y de consumo y se presta a distorsiones de la competencia que pueden gravitar negativamente sobre las transacciones comerciales y la localización de las inversiones. A ello obedece que estas ayudas, salvo excepciones calificadas, tiendan a ser puestas en interdicción y que se hayan desarrollado y aplicado principios como el de "quien contamina, paga".

II

Conceptualización e instrumentos para la aplicación del principio

1. *Conceptualización*

El principio "quien contamina, paga" fue adoptado por primera vez a escala internacional en 1972, cuando el 26 de mayo de ese año el Consejo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos aprobó una recomendación sobre principios directores relativos a los aspectos económicos internacionales de las políticas ambientales (OCDE, 1983 a, pp. 173 y 174, y Kiss, 1983, p. 74). Dos años más tarde, el 14 de noviembre de 1974, el Consejo de la OCDE aprobó una nueva recomendación, sobre la implementación del principio "contaminador-pagador", en la cual precisaba algunos aspectos relacionados con la limitación de las derogaciones de que puede ser objeto este principio (OCDE, 1983b, p. 174). Fue, sin embargo, en el seno de las Comunidades Europeas donde el principio se definió con mayor precisión y le fueron señalados sus alcances concretos.

Para el Consejo de las Comunidades Europeas el principio "quien contamina, paga" significa que "las personas físicas o jurídicas, sean de derecho público o privado, responsables de una contaminación, deben pagar los gastos de las medidas necesarias para evitar la contaminación o para reducirla con el fin de cumplir las normas y las medidas equivalentes que permitan alcanzar los objetivos de calidad o, en caso de que no existan estos objetivos, con el fin de cumplir las normas y medidas equivalentes establecidas por los poderes públicos". "Por consiguiente" —agre-

ga— "la protección del medio ambiente, en principio, no debe estar garantizada por políticas basadas en la concesión de ayudas y que impongan a la colectividad los gastos de la lucha contra la contaminación".¹

El principio, en consecuencia, no se refiere a la responsabilidad que pueda recaer sobre los contaminadores por los daños que causen con la contaminación. No postula que quien causa perjuicios al contaminar debe responder por ellos, convirtiéndose en algo así como una versión ambiental de la ley del Talió. La obligación de indemnizar los daños causados por la contaminación existe, por supuesto, pero no tiene su fuente en este principio sino en las reglas generales sobre responsabilidad civil extracontractual. Nada obsta, por lo tanto, a una aplicación simultánea del principio "quien contamina, paga" y de las normas sobre responsabilidad civil por daños causados a terceros, aunque bien puede darse que, encontrándose adoptado el principio, no haya lugar, por incumplimiento de requisitos, a exigir la reparación pecuniaria de los daños causados por la contaminación; o, a la inversa, que pudiéndose exigir la reparación de estos daños, no haya lugar a hacer efectivas las consecuencias del principio, por no encontrarse éste adoptado por la legislación.

¹ Véase la recomendación del Consejo relativa a la imputación de costes y a la intervención de los poderes públicos en materia de medio ambiente del 3 de marzo de 1974, en CCE (1988), vol. I, p. 7.

Conviene dejar bien aclarado este punto, pues no faltan quienes suponen que el principio "quien contamina, paga" se resuelve en hacer recaer sobre el contaminador las consecuencias dañosas de sus actos. Quienes dan este alcance al principio atribuyen normalmente a la responsabilidad indemnizatoria del contaminador el carácter propio de la responsabilidad "objetiva" o "por riesgo" que no discurre sobre la base de la culpabilidad del agente causante del daño sino de la sola circunstancia de que éste haya ejecutado un acto generador de una contingencia probable de daño, es decir, un riesgo. Sostener, pues, que "quien contamina, paga", equivaldría a decir, en su concepto, que quien perjudica a otro a resultas de haber generado un efecto contaminador se encuentra obligado a indemnizarle los perjuicios causados, al margen de que haya actuado con dolo o culpa o con toda la diligencia y cuidado debidos.

Quienes atribuyen este alcance al principio suelen ser los mismos que ven en él una suerte de licencia para contaminar. Esta licencia estaría implícita en su misma postulación, puesto que si el principio no proscribiera la contaminación sino que se limita a hacer recaer sobre el contaminador el resarcimiento de los perjuicios causados por sus actos, ello estaría significando que quien está dispuesto a pagar, puede contaminar. Contribuye, a nuestro juicio, a esta errada interpretación, hablar del "principio del causante" o del "principio de la responsabilidad del agente" para referirse al principio "quien contamina, paga". A juicio de un distinguido tratadista, esta confusión de ideas es consecuencia de que se haya difundido más la denominación del principio, que su contenido (Brañes, 1987, p. 157).

El principio, en su correcta significación, no busca determinar culpables ni se inmiscuye en el campo de sus obligaciones indemnizatorias. Lo que persigue, ni más ni menos, es que los costos involucrados en la prevención y lucha contra la contaminación sean asumidos y solventados por quienes la producen, y no por la colectividad social en su conjunto. Cuando postula que el que contamina debe pagar se está refiriendo a estos costos, y no a otros. Está aludiendo, en otras palabras, a las deseconomías sociales o costos externos a que nos hemos referido y está diciendo que estos costos deben ser incorporados a los costos internos de las actividades o procesos productivos

que los generan, de tal manera que estos costos internos reflejen costos reales y no costos falseados o ficticios. Lo de que "quien contamina, paga" se traduce, pues, en definitiva, en el deber de proceder a la internalización de las externalidades ambientales negativas. Esto confiere al principio un carácter fundamentalmente económico, más que un carácter jurídico, bien que, para su operatividad, deba encontrarse explícita o implícitamente consagrado en la legislación interna de los países o en tratados internacionales (Kiss, 1983, p. 77).

Tras el principio subyace la convicción de que, en la medida que los contaminadores se vean obligados a asumir los costos de las externalidades que provocan, se verán indirectamente incitados a reducir los efectos contaminantes de sus actividades, recurriendo, por ejemplo, al empleo de materias primas o a la utilización de tecnologías menos deteriorantes del ambiente. También subyace la voluntad de poner término a las distorsiones distributivas implícitas en un orden de cosas en el que el lucro de unos pocos se está consiguiendo a costas del sacrificio y del mal de muchos.

2. Criterios para la imputación de costos

La forma como el principio es definido por el Consejo de las Comunidades Europeas en su recomendación del 3 de marzo de 1974 no deja lugar a dudas de que los sujetos sobre quienes recae la obligación de pagar por la contaminación son "los responsables de la contaminación". Por tales entiende la recomendación a quienes "deterioran directa o indirectamente el medio ambiente o crean las condiciones para que se produzca este deterioro", habiendo quedado constancia, en una nota de pie de página, que la noción de "responsable de la contaminación" no afecta a las disposiciones relativas a la responsabilidad civil.²

A primera vista pareciera que la definición de la expresión "responsables de la contaminación" contribuye muy poco a acotar su alcance y que, por el contrario, le atribuye una extensión aun más dilatada que la que pudiera colegirse del tenor literal de sus palabras. Porque incluir

² Véase la recomendación citada del Consejo, en CCE (1988), p. 7, anexo, apartado 3 y nota de pie de página 2.

en ella no ya a los que "indirectamente" deterioran el ambiente, que implica ir bastante lejos, sino también a "quienes crean condiciones para que se produzca este deterioro", importa llevar su alcance a extremos en los que cabría preguntarse quiénes escapan a la esfera de su aplicación, para lo que no habría respuestas fáciles. Se trata, sin embargo, como se verá en seguida, de una definición fundamentalmente operacional que tiene directa relación con los criterios que sienta el Consejo de las Comunidades Europeas en materia de imputación de costos, que son muy amplios. Por lo demás, la nota de pie de página mencionada tiene la virtud de no dejar lugar a dudas de que el principio en cuestión no tiene nada que ver con el problema del resarcimiento de los daños por contaminación causados a terceros.

Lo relacionado con la imputación de costos no está exento de complejidades y reviste singular importancia en cuanto toca el punto de fondo del principio, es decir, lo concerniente a la internalización de las externalidades. El primer problema que se plantea es la identificación de los responsables de la contaminación, sin la cual la imputación de costos se convierte en imposible de efectuar o corre el riesgo de resultar arbitraria. Las mayores dificultades a este respecto se presentan en relación con las formas de contaminación denominadas "acumulativa" y "en cadena". La contaminación toma el nombre de acumulativa cuando es producto de varias causas simultáneas, como ocurre, por ejemplo, cuando la cubierta atmosférica de una ciudad recibe, a un mismo tiempo, las emisiones de anhídrido sulfuroso provenientes de las calderas y hornos industriales, de los motores de los vehículos y de las chimeneas de las viviendas. Es llamada "en cadena" cuando resulta de un eslabonamiento de actos, no necesariamente contaminadores si se les considera por separado, que conducen, a la conclusión de su sucesión, a un efecto contaminador: así sucede, por ejemplo, con la contaminación causada por los gases de escape de los vehículos motorizados, en la que intervienen como agentes no sólo los usuarios de los vehículos, sino también sus fabricantes y los productores del combustible que les permite funcionar.

La recomendación del Consejo de las Comunidades Europeas establece que en estos casos la imputación de costos debe efectuarse en el punto

de la cadena o del proceso acumulativo que ofrezca la solución óptima desde los puntos de vista tanto administrativo como económico. Así, por ejemplo, en el caso de la contaminación en cadena la imputación de costos debe realizarse en el punto donde el número de operadores económicos sea el menor y el control de sus actividades el más fácil, o en aquel punto donde la imputación de costos pueda contribuir de la manera más eficaz al mejoramiento de las condiciones ambientales, evitando al propio tiempo distorsiones en la competencia.³ Un connotado experto latinoamericano en derecho ambiental, aplicando estas directivas al caso de la contaminación producida por los gases de escape de los vehículos motorizados, ha adelantado la opinión de que el punto de imputación de costos se encontraría, primero, en los fabricantes de vehículos, y después, en los productores de los combustibles (Cano, 1983, p. 16). Ninguno de estos operadores económicos puede ser sindicado como causante de la contaminación, resultando muy probable en el caso latinoamericano que los vehículos o los combustibles se hayan fabricado o producido fuera de la región. Aplicando, no obstante, la mencionada definición de responsables de la contaminación, dichos operadores pueden ser considerados tales puesto que o han deteriorado indirectamente el ambiente o, cuando menos, han creado condiciones para que se produzca su deterioro.

Al margen de las dificultades que pueda presentar la determinación de los operadores en quienes deba recaer la imputación de costos, es de la esencia del principio que ésta se efectúe de manera y en condiciones tales que represente para los responsables de la contaminación un incremento real y efectivo de sus costos internos, y para la colectividad social, una disminución correlativa real y efectiva de sus costos externos asociados a la imputación. Si ésta va aparejada, formal o encubiertamente, de franquicias, dispensas, privilegios o ayudas extraordinarias de cualquier tipo otorgadas por las autoridades públicas en beneficio de los responsables de la contaminación para paliar los rigores de los mayores costos que les significará la imputación, la inter-

³ Véase la recomendación citada del Consejo, en CEE (1988), p. 7, anexo, apartado 3 y nota de pie de página 2. Véase también Cano (1978), pp. 136 y 137.

nalización de externalidades se falseará y con ello la aplicación del principio. Volveremos sobre este punto a propósito de la cuestión de las derogaciones o pseudoderogaciones de su régimen de aplicación.

3. Instrumentos para la aplicación del principio

a) Las normas

Los principales instrumentos de que disponen los poderes públicos para poner en ejecución el principio "quien contamina, paga" son las normas y los cánones.

Dentro de las normas —también conocidas bajo la denominación de estándares—, pueden distinguirse las normas de calidad ambiental, las normas de producto y las normas de proceso.

Se entiende para estos efectos por normas de calidad ambiental las que prescriben los niveles máximos de contaminación o de perturbación ambiental tolerables en un medio o en parte de un medio determinado. Las normas de producto pueden apuntar a varios objetivos, a saber, fijar los niveles máximos permisibles de contaminantes presentes en la composición de un producto; establecer las propiedades o las características de su fabricación; determinar sus modalidades de utilización, y disponer especificaciones relativas a los métodos de prueba, al envasado, a las marcas y al etiquetado de los productos, debiendo entenderse la palabra producto, para todos estos fines, en su sentido más amplio.

Las normas de proceso se refieren, en particular, a las instalaciones fijas, y comprenden los subtipos llamados normas de emisión, que establecen los límites máximos tolerables de emisiones o descargas contaminantes; normas de concepción de construcción, que determinan las especificaciones que deben cumplirse en su diseño y edificación con miras a la protección del ambiente, y normas de explotación, que fijan, con igual propósito, las condiciones a que deben ceñirse sus procesos productivos o manufactureros. Estas normas de explotación, lo mismo que las normas de producto referidas a las modalidades de empleo de una determinada cosa, elemento o sustancia, pueden igualmente ser objeto de los denominados códigos de prácticas.⁴

⁴ Véase la recomendación del Consejo de las Comunidades Europeas del 3 de marzo de 1974, en CCE (1988), p. 7, anexo, apartado 4, letra a.

El hecho de tener que atenerse a una norma conlleva gastos especiales. Tratándose, por ejemplo, de una norma de producto que fija límites a los contaminantes que pueden estar presentes en una determinada sustancia, quienes la producen se ven en la necesidad de adoptar medidas para asegurarse de que la cantidad de contaminantes no sobrepase el límite impuesto, bajo riesgo, en caso contrario, de exponerse a una sanción; dichas medidas tienen un costo en el que no tuvieron que incurrir mientras la norma no fue dictada. Una vez impuesta una norma de emisión, probablemente resultará necesario introducir cambios en las tecnologías productivas o de depuración o neutralización de efluentes para evitar que los contaminantes de que se trate excedan, al ser evacuados, los máximos permitidos, con todo lo que ello implica en términos de inversiones no presupuestadas. Con anterioridad a la dictación de estas normas o de cualquiera otra de las mencionadas —hecha salvedad solamente de las normas de calidad ambiental— los costos de prevención y de lucha contra los efectos adversos provenientes de la utilización o consumo de sustancias contaminadas o de la emisión irrestricta de efluentes contaminantes, para continuar con los ejemplos propuestos, recaían en la colectividad social en su conjunto, bajo la forma de costos externos.

Una vez dictadas las normas, esta situación se revierte, en cuanto conduce a una imputación de estos costos externos en los costos internos de producción de quienes estaban haciendo ganancias a expensas de una deseconomía social. Esta imputación no pretende ser numéricamente exacta. Más aún, ni siquiera interesa conocer el importe de los costos que estaba sufragando la sociedad. Se habla de imputación, en efecto, en términos figurados, para significar solamente que lo que antes daba lugar a un cierto costo externo en adelante pasará a ser asumido y contabilizado como un cierto costo interno, con lo que se habrá producido la internalización de una externalidad ambiental negativa y habrá operado, de consiguiente, el principio "quien contamina, paga".

Lo que interesa retener de este mecanismo es que con la sola dictación de la norma ya se ha puesto en ejecución el principio. La sociedad no recibe ningún pago. Si los terceros dañados por la contaminación obtienen alguno lo será por la

vía de hacer efectiva la responsabilidad civil extracontractual del causante de la contaminación, que obedece a criterios y está sujeta a procedimientos del todo ajenos al principio que aquí examinamos. El responsable de la contaminación, sin embargo, ha pagado, en cuanto ha tenido que asumir un costo que hasta ese momento había podido eludir, y la sociedad se ha liberado de un costo que, mientras no existió la norma, pesó sobre su erario.

Estos efectos redistributivos no se consiguen con la simple dictación de una norma de calidad ambiental, por cuanto, dictada la norma, nadie en particular se ve constreñido por ella a evitar que se sobrepasen los niveles máximos permitidos de contaminación ambiental o de perturbación del ambiente. Otra cosa es que las autoridades públicas, ante la transgresión de la norma o en previsión de esa transgresión, adopten medidas adicionales para reducir y mantener las concentraciones de contaminantes en los niveles definidos como socialmente aceptables. Esas medidas podrán consistir en la imposición de normas complementarias o subsidiarias de otros tipos, en el establecimiento de cánones o en otros arbitrios. Habitualmente, por lo demás, cuando el problema de la contaminación ambiental es abordado de manera seria e integral, las medidas que se disponen para reducirlo no se limitan a la imposición aislada de un cierto tipo de norma, sino que consisten en la instauración de un sistema concatenado de normas de diversa naturaleza que se potencian y se refuerzan las unas a las otras.

Debe guardarse en mente, con todo, que si bien la pura y simple imposición de normas ya implica una puesta en marcha del principio "quien contamina, paga", solo será así a condición de que la internalización de externalidades ambientales negativas que esto conlleva se realice sin contrapartidas sociales expresadas en subsidios, ventajas tributarias o contables u otras formas de ayuda concedidas por las autoridades a los responsables de la contaminación (Kiss, 1983).

b) *Los cánones*

Los cánones constituyen el otro instrumento de mayor eficacia de que disponen las autoridades para aplicar el principio de que se trata. Es corriente que se los mencione también bajo la

denominación de cargas, imposiciones, tasas, contribuciones o tarifas, aunque no siempre estas palabras puedan utilizarse estrictamente como sinónimos.

Los cánones imponen la obligación de efectuar pagos periódicos de una determinada suma de dinero, de monto generalmente progresivo, y están llamados a cumplir dos funciones bien definidas: una función de incitación y una función de redistribución. Los cánones cumplen su función de incitación en la medida en que inducen a los responsables de la contaminación a adoptar, por propia determinación, las medidas necesarias para la reducción o eventual eliminación de la contaminación de que son causantes, lo que lograrán cuando su pago represente un sacrificio económico mayor que el implicado en la adopción de dichas medidas. Producida esta mayor onerosidad puede preverse que los responsables de la contaminación considerarán más rentable —y más atractivo, por consiguiente—, reducir el volumen o toxicidad de sus efluentes generadores de contaminación, liberándose de esta forma del pago del canon o situándolo en tramos de tasas más bajas, que mantener el estado de cosas que los obliga a su pago.

Por el contrario, si el importe del canon les resulta menos gravoso que el costo de dichas medidas, preferirán pagarlo, con lo cual el canon no habrá conseguido su propósito de incitación. Cumplen además los cánones una función de redistribución, en cuanto colocan a los responsables de la contaminación ante la obligación de tener que retribuir a la sociedad los gastos en que ésta debe incurrir para hacer frente a los efectos deteriorantes del ambiente que les son imputables. Para estos efectos resulta necesario que los cánones sean fijados en un monto tal que, respecto de una determinada región o de un determinado objetivo de calidad ambiental, su importe global corresponda a la suma de los gastos colectivos en que deba incurrirse para conseguir los objetivos ambientales propuestos.⁵ Que un canon falle en su función de incitación está lejos de significar que su imposición haya resultado ambientalmente estéril puesto que mantiene

⁵ Véase la recomendación aprobada el 3 de marzo de 1974 por el Consejo de las Comunidades Europeas, en CCE (1988), p. 8, anexo, apartado 4, inciso b). Véase también Cano (1983), pp. 16 y 17.

siempre su función de redistribución, que constituye su finalidad principal.

A diferencia de lo que ocurre en materia de normas, para cuyo establecimiento no se necesita cuantificar los costos externos en que está incurriendo la sociedad, para la fijación de cánones sí se requiere su estimación económica previa, incluida la de los gastos administrativos directamente vinculados con la ejecución de las medidas descontaminadoras.

Una vez establecidos los cánones, sus dos funciones se conjugan para contribuir al objetivo de que sean los responsables de la contaminación y no la colectividad social quienes asuman y sufragan los gastos de prevención y combate de sus efectos adversos. Trátese de incitación o de redistribución existe internalización de costos externos y aplicación, por ende, del principio "quien contamina, paga", aunque a condición —hay que repetirlo—, de que no medien granjerías sociales correlativas que mitiguen o atenúen, y falseen por lo mismo, el peso del gravamen que supone el pago de los cánones.

Los fondos recaudados por concepto de cánones debieran ser aplicados al financiamiento de las medidas de protección y restauración ambientales que llevan a cabo los poderes públicos, particularmente en materia de contaminación ambiental. En el marco de la recomendación del Consejo de las Comunidades Europeas puede también contribuirse con estos fondos a la financiación de instalaciones montadas por contaminadores privados, estrictamente en la medida que éstos, a petición concreta de las autoridades competentes, reduzcan la contaminación a niveles situados por debajo de los considerados aceptables por dichas autoridades, prestando con ello un servicio especial a la comunidad.⁶ Estas contribuciones de financiación tienden a compensar el mayor gasto en que incurrirán los responsables de la contaminación y a mantener de esta forma su nivel de competitividad, pues de otra manera su mayor sacrificio en beneficio de la colectividad otorgará ventajas competitivas a quienes se limiten estrictamente al cumplimiento de las normas generales impuestas.

III

Derogaciones del principio

1. Derogaciones propiamente tales

La puesta en ejecución del principio ha dejado en evidencia que la aplicación inmediata de normas muy restrictivas o de cánones muy gravosos puede causar serias perturbaciones económicas, produciéndose entonces el efecto paradójico de que lo que tuvo en vista aminorar los costos sociales externos derivados de la contaminación ambiental devenga en causa de nuevos y tal vez mayores costos sociales, por otros capítulos. Esta situación constituye el tema de fondo de la recomendación del Consejo de la OCDE del 14 de noviembre de 1974, sobre implementación del principio "contaminador-pagador". Esta recomendación comienza reafirmando el postulado de que los poderes públicos no deben otorgar asistencia que ayude a los contaminadores a sobrelevar los costos del control de la contaminación "sea por medio de subsidios, ventajas impositivas

u otras medidas". Acto seguido, sin embargo, admite excepcionalmente la procedencia de esta ayuda, a condición de que sea "estrictamente limitada" y cumpla con los requisitos de ser selectiva, temporaria y que no genere distorsiones en los intercambios internacionales.⁷ La doctrina da el nombre de derogaciones a estas excepciones a la regla general.

Que la asistencia deba ser "selectiva" significa, de acuerdo con la recomendación del Consejo de la OCDE, que debe restringirse a aquellas partes de la economía como las industrias, zonas o instalaciones donde, de no mediar ayuda de parte de los poderes públicos, podrían presentarse serias dificultades. Sin embargo, respecto de las

⁶ Véase la recomendación citada del Consejo, en CCE (1988), p. 8, anexo, apartado 4, inciso b).

⁷ Véase la recomendación citada del Consejo de la OCDE, apartado 2, en OCDE (1983b).

actividades industriales, ha surgido la duda de si la asistencia debe limitarse a las plantas existentes o puede favorecer también a las plantas nuevas.

Según la recomendación del Consejo de las Comunidades Europeas del 3 de marzo de 1974, la asistencia sólo puede beneficiar a las plantas de producción en funcionamiento y a los productos existentes, debiendo entenderse, para estos fines, que las ampliaciones que se introduzcan en las plantas en funcionamiento, en cuanto vayan a conducir a un aumento de su capacidad productiva, deben asimilarse a la situación de las plantas nuevas, lo que las margina de la posibilidad de ser subsidiadas.⁸

La mencionada recomendación del Consejo de la OCDE sobre la implementación del principio, en cambio, permite que la ayuda se extienda a las plantas nuevas a condición de que las dificultades que enfrenten revistan el carácter de excepcionales y que los términos a que se supedita el otorgamiento de la ayuda sean aun más estrictos que los aplicables a las plantas existentes.⁹ Esta distinción entre plantas en funcionamiento y plantas nuevas obedece, como es obvio, a que las segundas tendrán normalmente costos menores que las primeras para conformar sus procesos productivos a las nuevas reglamentaciones ambientales (Kiss, 1983).

Se requiere, además, que las ayudas tengan el carácter de "temporarias". La recomendación del Consejo de la OCDE del 26 de mayo de 1972, sobre principios directores relativos a los aspectos económicos internacionales de las políticas ambientales, admite que la aplicación del principio "quien contamina, paga" pueda dar lugar a excepciones o arreglos especiales "particularmente en los períodos de transición" (OCDE, 1983a, pp. 173 y 174). La recomendación del mismo Consejo del 14 de noviembre de 1974, en cambio, es mucho más estricta y puntualiza que las ayudas deben limitarse "a períodos de transición bien definidos, establecidos de antemano y adaptados a los problemas socioeconómicos específicos asociados a la implementación del programa ambiental de un país" (OCDE, 1983b).

⁸ Véase la recomendación citada del Consejo en CCE (1988), p. 9, apartado 6, inciso a).

⁹ Véase la recomendación del Consejo de la OCDE sobre implementación del principio "contaminador-pagador", apartado 3, en OCDE (1983b).

Contrasta con la estrictez de estas condiciones la recomendación del Consejo de las Comunidades Europeas del 3 de marzo de 1974, que se limita a reconocer la necesidad ocasional de conceder a determinados contaminadores "un plazo límite para que adapten sus productos o sus métodos de producción a las nuevas normas y/o de otorgarles ayudas limitadas temporalmente y, en su caso, de carácter decreciente".¹⁰ Aunque no se encuentra expresamente establecido, puede desprenderse del contexto de estas recomendaciones que se pueden conceder plazos extraordinarios y transitorios para adaptarse a nuevas exigencias ambientales sólo en beneficio de plantas industriales ya instaladas.

Se requiere, finalmente, al tenor de las recomendaciones mencionadas del Consejo de la OCDE, que la asistencia otorgada por los poderes públicos no produzca distorsiones significativas ni en el comercio ni en las inversiones internacionales. Lo que deba entenderse por distorsiones "significativas" es una cuestión de hecho para cuyo dimensionamiento y valoración no existen directivas comunitarias específicas.

No parece de más mencionar que tras estas interdicciones y restricciones impuestas a las ayudas que puedan conceder los poderes públicos a los responsables de la contaminación, subyace lo dispuesto por el artículo 92 del Tratado de Roma del 25 de marzo de 1957, que dió nacimiento a la Comunidad Económica Europea (CEE). Según este Tratado, "son incompatibles con el Mercado Común, en la medida que afectan a los intercambios entre los Estados miembros, las ayudas concedidas por los Estados o mediante recursos estatales, sea en la forma que sea, que falseen o amenacen con falsear la competencia favoreciendo a determinadas empresas o a determinadas producciones". La misma disposición, empero, declara que pueden ser consideradas como compatibles con el Mercado Común "las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de las regiones en que el nivel de vida sea anormalmente bajo", así como las que persigan "remediar una perturbación grave en la economía de un Estado miembro", en lo que se ha visto el respaldo a las excepciones a la regla general que el Consejo de la OCDE y el Consejo de las Comuni-

¹⁰ Véase la recomendación citada del Consejo, en CCE (1988), p. 9, anexo, apartado 6, inciso a).

dades Europeas se han encargado de precisar (Biblioteca Política Taurus, 1960, pp. 173 y 174).

2. *Seudoderogaciones*

Llamamos "seudoderogaciones" a los tipos de ayuda que la recomendación del 3 de marzo de 1974 del Consejo de las Comunidades Europeas no considera contrarios al principio "quien contamina, paga", para distinguirlos de los tipos de ayuda que la misma recomendación califica de "excepciones" a la aplicación del principio y que hemos tratado bajo la denominación de "derogaciones propiamente tales".

No se consideran contrarias al principio, en primer término, las ayudas financieras eventuales que se concedan a las comunidades locales para que construyan y administren instalaciones públicas de protección ambiental cuyos gastos no puedan ser cubiertos total e inmediatamente con

el producto de los cánones abonados por los causantes de contaminación que se sirvan de dichas instalaciones. No obstante, si se trata de plantas de tratamiento de efluentes distintos de los desechos domésticos, está previsto que los servicios que se presten deben ser facturados de forma que reflejen los costos reales de los procesos de tratamiento.

Tampoco se consideran contrarias al principio las financiaciones destinadas a compensar las cargas especialmente onerosas que se impongan a determinados responsables de un cierto tipo de contaminación con el fin de lograr un nivel excepcional de pureza ambiental.

Se mencionan también como pertenecientes a esta categoría las contribuciones que se concedan para estimular la realización de investigaciones orientadas al desarrollo de tecnologías productivas menos contaminadoras o a la fabricación de productos menos contaminantes.¹¹

IV

Insuficiencias del principio

No puede pretenderse que la aplicación del principio "quien contamina, paga" ofrezca solución integral al problema de la contaminación ambiental, ya que éste no se reduce a una mera redistribución de costos. Que los costos de las medidas contra la contaminación deban ser asumidos por quienes la provocan y no por quienes la padecen sin haber contribuido a producirla es una exigencia de justicia distributiva que no se discute. Existen tipos de contaminación, sin embargo, que simplemente no debieran producirse, ya sea porque crean condiciones de vida altamente riesgosas para la vida o salud humana o para la estabilidad funcional de los ciclos, procesos y equilibrios ecológicos que son soportes de la vida, o porque generan daños irreversibles.

Ante la pérdida de vidas humanas, la extinción de especies u otras consecuencias extremas semejantes, pierde sentido hablar siquiera de internalización de externalidades por cuanto lo que pueda presentarse bajo la apariencia de una externalidad o costo externo constituye, sin eufemismos, una irracionalidad y un estrago externo,

no susceptible de apreciación pecuniaria y ya definitiva e irrevocablemente asumido. El principio, por lo tanto, sólo llega hasta donde alcanza el límite de lo internalizable. Más allá de este límite no se está ante una cuestión de costos falseados, sino, normalmente, ante un problema de protección falseada del derecho a la vida, pues tanto comete homicidio quien quita la vida a otra persona, de una vez, por un acto de fuerza, que quien la va segando paulatinamente por una sucesión de actos que terminan por producir el mismo efecto, como acontece con ciertos tipos de contaminación.

La función de incitación que procura cumplir la ejecución del principio debe ceder paso, en casos semejantes, a una función de disuasión radical, y su función redistributiva de cargas económicas, a una función atributiva de responsa-

¹¹ Véase la recomendación del Consejo de las Comunidades Europeas del 3 de marzo de 1974, en CCE (1988), p. 9, anexo, apartado 7.

bilidades. Esto implica, por una parte, la tipificación de "crímenes ambientales" severamente castigados, y por otra, la instauración de un régimen de responsabilidad civil por daño ambiental que ponga al alcance de las víctimas de la contaminación la posibilidad cierta de obtener el oportuno y cabal resarcimiento de la plenitud de los daños que les hayan sido irrogados.

Esto no implica desconocer validez al prin-

cipio "quien contamina, paga" ni incurrir en la frecuente confusión entre sus alcances y los del sistema de responsabilidad civil extracontractual. Solo apunta a subrayar que la sola adopción del principio resulta insuficiente como respuesta social al problema de la contaminación ambiental y que debe, en consecuencia, ser complementada por otras medidas, de naturaleza tanto penal como civil.

Bibliografía

- Brañes, Raúl (1987): *Derecho ambiental mexicano*, Colección Medio Ambiente, N° 1, México, D.F., Fundación Universo Veintiuno.
- Biblioteca Política Taurus (1960): *Instituciones y textos europeos*, Madrid, Taurus Ediciones, S.A.
- Cano, Guillermo J. (1978): *Derecho, política y administración ambientales*, Buenos Aires, Depalma Ediciones.
- (1983): Introducción al tema de los aspectos jurídicos del principio 'contaminador-pagador', *El principio contaminador-pagador. Aspectos jurídicos de su adopción en América*, Buenos Aires, Editorial Fraterna.
- CCE (Comisión de las Comunidades Europeas) (1988): Recomendación del Consejo del 3 de marzo de 1974 relativa a la imputación de costes y a la intervención de los poderes públicos en materia de medioambiente, *Legislación comunitaria relativa al medioambiente. 1967-1987*, vol. 1. Política General y Protección de la Naturaleza, Bruselas.
- Edmunds, Staharl y John Letey (1975): *Ordenación y gestión del medioambiente*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.
- Haveman, Robert (s/f): *El sector público*, Buenos Aires, Amorrortu Editores.
- Kiss, Alexander (1983): El principio 'contaminador-pagador' en Europa occidental, en Comisión Interamericana para el Derecho y la Administración del Ambiente (CIDAA), *El principio contaminador-pagador. Aspectos jurídicos de su adopción en América*, Buenos Aires, Editorial Fraterna.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1983a): Recomendación sobre principios directores relativos a los aspectos económicos internacionales de las políticas ambientales, en Comisión Interamericana para el Derecho y la Administración del Ambiente (CIDAA), *El principio contaminador-pagador. Aspectos jurídicos de su adopción en América*, Buenos Aires, Editorial Fraterna.
- (1983b): Recomendación sobre implementación del principio 'contaminador-pagador', en Comisión Interamericana para el Derecho y la Administración del Ambiente (CIDAA), *El principio contaminador-pagador. Aspectos jurídicos de su adopción en América*, Buenos Aires, Editorial Fraterna.

Coordinación de políticas macroeconómicas e integración

*Arnim Schwidrowski**

La cooperación en materia de política macroeconómica aparece como un nuevo tema en el debate sobre la integración latinoamericana. En los intentos más recientes por revitalizar los sistemas de integración regional, la marcada inestabilidad de muchas economías latinoamericanas ha hecho ver que las diferencias en la evolución macroeconómica nacional, tanto como la inestabilidad en sí, podrían obstaculizar los avances de ese proceso.

Tanto Brasil como Argentina se caracterizan aún por un alto grado de inestabilidad económica y ambos han lanzado un ambicioso programa de integración regional: el proyecto MERCOSUR. De ahí que sus esfuerzos pasados y presentes por lograr la integración regional revistan especial interés al analizar el impacto de las políticas macroeconómicas sobre los procesos de integración latinoamericana, así como el alcance y las limitaciones de la coordinación de políticas macroeconómicas.

Mientras que el Grupo de los Siete y la Comunidad Económica Europea (CEE) emplearon la coordinación internacional para lograr la estabilización macroeconómica interna, Argentina y Brasil tendrían primero que poner en orden su economía interna antes de intentar una verdadera coordinación de la política macroeconómica. Además, la experiencia europea sugiere que cuando hay un alto grado de integración económica se genera una especie de "círculo virtuoso" entre la integración y la coordinación de la política macroeconómica. Por el contrario, un bajo grado de integración, como en la ALADI, puede impedir la armonización macroeconómica.

El hecho de que no sea muy notoria la influencia de la política macroeconómica sobre el comercio no obvia la necesidad de establecer la coordinación de esa política para el futuro. Las políticas sectoriales y comerciales, así como la inestabilidad interna de ambos países, han ocultado hasta ahora los efectos de la política macroeconómica sobre el intercambio. Esos efectos, sin embargo, se harán sentir con mayor peso al armonizar las políticas y alcanzar cierto grado de estabilidad.

* Oficial de Asuntos Económicos, División de Comercio Internacional y Desarrollo de la CEPAL.

Introducción

Hasta hace poco se prestaba escasísima atención en el debate sobre la integración latinoamericana al tema de la armonización de la política macroeconómica.¹ En los últimos meses, en cambio, han acaparado la atención en forma creciente la necesidad de unificar las políticas macroeconómicas nacionales, y los problemas que plantea esa unificación. Ello se debe a dos sucesos paralelos. Por una parte, en los últimos tiempos ha surgido una fuerte voluntad política de dar nuevo impulso a los esquemas de integración regional, con la meta ambiciosa de establecer zonas de libre comercio y mercados comunes en unos pocos años. Por otro lado, mientras algunos países latinoamericanos han progresado considerablemente en la estabilización de sus economías, muchos otros siguen aquejados de una pronunciada inestabilidad macroeconómica. Se ha despertado así la preocupación de averiguar hasta qué punto la diferente evolución macroeconómica de los países, aparte la inestabilidad misma, podría constituir un factor frustrante de los intentos por avanzar hacia la integración regional. Pese a la intención declarada de "armonizar" o "coordinar" el tipo de cambio nacional y las políticas fiscal y monetaria, no existe todavía una evaluación sistemática de las necesidades y formas de coordinación compatibles con las condiciones latinoamericanas.

Los problemas que se plantean son de especial interés para los dos países sudamericanos más grandes: Argentina y Brasil. Ambos registran todavía una inestabilidad macroeconómica extraordinaria. Como han lanzado uno de los programas más ambiciosos de integración regional —el proyecto MERCOSUR, al que adhirieron después Uruguay y Paraguay— merecen especial atención sus esfuerzos pasados y presentes por lograr la integración, al analizar tanto el impacto de las políticas macroeconómicas sobre el proceso de integración latinoamericano, como el alcance y las limitaciones de la coordinación regional de políticas macroeconómicas.

En las secciones I y II de este artículo se examina, desde el punto de vista teórico y práctico, la relación entre la integración económica y la armonización de políticas macroeconómicas.

¹ Entre algunos de los pocos estudios recientes figuran Bekermann (1990), Halperin (1990), Lerda y Mussi (1987), y Tavares de Araujo (1990).

Se señalan las distintas modalidades teóricas de interacción entre ambos conceptos y se traza brevemente la experiencia del Grupo de los Siete² y de la Comunidad Económica Europea en esta materia. Su experiencia confirma la tesis de que un alto grado de integración económica e interdependencia genera un "círculo virtuoso" entre la integración y la armonización de las políticas macroeconómicas; en cambio, un bajo grado de interdependencia como el registrado en la ALADI podría traducirse en un "círculo vicioso" en que el bajo grado de integración obstaculiza la armonización macroeconómica y a la inversa.

En las secciones III y IV se aplican estos conceptos generales al caso de Argentina y Brasil. Se comienza por analizar su política macroeconómica desde 1985 —primer año de un intento serio por lograr la integración bilateral— evaluando hasta qué punto la experiencia de los países industrializados en materia de política macroeconómica puede aplicarse a este caso. Aunque los países latinoamericanos a duras penas

podrían imitar las modalidades concretas adoptadas por ellos, su ejemplo permite efectuar una evaluación sistemática de las formas y exigencias que podrían caracterizar cualquier proyecto eficaz de cooperación internacional en este campo. La evaluación se aplica entonces para señalar el alcance y las limitaciones de la colaboración entre Argentina y Brasil. En la sección IV se examina, desde dos ángulos, la incidencia de las políticas macroeconómicas de ambos países sobre su intercambio bilateral. Aunque, desde 1985, es escasa la influencia observable sobre el intercambio bilateral, este hecho no le resta validez a la necesidad de lograr la armonización de la política macroeconómica para una futura zona de libre comercio. La fuerte influencia de las políticas sectoriales y comerciales, así como la gran inestabilidad interna, han opacado hasta ahora los efectos macroeconómicos, cuyo impacto, sin embargo, se hará más patente al armonizar las políticas, como se proyecta, y lograr cierta estabilidad.

I

La integración, la interdependencia y la armonización de la política macroeconómica

1. *Círculo virtuoso y círculo vicioso*

Los especialistas en ciencias políticas y los economistas han discutido el significado y los determinantes de la interdependencia económica internacional.³ Los primeros se interesan principalmente por la influencia general de las relaciones económicas internacionales en cada Estado, porque cabe suponer que crezca la preocupación de los políticos por la interdependencia al subir su impacto potencial sobre el medio económico nacional. La ciencia política emplea principalmente los promedios como indicadores del grado de interdependencia económica; el más corriente es

el que mide el "grado de apertura": relación entre el valor del comercio internacional y el producto interno bruto. Por su parte, los economistas centran su atención en las consecuencias de los cambios marginales de los parámetros económicos externos sobre los indicadores globales internos y vice versa. Según un estudio de Keohane y Nye (1977), esta diferencia de enfoques puede describirse como la que hay entre el concepto de "vulnerabilidad frente a la interdependencia", es decir, la exposición general de la economía a los sucesos externos, y el de "sensibilidad frente a la interdependencia", que corresponde a los efectos de las alteraciones marginales.

Huelga señalar que las apreciaciones de ambos grupos de especialistas no tienen por qué coincidir. Un grado bajo de apertura lleva al especialista en ciencias políticas a la conclusión de que la vulnerabilidad general ante las contingen-

² El Grupo de los Siete está formado por los principales países industrializados: Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Reino Unido y República Federal de Alemania.

³ Véase Cooper (1985).

cias externas será de escasa importancia para los políticos, por lo cual no siente necesidad de elaborar una política sobre el asunto. Al contrario, las variaciones adversas de los parámetros internos y externos inspiran al economista a subrayar las consecuencias negativas para el comercio y su desarrollo futuro, por escasa importancia que tenga para la economía en el momento actual. A pesar de todo, ambos puntos de vista están íntimamente relacionados entre sí, ya que el grado de apertura es resultado de la sucesiva acumulación de variaciones marginales en los indicadores internos y externos. Además, los intereses económicos y políticos convergen al subir el grado de apertura.

Esta interacción de determinantes medios y marginales que expresan el grado de exposición de un país a su medio internacional es de particular importancia al analizar la relación entre la integración económica y la coordinación macroeconómica.⁴ Da base a la hipótesis de que hay una relación positiva entre los grados de integración económica y la interdependencia, por un lado, y una relación inversa entre el grado de interdependencia y la eficacia de la política macroeconómica nacional, por el otro. Se supone que la primera relación es positiva por los efectos que tiene la integración económica sobre las variables que definen la interdependencia económica. Gracias a la demolición de las barreras comerciales, se espera que la integración económica acreciente el comercio entre los países interesados y aumente así su grado de apertura. Además, el movimiento internacional de bienes y factores de producción aumenta su sensibilidad a las variaciones de precios relativos y de demanda cuando se unifican sus mercados, lo que equivale a decir que suben las elasticidades precio e ingreso del comercio.

Al subir los grados de integración económica e interdependencia, se reducirá cada vez más la eficacia de las políticas macroeconómicas internas, por el hecho de que la mayor movilidad internacional de bienes y factores tiende a aminsonar los efectos internos de estas políticas y tiene consecuencias colaterales imprevistas y desfavorables

sobre otras economías interconectadas. Surge, así, el deseo de reducir y controlar los efectos perturbadores de estos movimientos, combinando apropiadamente en el campo internacional, medidas de política macroeconómica nacional. Importa señalar que, en estos casos, dejan de preocupar los posibles conflictos entre la consecución de objetivos macroeconómicos nacionales e internacionales, ya que se socava gradualmente la soberanía nacional sobre los instrumentos macroeconómicos. En situaciones de alta interdependencia económica, la armonización internacional de la política macroeconómica puede incluso ayudar a recuperar el control de la economía interna. Como la coordinación de las políticas macroeconómicas reduce las perturbaciones que provocan medidas no relacionadas sobre el intercambio, es presumible que se beneficie el desarrollo de las relaciones comerciales.

Sin embargo, si un grupo de países se caracteriza por un nivel bastante bajo de interdependencia recíproca, es improbable que sus esfuerzos por lograr una mayor integración puedan aprovechar un "círculo virtuoso" autosostenido del tipo que se genera entre la integración y la armonización de la política macroeconómica. En cambio, se plantea el peligro de un "círculo vicioso" por falta de armonización macroeconómica, que puede obstruir todo avance hacia la integración económica si implica distorsiones grandes y permanentes de las condiciones del intercambio. Además, la voluntad de establecer la armonización macroeconómica puede ser limitada, ya que son inmediatos y altos los costos netos nacionales de instituir la coordinación de políticas macroeconómicas, en tanto que los beneficios se harán sentir en un futuro incierto. En comparación con el caso anterior, estos costos son más altos, porque las limitaciones impuestas por cualquier compromiso internacional sobre el radio de maniobra interno pueden entrar en conflicto con la necesidad de alcanzar objetivos puramente nacionales. Por otro lado, son escasos los beneficios de la cooperación, porque es limitada la vulnerabilidad de la economía interna a las contingencias externas adversas. Así pues, la falta de cooperación en materia de políticas macroeconómicas puede inhibir el proceso de integración e interdependencia económicas e impedir que se alcance aquella etapa en que se genera el "círculo virtuoso" descrito.

⁴ Uno de los primeros análisis de la interrelación entre la integración y la interdependencia, así como de las medidas apropiadas, aparece en Tollison y Willett (1973).

2. La interdependencia económica: algunas comprobaciones empíricas

Sobre la base de los elementos claves señalados en la sección anterior, la evaluación completa de la existencia de un círculo "virtuoso" o de uno "vicioso" entre los esfuerzos de integración económica y de cooperación en materia de política macroeconómica supondría allegar pruebas de correlación entre el aumento de la elasticidad precio e ingreso del comercio y el grado de apertura de los países considerados, por una parte, y, por la otra, de un nivel más alto de coordinación de la política macroeconómica.

El cuadro 1 muestra el grado de apertura de los países miembros del Grupo de los Siete, de la CEE y de la ALADI, así como de las agrupaciones en su conjunto. La primera columna indica los valores del comercio total y la segunda, el intercambio dentro de las asociaciones. Todas estas asociaciones muestran dos tendencias comunes: en primer lugar, dentro de cada grupo el grado de apertura varía en proporción inversa al tamaño de la economía y, en segundo lugar, mientras menor sea la economía tanto más importante es el comercio dentro del grupo en comparación con el comercio hacia el exterior.

Las diferencias entre el grado de apertura hacia la propia agrupación y hacia el resto del mundo son marcadas entre las tres asociaciones. Para todos los países de la CEE, salvo el Reino Unido, el comercio con los demás miembros de la Comunidad es más importante que el intercambio con el resto del mundo, lo que también se observa en el conjunto del Grupo de los Siete. En cambio, en los países de la ALADI es menor la importancia del comercio con los demás miembros de la Asociación. Además, el grado de apertura hacia el resto del mundo es para todos los países, con excepción de Argentina y Brasil, mayor que el que exhiben los dos grupos de países industrializados.

Los gráficos 1 y 2 trazan la evolución histórica del grado de apertura hacia el propio grupo y hacia el resto del mundo registrado por la CEE y la ALADI. Nuevamente se advierten marcadas diferencias. Mientras los indicadores de la ALADI no muestran gran variación de 1970 a 1989, la proporción del comercio dentro de la CEE con relación al PIB registra un desarrollo dinámico e ininterrumpido: alcanza casi a doblar su cuantía,

Cuadro 1
GRUPO DE LOS SIETE, CEE Y ALADI:
COMERCIO TOTAL Y COMERCIO DENTRO
DE LA ASOCIACION^a
(Porcentajes del producto interno bruto de 1989)

	Total	Dentro del grupo
GRUPO DE LOS SIETE		
Canadá	41.9	35.2
Estados Unidos	16.6	8.5
Francia	38.9	18.6
Italia	32.3	16.7
Japón	17.1	7.6
Reino Unido	42.1	20.0
República Federal de Alemania	50.9	21.5
<i>Total</i> ^b	28.4	14.2
COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA (CEE)		
Bélgica y Luxemburgo	122.8	89.2
Dinamarca	52.3	27.5
España	30.5	18.6
Francia	38.9	25.1
Grecia	32.6	29.8
Irlanda	117.0	80.7
Italia	32.3	18.5
Países Bajos	94.8	70.8
Portugal	84.5	60.2
Reino Unido	42.1	20.3
República Federal de Alemania	50.9	25.7
<i>Total</i> ^b	47.3	27.7
ASOCIACION LATINOAMERICANA DE INTEGRACION (ALADI)		
Argentina	25.7	7.1
Bolivia	54.3	27.2
Brasil	21.2	2.6
Colombia	31.7	4.7
Chile	55.0	10.2
Ecuador	48.0	7.8
México	37.1	1.1
Paraguay	50.7	20.1
Perú	36.5	7.5
Uruguay	51.8	22.0
Venezuela	72.9	5.3
<i>Total</i> ^b	33.0	4.0

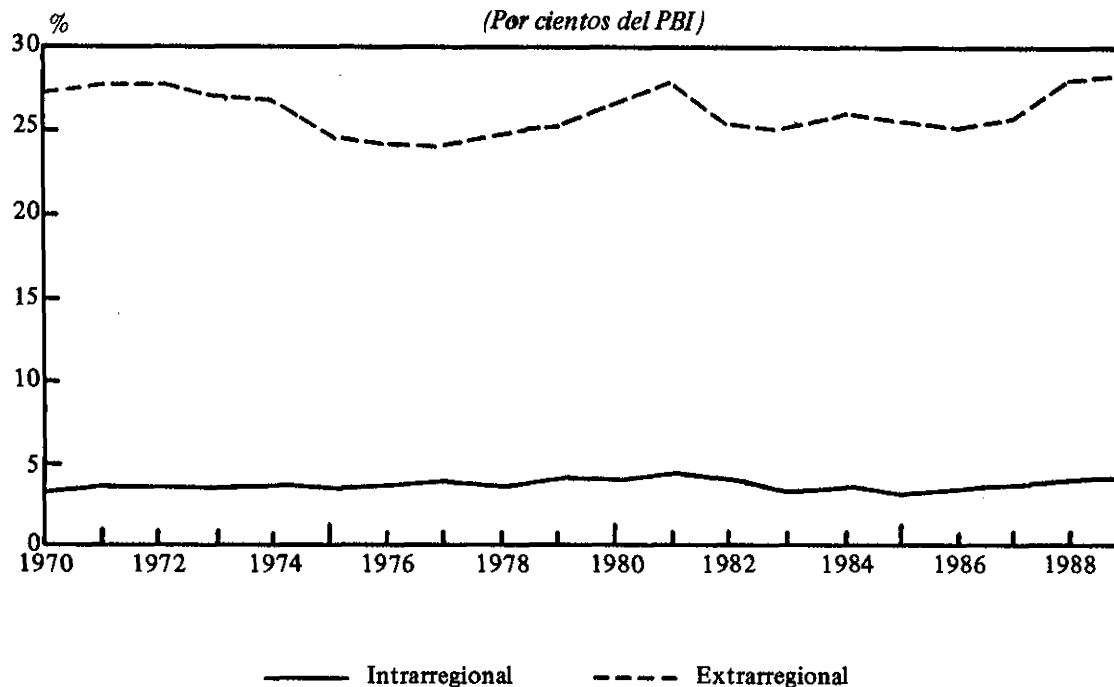
Fuente: ALADI, CEPAL y FMI.

^a Importaciones y exportaciones de bienes y servicios.

^b Promedio ponderado.

al subir de 12.7% en 1960 a 28.8% en 1990. Por el contrario, su grado de apertura hacia el resto del mundo ha decaído recientemente incluso por debajo de los niveles de 1960, después de haber alcanzado un nivel más alto entre 1974 y 1975.

Gráfico 1
ALADI: COMERCIO INTRARREGIONAL Y EXTRARREGIONAL, 1970 A 1989



Fuente: ALADI y Oficina de Estadística de las Naciones Unidas.

De esas observaciones derivan las conclusiones siguientes. En marcado contraste con lo que sucede entre los países industrializados, las relaciones comerciales entre los países latinoamericanos representan tan baja proporción de su PIB, que no cabe esperar que las variaciones del comercio intrarregional tengan repercusiones notables sobre las economías nacionales. Las cifras sugieren que las economías latinoamericanas están mucho más expuestas a los efectos de las políticas macroeconómicas que adopten los países industrializados.

Para la CEE, la evolución del grado de apertura al comercio intrarregional confirma la hipótesis de que la mayor integración económica lleva a un crecimiento dinámico del comercio. Además, la comparación de este indicador con el de apertura hacia el resto del mundo ilustra claramente el precepto clásico según el cual la integración económica genera intercambio entre los países participantes, y reduce el comercio con el resto del mundo.

En comparación, el comercio tanto dentro de la ALADI como con el resto del mundo, en

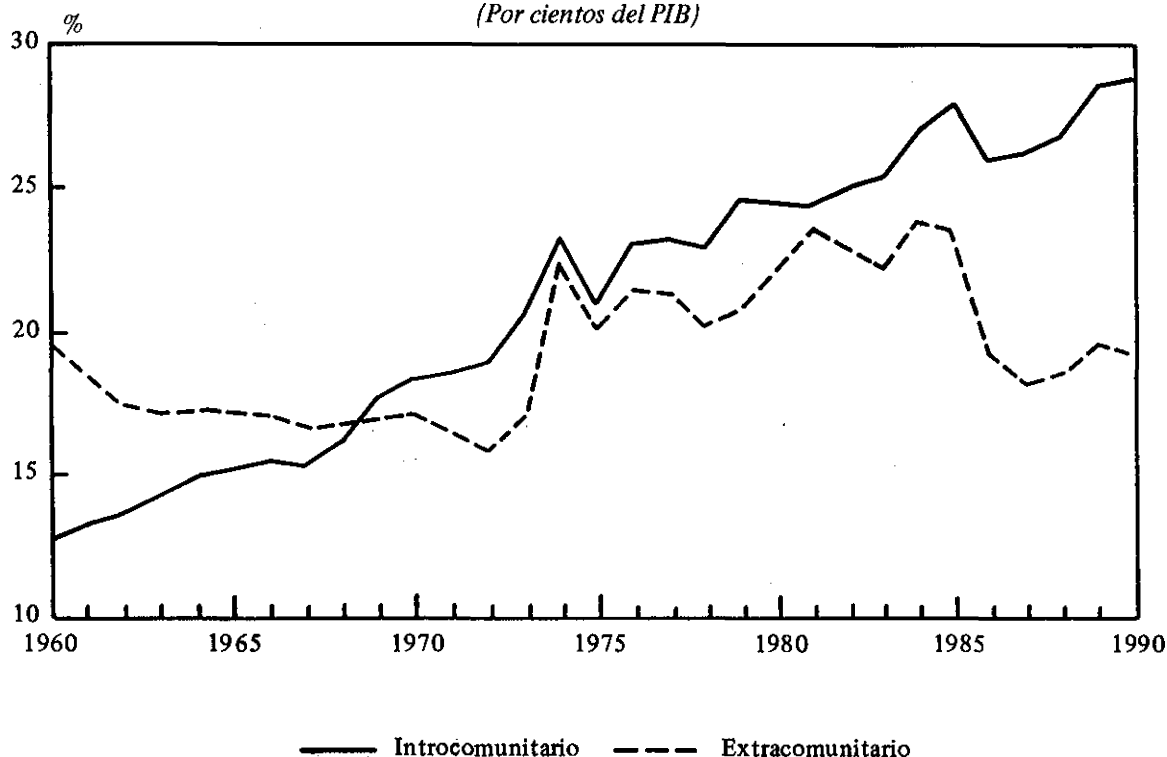
proporción del PIB, muestra un estancamiento en el período considerado, lo que puede considerarse como burdo indicador de que este grupo de países no ha incrementado su integración interna, ni su interdependencia con el resto del mundo.

En lo que toca a la transmisión internacional de los efectos de las políticas macroeconómicas, los estudiosos se han limitado casi exclusivamente a examinar las repercusiones de política entre los países industrializados, prestándole mucho menor atención a la influencia de las políticas macroeconómicas de los países industrializados sobre los países en desarrollo. También son muy escasos los análisis de estas repercusiones entre países en desarrollo.⁵

En un estudio reciente, Bryant y otros (1988) han comparado las proyecciones de doce modelos en gran escala para los países industrializados. Los resultados de la comparación confirman que los efectos de las políticas macroeconómicas sobre

⁵ Como un ejemplo de esto último, véase Gasiorowsky (1985).

Gráfico 2
CEE: COMERCIO INTRACOMUNITARIO Y EXTRACOMUNITARIO, 1960 A 1990
 (Por cientos del PIB)



Fuente: CEE y Oficina de Estadística de las Naciones Unidas.

otros países son considerables y que su impacto económico general varía en razón inversa al grado de apertura.

Por ejemplo, los modelos predicen que un incremento del gasto fiscal estadounidense equivalente a 1% del PIB eleva el PIB de los demás países de la OCDE en aproximadamente 0.4%. Si a su vez estos países aumentaran su gasto fiscal en la misma proporción, el efecto sobre el PIB de

los Estados Unidos sólo sería la mitad, es decir, 0.2%.

Estos efectos marcados que tienen las políticas macroeconómicas sobre otros países interconectados seguramente explican por qué las autoridades nacionales han sentido la necesidad de armonizar sus políticas macroeconómicas. En la sección siguiente se reseñan las iniciativas del Grupo de los Siete y de la CEE en esta materia.

II

La cooperación en materia de política macroeconómica en la CEE y entre el Grupo de los Siete

En lo que a estabilidad macroeconómica se refiere, el período después de la segunda guerra mundial se divide en dos etapas. En la primera,

que se extiende hasta los albores del decenio de 1970, las disposiciones internacionales conocidas con el nombre de Sistema de Bretton Woods ga-

rantizaban un alto grado de estabilidad para el tipo de cambio y el nivel de precios entre los países industrializados, lo que impulsaba un acelerado crecimiento del comercio internacional y de la producción nacional; sin embargo, implicaba una pérdida considerable de autonomía nacional con respecto al uso de las políticas macroeconómicas.

El sistema se derrumbó por efecto de tres circunstancias. En primer lugar, la mayor integración de los mercados internacionales de capitales y el acelerado crecimiento de los mercados financieros de "ultramar" originaron grandes movimientos de capitales de corto plazo, lo que hacía cada vez más difícil defender la estabilidad del tipo de cambio. En segundo lugar, presiones económicas internas cada vez más fuertes—entre ellas las consecuencias económicas de la guerra de Vietnam— predisponían a los Estados Unidos a rechazar el papel de aval internacional de la estabilidad. Por último, la teoría económica comenzaba a favorecer un sistema de tipos flexibles de cambio, porque parecía más útil para reducir los persistentes desequilibrios de la cuenta corriente y el impacto desestabilizante de los movimientos de capital. Además, proporcionaba mayor autonomía nacional para aplicar políticas macroeconómicas.

Pronto se disiparon estas expectativas cuando se permitió que los tipos de cambio fluctuaran más libremente. Se advirtió que la variabilidad a corto plazo y el alza desmedida de los tipos de cambio constreñían el crecimiento del comercio internacional.⁶ Por añadidura, se pensó que la desviación a mediano plazo de los tipos de cambio de sus supuestos valores de "equilibrio a largo plazo" originaría un derroche de recursos económicos, pues su distribución obedecería a señales incorrectas de los precios internacionales. Además, las respuestas incoordinadas de las políticas nacionales a las crisis reales—sobre todo la suscitada por el alza del petróleo— demostraron ser bastante ineficaces, con repercusiones indeseables sobre las demás economías.

Por estos motivos, se sintió rápidamente la necesidad de crear nuevas formas de cooperación internacional en materia de política econó-

mica. A partir de 1975, el denominado Grupo de los Siete, que comprende a las naciones industrializadas más grandes del mundo, organizó reuniones de jefes de gobierno y ministros de hacienda para discutir los problemas económicos internacionales y acordar medidas conjuntas.⁷ Hasta 1979 los países, inspirados por el modelo keynesiano, aspiraban a la administración internacional de la demanda, aplicando políticas estrechamente coordinadas. Cuando en casi todos los países asumieron el poder dirigentes orientados por políticas monetaristas, la cooperación se volvió más suelta, con la pretensión de lograr la convergencia de la situación macroeconómica nacional atacando, sobre todo, las tasas de inflación interna mediante cualquier combinación de políticas macroeconómicas internas que resultara adecuada en cada caso.

Hubo una tendencia hacia una cooperación más estrecha luego del éxito obtenido en estabilizar los tipos de cambio a corto plazo gracias a las medidas conjuntas contenidas en el Acuerdo Plaza de 1985. Sin embargo, preocupaban crecientemente las causas macroeconómicas de las variaciones a mediano plazo del tipo de cambio, en particular el alza espectacular del valor real del dólar hasta 1985 y su depreciación subsiguiente hasta alcanzar los niveles extraordinariamente bajos de 1990 y 1991. Por largo tiempo hubo amplio desacuerdo entre los Estados Unidos, por una parte, y Japón y Alemania por la otra, sobre las causas y la forma de solucionar este problema. Alemania y Japón sostenían que el alza del valor real del dólar se debía al gasto deficitario de los Estados Unidos que, por efecto de las elevadas tasas de interés, atraía a capitales foráneos, lo que le permitía una absorción más elevada que su producción. Los Estados Unidos, en cambio, argumentaron durante mucho tiempo que las elevadas tasas de interés estadounidenses y el crecimiento de las importaciones correspondían tan sólo a la elevación de la productividad en el país, fruto de reformas microeconómicas. Aun cuando era cada vez más insostenible esta tesis había criterios encontrados sobre la forma de abordar el déficit de los Estados Unidos en cuenta corriente mediante la concertación de medidas internacionales. Por otro lado,

⁶ Un análisis teórico y empírico de la variabilidad del tipo de cambio y su influencia sobre el comercio se da en De Grauwe (1988).

⁷ La evolución histórica del Grupo de los Siete se traza en Putnam y Bayne (1987).

Alemania y Japón insistían en que sólo podría trastocarse la situación si se redujera el déficit de los Estados Unidos, mientras que este país proponía, infructuosamente, que los otros dos adoptaran políticas fiscales expansivas a fin de estimular las exportaciones estadounidenses.

Frente a la variedad de objetivos y modalidades de cooperación en materia de política macroeconómica del Grupo de los Siete, la CEE se ha mantenido firme en su intención de establecer una zona de alta estabilidad nominal de tipos de cambio y variables monetarias, así como en su ambición de emplear una estrecha cooperación internacional como mecanismo para estabilizar el medio macroeconómico interno de los Estados miembros.⁸

Tres razones explican su preocupación por la estabilidad de las tasas de cambio y de interés. En primer lugar, la estabilidad alcanzada de hecho por la coordinación de las políticas macroeconómicas mientras rigió el Sistema de Bretton Woods se consideró como factor decisivo del progreso de la integración europea durante sus primeros quince años. En segundo lugar, esta situación de estabilidad nominal creaba un régimen de comercio intracomunitario que se caracterizaba por la falta de mecanismos nacionales de protección contra las perturbaciones macroeconómicas externas. Por consiguiente, se consideraba que el comercio era muy vulnerable a tal tipo de inestabilidad. Por último, el funcionamiento de la política agrícola común, con sus mecanismos de fijación de precios, dependía en alto grado de la estabilidad de los tipos de cambio nominales y reales.

La búsqueda de la estabilización interna mediante los compromisos externos se basó principalmente en el sistema monetario europeo establecido en 1978, que revistió tres formas principales.⁹ Los Estados miembros acordaron armonizar internamente los tipos de cambio que no reflejaran plenamente las diferencias de tasas de inflación; se presionó así a los países con tasas relativamente altas de inflación a adoptar políticas antiinflacionarias. Además, la ponderación

de cada moneda nacional en la unidad monetaria común, el ECU, se fijó en porcentajes y no en valores nominales, con lo cual se le impartió un sesgo estabilizante. Por último, los países miembros más pequeños y menos estables descubrieron que ganaban solvencia sus políticas deflacionarias internas si ingresaban al sistema monetario europeo.

Sin embargo, esta ventaja de "atarse las manos" al importar la estabilidad del sistema monetario europeo, así como todo el intento de este sistema de actuar como instrumento de convergencia de las tasas de inflación nacionales a un nivel más bajo¹⁰ dependía por entero de la existencia de un país miembro —la República Federal de Alemania— firmemente imbuido de los objetivos de la estabilidad monetaria interna y de tamaño suficiente como para absorber los posibles efectos perturbadores de su actuación como ancla estabilizante. Por otra parte, dada la importancia vital del comercio y de la inversión intracomunitarios para su prosperidad, Alemania apreció que los propios beneficios que surgían de una estabilidad macroeconómica general en la CEE superaban los costos que suponía cumplir esa función.

Aparte de identificar sus circunstancias específicas, el ejemplo de ambos grupos de países permite clasificar las distintas formas de cooperación macroeconómica, así como conocer sus requisitos previos esenciales. Según la intensidad de la cooperación, Steinherr (1984) distingue las siguientes categorías principales:

- canje de informaciones, la forma menos intensa de cooperación;
- acuerdo internacional sobre los objetivos por alcanzar tomando las medidas apropiadas, aunque no necesariamente con políticas macroeconómicas coordinadas, para llegar a la convergencia económica;
- armonización de políticas macroeconómicas, lo que implica adoptar normas comunes para esas políticas. Al reducir el grado de discrecionalidad, se espera que éstas lleven a una mayor uniformidad de las economías a mediano y largo plazo; y
- coordinación de medidas discrecionales de

⁸ Como ejemplos de la abundante bibliografía sobre el tema cabe citar a Briz de Labra y Carbajo Vasco (1988), Van der Ploeg (1989).

⁹ Un examen no técnico de este asunto aparece en *Bank of England* (1991).

¹⁰ Una discusión teórica de este tema figura en Giavazzi y Pagano (1988). Su aplicación al caso de Irlanda fue hecha por Kremers (1990).

corto plazo. Esta es la forma más intensa, que exige el acuerdo sobre metas coherentes entre sí, así como la selección y uso mancomunados de los instrumentos macroeconómicos.

Para llevar a la práctica cualquiera de estas formas de cooperación es preciso cumplir dos condiciones básicas:

—los autores de las políticas deben compartir un punto de vista común, el “modelo macroeconómico global”, sobre la forma en que interactúan los principales determinantes del medio

macroeconómico, pues, de otra suerte, las distintas apreciaciones sobre las causas de los problemas internacionales llevan a diferentes recomendaciones de los remedios apropiados, por lo que es poco probable arribar a iniciativas mancomunadas perdurables; y

—los autores de la política nacional deben tener un control eficaz de su serie de instrumentos macroeconómicos, ya que, si no, podrá resultar imposible el cumplimiento de todo compromiso internacional.

III

La situación macroeconómica de Argentina y Brasil entre 1985 y 1990

1. *Las políticas macroeconómicas de Argentina y Brasil entre 1985 y 1990*

Antes de analizar la necesidad de la cooperación macroeconómica en los casos de Argentina y Brasil, así como los problemas que plantea, es preciso reseñar las principales características de la confección de políticas macroeconómicas en ambos países. Se escogió como punto de partida el año 1985 porque en ese año se dieron los primeros pasos concretos de integración bilateral.

Ambos países muestran gran semejanza en la modalidad de sus políticas macroeconómicas, tanto en lo que toca a los objetivos e instrumentos empleados, como a los problemas que se les han planteado. Aunque la inestabilidad macroeconómica de ambos países se originó principalmente en sus desequilibrios externos, se agravó por dos sucesos internos: la capacidad creciente de los agentes económicos de protegerse contra las fluctuaciones macroeconómicas y la pérdida de fe en las políticas macroeconómicas,¹¹ fruto de su incapacidad para restaurar el equilibrio monetario y fiscal interno.

En un primer período, que empezó con el

Plan Austral en la Argentina y el Plan Cruzado en el Brasil, ambos gobiernos creyeron que al adoptar las denominadas “políticas heterodoxas” podrían frenar la inflación sin tener que sufrir consecuencias recesivas. La inflación se atribuyó principalmente a un elemento de inercia derivado de la indización general de toda la economía. Por consiguiente, en el centro de los planes de estabilización adoptados estaban la congelación de precios y salarios, así como las reformas monetarias. Aunque esta estrategia tuvo éxito a corto plazo, resultó insostenible a la larga, principalmente por tres hechos. En primer lugar, la inercia era sólo una de las causas de una elevada y acelerada inflación y los gobiernos no combatieron eficazmente la segunda causa, cual era el déficit fiscal. En segundo lugar, el congelamiento artificial de los precios relativos durante un período prolongado instó a los agentes económicos a usar la presión política para mejorar su situación económica. Por último, el congelamiento de precios mantuvo desequilibrios marcados entre la demanda y la oferta globales. En el caso del Brasil, el exceso de demanda generó otras formas, clandestinas, de alzas y un auge de las importaciones. En Argentina el descenso de la demanda global llevó a una recesión generalizada.

¹¹ Persson (1988) contiene un estudio sobre la confianza y la política macroeconómica.

Conociendo el fracaso de su estrategia, ambos gobiernos trataron de concertar "pactos sociales" entre los grupos económicos en conflicto, a fin de asegurar el buen éxito de los congelamientos subsiguientes de precios. Sin embargo, volvieron a fracasar los intentos de estabilización de 1989. Ello se debió en parte a la capacidad de algunos grupos de mejorar su posición a expensas de otros, pero, sobre todo, a la incapacidad del gobierno de tomar medidas eficaces para solucionar el déficit fiscal, lo que despertaba cada vez mayor escepticismo entre el público sobre la capacidad de sustentación de las iniciativas de estabilización. Las medidas preventivas que se tomaron entonces frente a la posibilidad inminente de una renovada inflación contribuyeron en gran medida al derrumbe de los planes de estabilización.

A comienzos de 1990, ambos países cambiaron de estrategia macroeconómica y adoptaron políticas monetarias y fiscales restrictivas. La austeridad fiscal tenía por objeto resolver el problema de la deuda y los déficit públicos, mientras que las políticas monetarias estrictas pretendían contener las tasas de inflación. Las fuertes consecuencias recesivas provocaron una brusca caída de las tasas de inflación, con una revaluación real de ambas monedas nacionales. No obstante, toda duda de que el gobierno tenga real empeño en reducir los desequilibrios fiscales insta al público a tomar medidas defensivas contra la insostenibilidad prevista de la situación. Esto encierra un gran potencial de desestabilización para la economía interna; es como un vaticinio que se autorrealiza.

Aparte las tasas de inflación, las tasas reales de interés se han vuelto cada vez más sensibles a los cambios internos. Se han vuelto cada vez más inestables tanto la demanda como la oferta de monedas extranjeras, sobre todo el dólar. Aunque en la demanda a corto plazo influye principalmente el deseo del agente económico de comprar divisas como protección contra nuevos saltos de la inflación, la oferta es extremadamente sensible a las variaciones en los tipos de cambio internos reales. Por consiguiente, estas tasas, en ambos países, se caracterizan por una gran variabilidad a corto plazo que corresponde mucho más a las expectativas cambiantes sobre las contingencias internas que a una contrapartida de las corrientes comerciales.

2. Alcance y limitaciones de la experiencia de la CEE y del Grupo de los Siete para el caso argentino-brasileño

En la sección anterior se ha sostenido que una crisis de confianza es la causa subyacente de la inestabilidad macroeconómica de Argentina y Brasil. Cabría preguntarse si la iniciativa de la CEE de emplear los compromisos macroeconómicos externos para la estabilización interna podría ser útil también para Argentina y Brasil. Por las diferencias de tamaño, es más probable que se beneficiaría Argentina del Brasil y no a la inversa. Sin embargo, conviene recordar que el éxito de la CEE dependía fundamentalmente de la existencia de un país grande, estable e interesado, que servía de ancla del sistema. La actual inestabilidad de ambos países no es buen augurio de éxito para cualquier intento de imitar el modelo europeo en este aspecto.

En segundo lugar, aunque la variabilidad de las tasas de cambio de ambos países latinoamericanos es más acentuada que la de los países industrializados, la importancia que éstos atribuyeron a la estabilización del tipo de cambio obedeció primordialmente al temor de los efectos colaterales. Estos a su vez se originaban en el alto grado de movilidad de los capitales por efecto de la integración de ese mercado y la plena convertibilidad de las monedas en cuestión. Estas condiciones no se dan en el caso de Argentina y Brasil. Aquí los tipos de cambio son en esencia de fabricación casera y no tienen repercusiones inmediatas en la otra economía. Con todo, los movimientos irregulares pueden tener importancia para el comercio bilateral.

En tercer lugar, la aplicación en ambos países de medidas macroeconómicas cada vez más draconianas responde a la pérdida de confianza y a la mayor capacidad de los agentes privados para protegerse contra el impacto de las medidas de política adoptadas. Por este motivo, los instrumentos macroeconómicos se han vuelto cada vez más inoperantes. Aunque ambos gobiernos coinciden en su apreciación de las causas y de las soluciones de sus problemas macroeconómicos —y así, por lo menos en principio, reúnen una de las condiciones fundamentales de la cooperación en esta materia— su control sobre los instrumentos nacionales respectivos se ha deterio-

rado a tal punto que sería muy difícil llevar a buen término ningún intento por lograr una verdadera coordinación de la política macroeconómica.

Por lo tanto, las únicas formas factibles de cooperación son aquellas menos intensas y exigentes a corto plazo. Dada la congruencia en cuanto a los objetivos macroeconómicos, podría sostenerse que ambos países ya persiguen —aunque sea indirectamente— la convergencia de sus economías hacia la estabilidad. Los problemas particulares de cada país, y especialmente el peligro de contingencias internas que impliquen

una rápida desestabilización, hacen necesario que los responsables de la política puedan escoger y cambiar de rumbo, lo que torna indeseables los compromisos internacionales sobre reglamentaciones o uso de instrumentos.

En suma, la actual situación macroeconómica de los dos países exige que ambos pongan su economía en orden adoptando medidas de política que correspondan a su caso individual. Sólo serán factibles formas más ambiciosas de coordinación macroeconómica cuando ambas economías hayan convergido en un nivel mucho más alto de estabilidad general.

IV

La influencia de las políticas macroeconómicas en el comercio bilateral

1. De 1985 a 1990

Se supone que las políticas macroeconómicas influyen sobre el intercambio por dos conductos: en primer lugar, por su impacto en los costos nacionales de producción —sobre todo salarios y tipos de cambio— y en el precio internacional de los productos nacionales, determinado por el tipo de cambio, y, en segundo lugar, por la evolución de la demanda interna que se traduce en la demanda de importaciones y la oferta de exportaciones.

Para evaluar la evolución de los primeros parámetros, se muestra en el gráfico 3 el desarrollo del tipo de cambio y los salarios bilaterales reales, en los sectores manufactureros de Argentina y Brasil. Comparado con la evolución de los salarios bilaterales reales, había permanecido relativamente estable el tipo real de cambio entre Argentina y Brasil hasta comienzos de 1989. En ese año y en 1990 registró un alto grado de inestabilidad con una elevación para la Argentina. En cambio, los salarios reales mostraron una variabilidad mucho mayor, que multiplicaba las variaciones del tipo de cambio. Ambos indicadores señalan que la competitividad bilateral frente al Brasil de las exportaciones argentinas debía haber aumentado, sobre todo en 1989 y 1990, lo

que a su vez se habría traducido en menores importaciones bilaterales y mayores exportaciones.

En cuanto al segundo factor, la evolución de la demanda interna, el gráfico 4 muestra el desarrollo del PIB de ambos países, así como la diferencia entre sus tasas de crecimiento. En general Brasil excedió a Argentina en el período en cuestión, pero ambos países registraron un descenso paulatino después de 1986. Se supone que, en conjunto, esta modalidad de crecimiento ha estimulado las importaciones brasileñas desde la Argentina y que, durante períodos de alta demanda interna, han decrecido las exportaciones bilaterales.

Las cifras de comercio registradas en el cuadro 2 confirman estas hipótesis hasta cierto punto.¹² Sobre todo en 1986 y 1989, la fuerte demanda interna de Brasil ha influido considerablemente en los grandes incrementos de las importaciones desde Argentina. En 1989 la variación brusca y prolongada del tipo de cambio evidentemente no coadyuvó en este proceso. Para Argentina, los años muy recesivos de 1985 y 1989

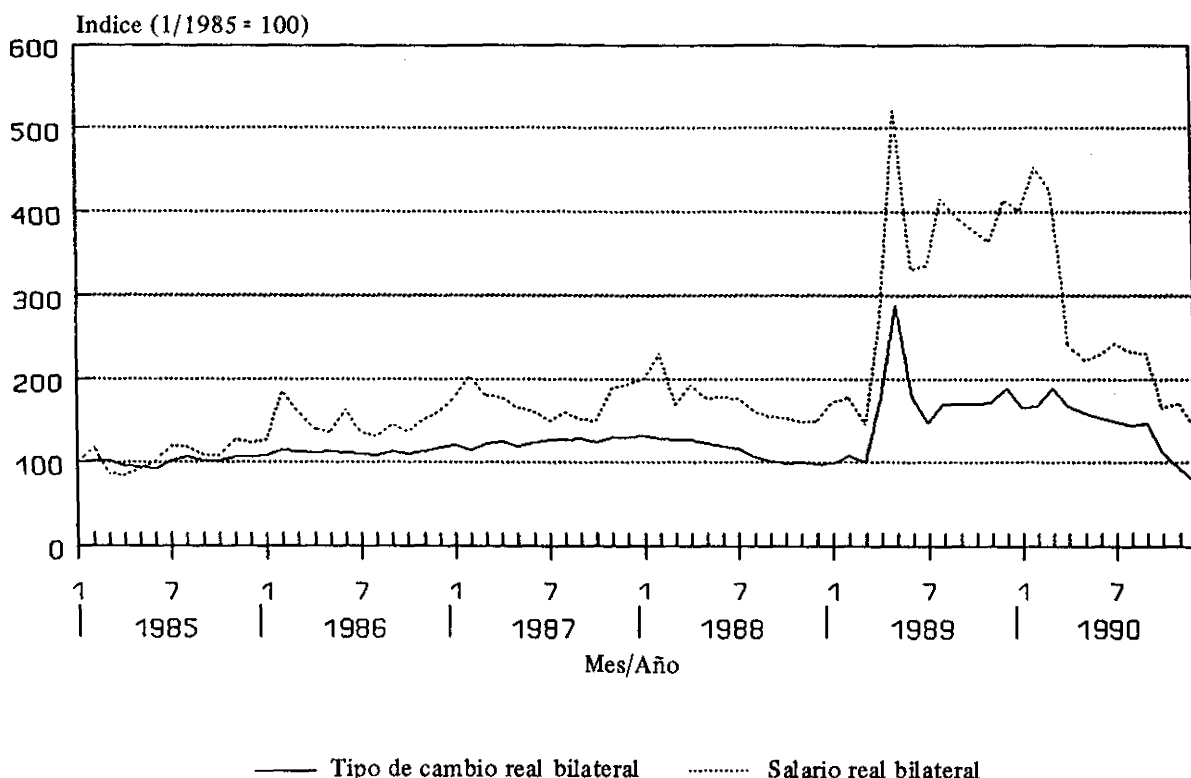
¹² Los datos disponibles no eran suficientemente detallados y el horizonte temporal era demasiado corto para efectuar un examen estadístico riguroso de estas hipótesis.

Cuadro 2
 ARGENTINA: ESTRUCTURA DE SU COMERCIO CON EL BRASIL, 1984 A 1989
 (Miles de dólares a precios corrientes)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989
<i>1. Exportaciones al Brasil</i>						
Alimentos y animales vivos	201 656	197 137	378 066	247 074	236 530	526 897
Trigo	107 323	105 811	76 863	96 176	88 081	158 366
Hortalizas	17 638	21 691	54 142	37 092	39 493	58 085
Manzanas	26 095	24 771	35 099	32 059	23 492	28 199
Bebidas y tabaco	72	191	633	307	559	3 364
Materiales en bruto, no comestibles	40 571	11 979	16 952	22 533	29 860	28 336
Combustibles minerales	20 440	63 474	23 380	84	4 109	19 344
Aceites, grasas, ceras	69 728	70 345	41 972	25 396	37 425	43 990
Productos químicos	37 449	38 345	47 253	64 153	112 533	129 452
Orgánicos	12 991	13 859	9 363	23 331	67 760	53 152
Inorgánicos	14 462	14 307	23 503	23 338	28 048	35 662
Manufacturas	68 061	54 179	106 184	79 414	51 864	175 481
Cuero	59 314	47 598	89 039	40 014	11 192	9 813
Maquinaria y equipo de transporte	31 612	50 079	65 695	84 629	111 239	159 203
Maquinaria industrial	5 128	5 100	9 718	16 577	17 350	33 313
Máquinas de oficina	415	480	3 508	4 881	11 410	9 888
Maquinaria eléctrica	2 390	4 835	6 813	3 724	3 149	9 900
Motores de vehículos	84	4 999	7 212	8 278	10 803	14 364
Partes de vehículos	22 664	33 808	33 332	33 118	32 044	49 644
Manufacturas varias	8 563	10 524	17 718	15 646	23 698	38 096
Productos no clasificados en otra parte	58	38	216	95	144	267
<i>Total</i>	<i>478 210</i>	<i>496 291</i>	<i>698 069</i>	<i>539 331</i>	<i>607 961</i>	<i>1 124 430</i>
<i>2. Importaciones del Brasil</i>						
Alimentos y animales vivos	106 008	76 083	109 346	89 287	66 943	45 884
Café	34 348	24 127	50 998	28 994	17 132	13 062
Bebidas y tabaco	44	84	1 085	1 527	1 934	2 769
Materiales en bruto, no comestibles	116 825	99 819	122 667	125 868	132 079	166 098
Mineral de hierro	66 260	70 290	86 675	87 094	92 954	132 806
Combustibles minerales	11 186	18 119	867	31 135	51 051	2 218
Aceites, grasas, ceras	1 291	1 952	1 137	1 019	1 169	1 015
Productos químicos	195 432	137 583	168 822	181 030	220 971	191 816
Orgánicos	67 863	49 726	80 790	95 538	112 369	117 399
Inorgánicos	11 844	7 750	12 275	11 339	13 882	12 623
Manufacturas	216 928	113 396	109 665	145 516	270 125	140 147
Productos siderúrgicos	137 844	60 770	34 475	63 650	186 445	80 903
Maquinaria y equipo de transporte	162 807	147 010	158 244	221 797	207 314	159 658
Maquinaria industrial	25 967	23 338	26 385	35 438	43 553	34 521
Máquinas de oficina	19 399	17 684	10 718	11 363	12 288	10 199
Maquinaria eléctrica	38 865	29 074	36 302	32 629	34 200	26 743
Motores de vehículos	8 898	8 858	14 642	16 650	20 152	14 327
Partes de vehículos	41 822	36 902	44 235	63 291	56 481	41 949
Manufacturas varias	20 566	17 397	19 074	21 247	19 248	10 999
Productos no clasificados en otra parte	51	86	374	795	543	670
<i>Total</i>	<i>831 138</i>	<i>611 529</i>	<i>691 281</i>	<i>819 221</i>	<i>971 377</i>	<i>721 274</i>
<i>Saldo del intercambio</i>	<i>(352 928)</i>	<i>(115 238)</i>	<i>6 788</i>	<i>(279 890)</i>	<i>(363 416)</i>	<i>403 156</i>

Fuente: Oficina de Estadística de las Naciones Unidas, International Commodity Trade Data Base (COMTRADE).

Gráfico 3
**ARGENTINA Y BRASIL: TIPOS DE CAMBIO Y SALARIOS
 REALES BILATERALES, 1985 A 1990^a**



Fuente: Brasil: Fundación Getúlio Vargas, *Conjuntura Econômica*.

Argentina: *El Economista*.

^aUn aumento de los índices representa una devaluación monetaria bilateral / caída de los salarios reales para Argentina.

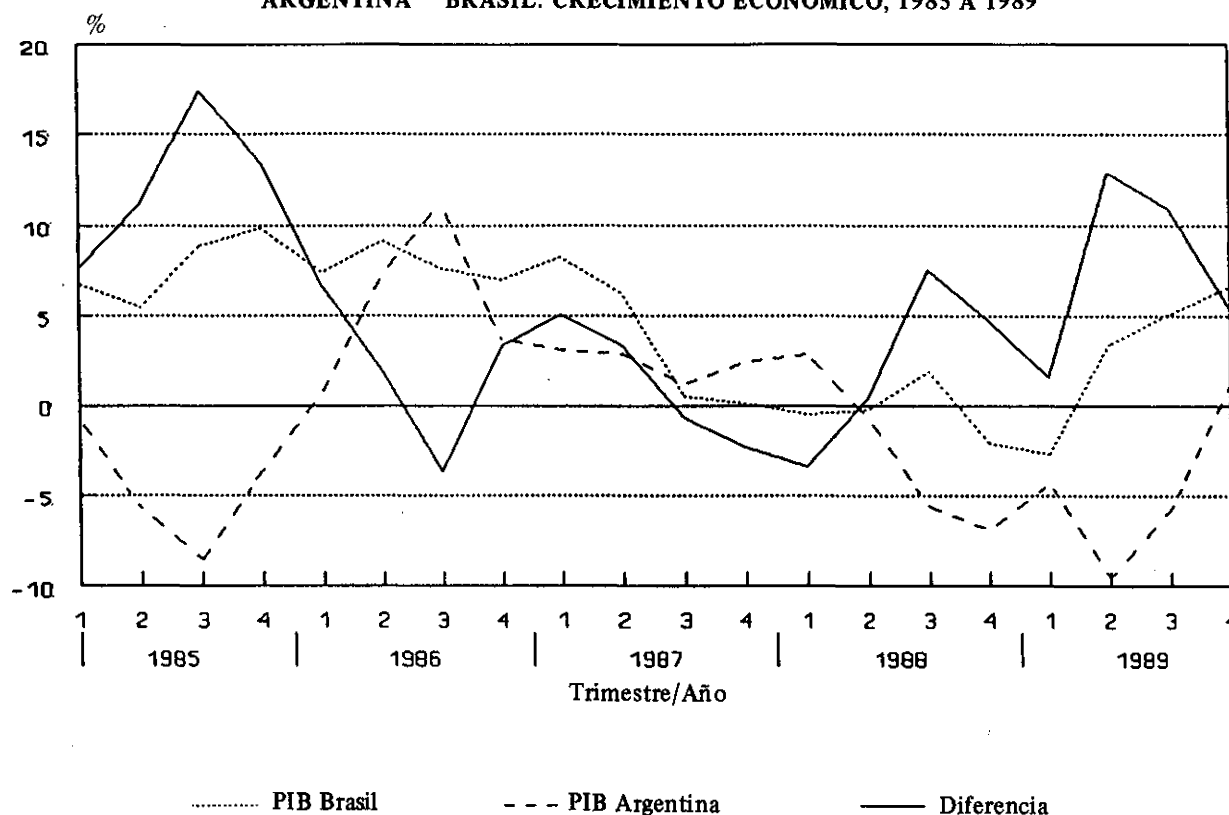
se reflejan en menores importaciones, mientras que en los demás años aumentan, pese a las condiciones de crecimiento interno relativamente desfavorables. En este caso, la evolución se explica en parte por la composición sectorial de las importaciones. Dos sectores —productos químicos y siderúrgicos— han consolidado su participación en las importaciones bilaterales, y representan 56% de las importaciones totales en 1989. Ambos aumentaron considerablemente su vocación exportadora en el período, lo que se atribuye en parte a las medidas de promoción de las exportaciones introducidas en 1985¹³ y a los problemas inherentes a los procesos de producción en gran escala durante periodos de floja deman-

da interna. En este sentido, las importaciones desde Brasil en estos sectores se destinan a actividades industriales orientadas cada vez en mayor proporción a la exportación. Naturalmente son muy limitadas las repercusiones de la demanda interna. Además, el interés del Estado en el desarrollo de estos sectores podría haber mitigado los efectos adversos del medio macroeconómico.

Aparte estas observaciones, la menor sensibilidad de las corrientes comerciales bilaterales, en particular ante las variaciones del tipo de cambio, podría atribuirse a defensas contra la inestabilidad macroeconómica interna como la que proporcionan las políticas de promoción de las exportaciones en ambos países. Por ejemplo, el sistema brasileño de financiamiento de las exportaciones brinda una protección eficaz para los

¹³ Un análisis de la política de promoción de exportaciones de la Argentina aparece en CEPAL (1990).

Gráfico 4
ARGENTINA – BRASIL: CRECIMIENTO ECONOMICO, 1985 A 1989



Fuente: Brasil: Fundación Getulio Vargas.

Argentina: Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL).

exportadores contra las fluctuaciones de los tipos de cambio y las tasas de interés reales.¹⁴ En otras palabras, un medio externo relativamente desfavorable podría así y todo resultar preferible a las condiciones predominantes en los mercados internos.

2. El MERCOSUR

En el contexto del proyecto MERCOSUR, ante la armonización de las políticas sectoriales y comerciales prevista, así como ante la tendencia general a reducir el papel del Estado en las actividades comerciales e industriales, podría reducirse el impacto de las medidas mencionadas de defensa contra la inestabilidad macroeconómica interna

¹⁴ Ribeiro Ratto (1989) ha efectuado una evaluación reciente de los incentivos financieros.

y externa. Además, la reducción efectiva de las barreras arancelarias y no arancelarias podría elevar la participación de los agentes económicos privados en el comercio bilateral y originar inversiones bilaterales. En ese caso, aumentaría considerablemente el impacto de las políticas macroeconómicas y de la inestabilidad sobre el intercambio bilateral.

Adquirirán importancia, entonces, las cuestiones relativas al tipo de cambio. Aparte la necesidad de reducir la inestabilidad del tipo de cambio, ya que representa un costo para el comercio, tendrá que ser objeto de detenido estudio la cuestión de determinar y defender un tipo de cambio real bilateral adecuado.¹⁵ Mientras que

¹⁵ Williamson (1983) presenta un estudio metodológico de las diversas alternativas para definir una tasa de cambio adecuada a mediano plazo.

el primer fenómeno seguirá los mismos altibajos que los esfuerzos por reducir la inestabilidad macroeconómica, cualquier solución para el segundo problema tendrá que relacionarse con la situación en la cual ambos países han logrado un equilibrio macroeconómico sostenible. Por estas dos razones, la convergencia macroeconómica hacia un nivel estable en ambos países se conver-

tirá en factor decisivo en el proceso de establecer una zona de libre intercambio entre ambos. Sin embargo, si no puede lograrse la estabilización macroeconómica, el impacto cada vez más negativo de las distorsiones macroeconómicas sobre el comercio y las inversiones bilaterales se constituirá seguramente en un obstáculo importante para la concreción del proyecto MERCOSUR.

V

Conclusiones

Las principales conclusiones del presente artículo pueden resumirse en las seis declaraciones siguientes:

1. Un alto grado de integración y de interdependencia, como se aprecia en el Grupo de los Siete y en la CEE, lleva casi automáticamente a la coordinación de la política macroeconómica, que, al tener éxito, favorece a su vez la integración económica. En contraste con esta especie de "círculo virtuoso", un bajo grado de interdependencia económica, como ocurre entre los países de la ALADI, hace perder urgencia a la coordinación de la política macroeconómica desde el punto de vista nacional, y ésta resulta más onerosa en términos de soberanía nacional. Si esta falta de coordinación tiene un impacto negativo importante sobre las relaciones económicas, se convierte en gran obstáculo para elevar el grado de integración e interdependencia, lo que desemboca en un "círculo vicioso". En este tipo de situación la coordinación de la política macroeconómica constituye un requisito previo más bien que una consecuencia del progreso en materia de integración económica.

2. Por efecto de las modalidades específicas que ha asumido la cooperación en materia de política macroeconómica y de las circunstancias que la han rodeado en el Grupo de los Siete y la CEE, la mayoría de las enseñanzas que derivan de esa experiencia casi no pueden aplicarse en América Latina. En el Grupo de los Siete se trata sobre todo del papel decisivo que ha cumplido el alto grado de integración de los mercados financieros, factor inexistente todavía en América Latina. Para la CEE, la falta de comparabilidad deriva en

primer lugar de la coordinación de la política macroeconómica producida de hecho por el Sistema de Bretton Woods en los primeros quince años de su existencia, hasta comienzos de los años setenta. En segundo lugar, los intentos posteriores de aplicar mecanismos que coordinan las variables monetarias y los tipos de cambio nominales a fin de reducir y hacer convergir las tasas nacionales de inflación y en algunos casos para ganar la confianza del medio interno en las políticas deflacionarias, sólo pueden ser eficaces si existe para comenzar un nivel relativamente bajo de inestabilidad macroeconómica y si las economías más grandes involucradas registran un alto grado de estabilidad.

3. Sin embargo, de la experiencia del Grupo de los Siete y la CEE se desgranar algunas orientaciones generales para la coordinación internacional de la política macroeconómica. Los objetivos concretos y la intensidad de la política macroeconómica pueden variar ampliamente con el tiempo, desde el intento de lograr la convergencia general de los resultados macroeconómicos nacionales aplicando políticas internas más bien incoordinadas, hasta la genuina coordinación de la acción discrecional a fin de alcanzar metas establecidas de común acuerdo. Sin embargo, hay dos requisitos básicos para lograr una buena coordinación internacional, de cualquier índole. En primer lugar, los autores de la política de las distintas naciones deben compartir una visión común sobre el funcionamiento general del medio macroeconómico, ya que pueden así ponerse de acuerdo sobre las causas y las soluciones de los problemas macroeconómicos internacionales. En

segundo lugar, las autoridades nacionales deben ejercer control sobre sus principales instrumentos macroeconómicos internos, a fin de conseguir los efectos previstos en el plano internacional.

4. Aunque la inestabilidad macroeconómica de Argentina y Brasil tuvo su origen principalmente en los desequilibrios externos, esa inestabilidad se ha visto después agravada por dos circunstancias internas, a saber, la capacidad creciente de los agentes económicos de protegerse de las fluctuaciones macroeconómicas, y la pérdida de confianza en la política macroeconómica, fruto de su incapacidad para restablecer los equilibrios monetarios y fiscales internos. Ambos factores le han ido restando eficacia al uso de los instrumentos macroeconómicos. Por consiguiente, uno de los requisitos antes mencionados para la coordinación de políticas macroeconómicas no se está cumpliendo, aunque actualmente los responsables nacionales de la política coinciden en general sobre las causas de la inestabilidad, como puede apreciarse por la prioridad que se asigna en ambos países al restablecimiento del equilibrio fiscal. De ahí que todo intento por llegar a una verdadera y estrecha coordinación de políticas macroeconómicas exija el restablecimiento de la estabilidad interna, lo que a su vez depende de la restauración de la confianza nacional en la política macroeconómica.

5. Durante el tiempo relativamente corto que se ha considerado, se ha visto que las corrientes comerciales entre ambos países reaccionan ante las influencias macroeconómicas sólo cuando éstas se exacerban en magnitud y duración. Ha sido evidente el impacto de los cambios de la actividad económica, pero menos notable la incidencia de las grandes fluctuaciones de los precios bilaterales relativos (tipos de cambio, costos de mano de obra y financieros). Ello se atribuye

a dos factores: en primer lugar, una proporción considerable del comercio bilateral está compuesta todavía de productos de especial importancia nacional, amparados por políticas sectoriales especiales y por acuerdos de intercambio intergubernamentales, sistemas que presumiblemente reducen su vulnerabilidad a las variaciones macroeconómicas. En segundo lugar, la complicada estructura de sistemas nacionales de comercio puede haber reducido el riesgo del comercio exterior en comparación con las grandes incertidumbres de los mercados internos, con lo cual las actividades comerciales internacionales han resultado aún más atractivas.

6. Ambos elementos perderán importancia en una futura zona de libre intercambio. En el grado en que se armonicen las políticas sectoriales, se alcance cierto grado de estabilidad interna y aumente la importancia de las actividades privadas de comercio o inversión, los efectos de las transformaciones macroeconómicas —sobre todo la variabilidad y el desajuste del tipo de cambio— adquirirán creciente importancia para el desarrollo de las relaciones bilaterales. Sin embargo, por el hecho de que todavía es limitada la importancia del comercio bilateral en los resultados económicos globales de ambos países, sería difícil prever cómo podrían sobrevivir los intentos de lograr una estrecha coordinación de políticas macroeconómicas ante situaciones de conflicto entre la consecución de objetivos nacionales y las aspiraciones de cooperación. Este hecho, junto con el alto grado de inestabilidad que todavía impera en ambas economías, sugiere que para lograr un equilibrio sostenible la convergencia macroeconómica en ambos países aplicando políticas internas no necesariamente coordinadas es más conveniente y factible que los intentos por lograr una verdadera coordinación de políticas macroeconómicas.

(Traducido del inglés)

Bibliografía

- Bank of England (1991): The exchange rate mechanism of the European monetary system: a review of the literature, *Quarterly Bulletin*, vol. 31, N° 1, Londres, febrero.
- Bekermann, Marta (1990): La coordinación de las políticas económicas y la integración de América Latina, *Comercio exterior*, vol. 40, N° 8, México, D.F., Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., agosto.
- Briz de Labra, Ricardo y D. Carbajo Vasco (1988): *La política monetaria europea: componentes y evolución*, Madrid, Talvium Editorial.
- Bryant, Ralph C. y otros (comps.) (1988): *Empirical Macro-*

- economics for Interdependent Economies*, 2 vols., Washington, D.C., The Brookings Institution.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1990): *Sistemas de promoción a las exportaciones industriales: la experiencia argentina en la última década* (I.C/BUE/L.117), Documentos de trabajo N° 35, Buenos Aires, abril.
- Cooper, Richard N. (1985): Economic interdependence and coordination of economic policies, R.W. Jones y P.B. Kenen (eds.), *Handbook of International Economics*, vol. 2, Amsterdam, Elsevier Science Publishers.
- De Grauwe, Paul (1988): Exchange rate variability and the slowdown in growth of international trade, *IMF Staff Papers*, vol. 35, N° 1, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), marzo.
- Gasiorowski, Mark J. (1985): The structure of Third World economic interdependence, *International Organization*, vol. 39, N° 2, Madison, Wisconsin, University of Wisconsin Press.
- Giavazzi, Francesco y M. Pagano (1988): The advantage of tying one's hands, *European Economic Review*, vol. 32, Amsterdam, North-Holland Publishing Company.
- Halperin, Marcelo (1990): La armonización de políticas económicas en el futuro de ALADI", *Integración Latinoamericana*, año 15, N° 160, Buenos Aires, Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), septiembre.
- Keohane, Robert O. y J.S. Nye (1977): *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston, Mass., Little Brown.
- Kremers, Jeroen J.M. (1990): Gaining policy credibility for a disinflation: Ireland's experience in the EMS, *IMF Staff Papers*, vol. 37, N° 1, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), marzo.
- Lerda, Juan Carlos y C. Mussi (1987): "Coordenação de políticas macroeconómicas no contexto da integração argentino-brasileira: uma avaliação crítica, Rabello Versiani y otros, *Brasil-Argentina-Uruguai: a integração em debate*, São Paulo, Editora Marco Zero y Editora Universidade de Brasília, julio.
- Padoa Schioppa, Tommaso (1985): Policy cooperation and the EMS experience, William H. Buiter y Richard C. Marsto (comps.) *International Policy Coordination*, Cambridge, Mass., Cambridge University Press.
- Persson, Torsten (1988): *Credibility of Macroeconomic Policy. An Introduction and a Broad Survey*, Reprint series, N° 366, Estocolmo, University of Stockholm, Institute for International Economic Studies.
- Putman, Robert D. y Nicholas Bayne (1987): *Hanging Together, Cooperation and Conflict in the Seven-Power Summits*, Cambridge Mass, Harvard University Press.
- Ribeiro Ratto Jr., Octávio (1989): O actual sistema de financiamento das exportações, *Revista Brasileira de Comercio Exterior*, año IV, N° 22, Rio de Janeiro, Fundação Centro de Estudos do Comercio Exterior, marzo-abril.
- Steinherr, Alfred (1984): Convergence and coordination of macroeconomic policies: some basic issues, *European Economy*, N° 20, Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas, julio.
- Tavares de Araujo Jr., José (1990): Integración económica en América del Norte y el Cono Sur, *Comercio Exterior*, vol. 40, N° 8, México, D.F., Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.S., agosto.
- Tollison, Robert D. y T.D. Willett (1973): International integration and the interdependence of economic variables, *International Organization*, vol. 27, N° 2, Madison, Wisconsin, University of Wisconsin Press.
- Van der Ploeg, F. (1989): *Macroeconomic Policy Coordination and Monetary Integration: A European Perspective*, publicación N° 42, La Haya, Consejo Científico para la Política Gubernamental de los Países Bajos, mayo.
- Williamson, John (1983): *The Exchange Rate System*, Washington, D.C., Institute for International Economics, septiembre.

Compatibilidad entre la integración subregional y la hemisférica

*Juan Alberto Fuentes K.**

En este artículo se examinan las acciones de integración subregional que podrían ser congruentes con los objetivos de aumentar la competitividad, aprovechar las oportunidades creadas por la Iniciativa de las Américas y avanzar hacia una economía mundial abierta en que predominen las reglas multilaterales y no el ejercicio del poder. En particular, se argumenta que la integración subregional puede, por una parte, servir de precedente para posibles acuerdos no discriminatorios posteriores y, por otra, crear condiciones favorables para el crecimiento basado en mayor eficiencia y competitividad, a la vez que promueve la inversión nacional y extranjera.

Esta doble potencialidad de la integración subregional se explora de manera preliminar en relación con la liberalización del comercio, las reglas aplicables a él y la movilidad de factores. Aparte de considerar los efectos potenciales de liberalizar la aplicación de barreras arancelarias y no arancelarias, se evalúa la posibilidad de realizar acciones conjuntas en temas que han estado sujetos a negociaciones comerciales multilaterales y a negociaciones de los Estados Unidos con el Canadá y México, como son los derechos compensatorios, las salvaguardias, las reglas de origen, los servicios y la propiedad intelectual. Finalmente, se identifican algunos requisitos institucionales de los procesos de integración subregional a la luz de los objetivos mencionados, y se exploran las consecuencias del proceso de transición que seguirá a la liberalización resultante de la integración subregional y hemisférica.

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

Introducción

Después de una etapa de crisis, en que a la ausencia de orientación general se sumó un exceso de flexibilidad, el proceso de integración de América Latina y el Caribe parece estar ingresando a una nueva fase que conjuga el pragmatismo con un mayor sentido de dirección cuya fuente principal pareciera ser la búsqueda de la competitividad internacional. A lo anterior hay que agregar la necesidad de alcanzar dos objetivos aparentemente contradictorios: constituir una economía mundial en que predominen las reglas multilaterales y no el ejercicio del poder, y aprovechar las oportunidades creadas por la Iniciativa de las Américas. La integración subregional puede asumir como función importante la de compatibilizar estas dimensiones de la política comercial, estableciendo puntos de apoyo para aumentar la competitividad, aprovechar la integración hemisférica y avanzar efectivamente hacia una economía internacional abierta; se trataría de una integración económica claramente orientada 'hacia afuera'.

El objetivo de este artículo es identificar las acciones de integración subregional que sean congruentes con esta orientación. Se consideran sujetos a esta integración los países que ya forman parte de grupos como el MERCOSUR, el Grupo Andino, el Mercado Común Centroamericano y CARICOM, pero no se descarta la posibilidad de considerar agrupaciones alternativas o la ampliación de los grupos existentes. Cabe advertir, por otra parte, que existen grandes diferencias entre las distintas agrupaciones, que a su vez son el reflejo de la creciente diversidad de los países que forman parte de América Latina y el Caribe.

En el artículo se identifican los temas de discusión, o materias pendientes, que requieren tomarse en cuenta a la hora de impulsar la integración subregional ante las tareas mencionadas. Se comienza con un breve análisis de la relación existente entre la integración —subregional y hemisférica— y la competitividad, para luego considerar la vinculación entre la integración y el multilateralismo. Enseguida se pasa a la parte medular del trabajo que, como ya se mencionó, consiste en identificar las acciones subregionales que sean congruentes con la búsqueda de la competitividad, el aprovechamiento de la integración hemisférica y el avance hacia una economía mundial abierta y no discriminatoria. Debido al ám-

bito geográfico más amplio de la integración hemisférica estos temas no agotan las materias susceptibles de negociarse en el momento de establecer una zona hemisférica de libre comercio, aunque las áreas de acción comunes parecen representar la mayor parte de los temas que atañen a la integración subregional en sí. En todo caso,

el presente artículo es una introducción a cada tema y constituye una primera consideración de los criterios económicos a partir de los cuales se podría realizar una evaluación más profunda de los temas en el caso específico de ciertos países o agrupaciones de países de América Latina y el Caribe.

I

La integración subregional y la competitividad

La integración subregional puede contribuir a aumentar la competitividad por los efectos que produce en la eficiencia, la incorporación de progreso técnico y la inversión. A continuación se describe resumidamente la relación entre estas variables y la integración subregional en América Latina y el Caribe.

1. La eficiencia

Con los procesos unilaterales de liberalización que se han llevado a cabo en América Latina y el Caribe a partir de la década de 1980, se han reducido los costos potenciales de la integración, en particular, el costo que para los países de menor desarrollo relativo significaba importar productos más caros de sus vecinos que de países que no eran parte de los acuerdos de integración. Es más, con la integración subregional es probable que las importaciones intrarregionales sustituyan a bienes producidos menos eficientemente a nivel nacional, lo que de acuerdo con la teoría tradicional de las uniones aduaneras, favorecería al consumidor y liberaría recursos que podrían destinarse de manera más eficiente a producir bienes competitivos en los mercados regionales o internacionales.¹ Congruente con lo anterior, también se reducirían las rentas monopólicas y la ineficiencia resultante de los agentes improductivos asociados a éstas.

¹ Para la consideración de la creación y desviación del comercio a nivel hemisférico, véase CEPAL, 1990a. Según la teoría, la liberalización unilateral previa habría reducido las posibilidades de desviación de comercio, y la liberalización intrarregional del comercio redundaría en creación de comercio.

2. Las externalidades tecnológicas y el progreso técnico

La integración y liberalización de los mercados puede ampliar los efectos de la innovación al reducir el costo medio de la investigación y el desarrollo tecnológicos, aumentar la eficiencia y el uso de los insumos especializados o de los servicios de apoyo, y generar externalidades tecnológicas (Baldwin, 1989; CEPAL, 1990b). Así, un mercado ampliado permitiría aprovechar en mayor medida la inversión en investigación y desarrollo, al explotar economías de escala y reducir la relación entre los precios de costo y venta. La estandarización de las reglamentaciones tendría un efecto similar que, junto con la eliminación de las barreras nacionales a la competencia en general, aumentaría los incentivos a la innovación, a base de una interacción más intensa entre las empresas y de mayores exigencias de los consumidores locales, como lo ha analizado M. Porter en varios países industrializados (Porter, 1990). Además, la integración crearía oportunidades para aprovechar las economías de escala en otras actividades, incluidas la producción y la comercialización que, en el caso de las industrias exportadoras nacientes, podría ser particularmente importante.

El establecimiento de un mercado ampliado también podría significar costos para el proceso de desarrollo e incorporación de progreso técnico debido a las restricciones geográficas impuestas a la liberalización, que afectarían a un grupo de países pero no a otros que son fuente internacional de innovaciones y de posibles externa-

lidades tecnológicas derivadas de la presencia de múltiples innovadores. Pero dado que estos efectos no dependen únicamente de la relación entre los mercados de bienes sino también de la proximidad, intensidad y calidad de la interacción entre los agentes económicos, existiría la posibilidad de debilitar los efectos negativos de la ampliación discriminatoria de mercados mediante arreglos institucionales tendientes a aprovechar en mayor medida los efectos positivos de la proximidad geográfica y cultural.²

3. *La inversión*

A la luz de lo anterior pueden identificarse tres efectos de la integración en la inversión. Primero, suponiendo que la inversión esté dada por su rendimiento esperado y por el costo de obtener los recursos, la mayor eficiencia resultante de los beneficios (netos) de la asignación más eficiente

de los recursos redundaría en un aumento del ingreso que, a su vez, conduciría a un incremento del ahorro y a mayores niveles de inversión. En segundo lugar, la inversión tanto nacional como extranjera aumentaría como consecuencia de su mayor tasa de rendimiento derivada de la liberalización, la desregulación, las economías de escala, las innovaciones, las externalidades y los estándares comunes. Tanto el primero como el segundo efecto contribuirían a ampliar o multiplicar los beneficios originados en la mejor asignación (estática) de los recursos, a la vez que la incorporación de progreso técnico, que sería parte de la inversión, implicaría mayor competitividad. Finalmente, las expectativas que crearía un mercado ampliado, con posibilidades de mayores ganancias totales, contribuirían a aumentar tanto la inversión nacional como la extranjera, y podrían generar un mayor poder de negociación ante las grandes empresas extranjeras.

II

La integración hemisférica y la competitividad

Ante los efectos de la integración subregional en la competitividad, puede concluirse que la integración hemisférica ofrece oportunidades de reforzar o ampliar estos efectos, creándose por consiguiente la posibilidad de una relación de fortalecimiento recíproco entre ambos procesos. A continuación se describe resumidamente cómo la integración a nivel hemisférico podría ampliar los efectos de la integración subregional en la eficiencia, la incorporación de progreso técnico y la inversión, en particular mediante el acceso a un mercado amplio y seguro.

² Las externalidades existentes a nivel local, derivadas del contacto estrecho y continuo entre los agentes productivos puede, evidentemente, ser de la mayor importancia, como lo muestran las experiencias de Brasil (parques tecnológicos), Estados Unidos (Silicon Valley) o Alemania (Valle del Ruhr). El fomento de externalidades locales puede ser una de las bases fundamentales de la integración fronteriza o de la integración entre países pequeños y cercanos, como los centroamericanos. Sobre el tema de la interacción entre los agentes productivos, las externalidades y los arreglos institucionales en América Latina y el Caribe, véase en particular CEPAL, 1990b, pp. 73-75, 114-118 y 172-177.

1. *La eficiencia*

La contribución de la integración hemisférica a la eficiencia dependerá en buena parte del grado de liberalización comercial alcanzado anteriormente y de la importancia del comercio existente entre los países que se integran. Si ya existía una liberalización unilateral anterior, el costo de obtener importaciones más caras de Norteamérica como resultado de un acuerdo preferencial con alguno o todos los miembros del Acuerdo Norteamericano de Libre Comercio (NAFTA) sería reducido. Este sería el caso de México. Por otra parte, según la teoría tradicional, se obtendrían beneficios del desplazamiento de la producción latinoamericana y caribeña ineficiente por bienes producidos más eficientemente en los países miembros del NAFTA o en los Estados Unidos, en particular ya que ello equivaldría a una reducción unilateral de la protección en la medida que las importaciones ya proceden de los Estados Unidos o de los miembros del NAFTA. Esta habría sido la experiencia del Canadá, por ejemplo, cuyas im-

portaciones procedían en su mayor parte de los Estados Unidos cuando se acordó el libre comercio entre ambos países. En el Canadá se habrían combinado, por lo tanto, los beneficios derivados de la liberalización del comercio por la vía de las importaciones, con la consiguiente reasignación de recursos, y los resultantes del acceso más seguro de las exportaciones canadienses al mercado estadounidense.³

2. El acceso al mercado norteamericano

La principal contraparte comercial de América Latina y el Caribe en su conjunto en los últimos años ha sido los Estados Unidos, que ha absorbido algo más de la tercera parte de las importaciones y exportaciones del total de la región (CEPAL, 1990a), con importantes diferencias de grado entre los países. Mantener el acceso abierto a ese mercado, y liberalizarlo, cobra importancia al reconocer que si bien las exportaciones latinoamericanas y caribeñas con ese destino crecieron a un ritmo más acelerado que las dirigidas a otras partes del mundo, y al final de la década de 1980 se aplicaba en los Estados Unidos un arancel medio ponderado de solo un 2%, ha habido un creciente proteccionismo no arancelario por parte de ese país en algunas áreas (CEPAL, 1990a; Gonçalves y De Castro, 1989).⁴ Uno de los principales beneficios de la integración hemisférica, sería evitar que este proceso continúe.

Al final del decenio de 1980 las barreras no arancelarias se aplicaban a un 18.9% de las exportaciones totales de la región (excluidos el Caribe y Centroamérica), en particular a las de prendas de vestir, hierro, acero, hilados, tejidos, textiles, semillas oleaginosas, nueces y materias primas agrícolas; Argentina, Colombia y Brasil eran los países más afectados. Además, los Estados Unidos tradicionalmente ha sido el país que

³ G.K. Helleiner compara algunos de los argumentos centrales de la negociación de los acuerdos de libre comercio entre el Canadá y los Estados Unidos y entre México y los Estados Unidos, destacándose como importante la necesidad de un acceso seguro al mercado de los Estados Unidos por parte de ambos países, en contraste con la mayor importancia que dio el Canadá a los beneficios de la reducción de la protección canadiense (creación de comercio). En México, la liberalización unilateral previa habría reducido la importancia de este último efecto. Véase Helleiner, 1990.

⁴ A su vez, el escalonamiento arancelario resulta en cierta dispersión en torno al arancel medio ponderado del 2%.

más ha acudido a acuerdos sobre restricciones voluntarias de exportación, así como a derechos compensatorios y a medidas antidumping (Olechowski, 1987), y al uso de instrumentos discriminatorios de presión como la Sección 301. La liberalización de las barreras arancelarias y no arancelarias en los Estados Unidos en particular podría, por consiguiente, tener un efecto decisivo en las exportaciones y las inversiones nacionales y extranjeras en América Latina y el Caribe, si bien los problemas inherentes a un proceso de transición incierto o a un acceso inseguro podrían minar las expectativas o volverlas negativas.

3. La inversión extranjera y las externalidades tecnológicas

Si América Latina y el Caribe lograran tener acceso seguro a un mercado grande como el de los Estados Unidos podrían generar expectativas particularmente positivas, basadas sobre todo en la capacidad que adquirirían de atraer inversión extranjera y en las posibilidades que tendrían de generar un amplio proceso de reorganización industrial a nivel continental, que en realidad rebasa las posibilidades técnicas de ser medido de antemano con precisión. En este contexto, además, cobrarían especial importancia los arreglos institucionales entre agentes latinoamericanos, caribeños y norteamericanos que pudieran dar lugar a la generación y aprovechamiento de externalidades tecnológicas, sobre todo en torno a la explotación de los recursos naturales y al empleo de recursos humanos calificados.

En ese caso no tendría que esperarse la constitución de un mercado hemisférico ampliado, aunque cabe prever que esta expectativa estimularía la concreción de nuevos arreglos institucionales. En este sentido es significativo que los países del Grupo Andino hayan aprobado, como parte de sus lineamientos de acción frente a la Iniciativa de las Américas, propuestas de proyectos andino-americanos de investigación y desarrollo tecnológico con participación empresarial, y la promoción de la subcontratación de proyectos de investigación y desarrollo de entidades de los Estados Unidos con entidades andinas (SELA, 1991a). De ese modo se contribuiría a evitar el éxodo de profesionales que en ocasiones se asocia con la integración de dos regiones con diferentes niveles de desarrollo.

III

La integración ante los acuerdos multilaterales

Las propuestas originales del GATT respecto a las uniones aduaneras y a las zonas de libre comercio permitían que éstas fueran compatibles con el GATT, y de acuerdo con la teoría económica tradicional también los arreglos preferenciales pueden aumentar el bienestar de los países participantes y de los países excluidos de estos acuerdos (Bhagwati, 1990). La relación entre los distintos procesos de integración y el grado de discriminación geográfica y sus efectos dependerá, por consiguiente, de las características específicas de los procesos de integración que se pongan en práctica. Por ejemplo, en la medida en que los efectos de la liberalización comercial sean mayores que los de la discriminación geográfica, como se propone en las secciones siguientes, la integración estará contribuyendo a la formación de una economía internacional menos discriminatoria.

Por otra parte, las negociaciones en el marco de la Ronda Uruguay han evidenciado la posibilidad de que los países del hemisferio occidental formen alianzas fecundas en torno a temas que involucran la liberalización multilateral del comercio, como en el caso de la agricultura. Se plantea así la posibilidad de una verdadera alianza estratégica con negociaciones a nivel hemisférico que puedan servir de precedentes para la adopción de acuerdos multilaterales no discriminatorios, pero que ameritan un análisis cuidadoso en cada caso.

Así, la aplicación de normas de salvaguardia de acuerdo con los criterios adoptados por los Estados Unidos en el caso del NAFTA, junto con la intención de abarcar temas como los de los subsidios, compras del sector público y restricciones basadas en problemas de balance de pagos, en el caso de las zonas de libre comercio que formarían parte de la Iniciativa de las Américas en general,⁵ sugieren la posible aplicación regional o hemisférica de las medidas comerciales favorecidas por los Estados Unidos en el seno del

GATT que no han podido acordarse a nivel multilateral, pero que podrían servir de precedentes para lo que a la postre se acuerde a ese nivel.⁶ Además, estas áreas podrían incluir "provisiones especiales para manejar el comercio y el acceso a recursos naturales y productos derivados de recursos naturales" (Frechette, 1991).

También es conocido el énfasis que pone los Estados Unidos en favorecer la liberalización del comercio de servicios y la eliminación de las restricciones aplicables a la inversión extranjera y a la explotación comercial de la propiedad intelectual. Un argumento esgrimido a favor de la negociación del acuerdo de libre comercio entre los Estados Unidos y el Canadá, por ejemplo, fue la posibilidad de avanzar en la fijación de reglas sobre estas materias que, ante el lento avance de los acuerdos en el seno del GATT, sirvieran de precedente para establecer reglas multilaterales en una etapa posterior (Schott, 1989).

Frente a lo expuesto, existe la posibilidad de colocar el hemisferio occidental a la vanguardia de la liberalización multilateral, lo cual plantea riesgos y oportunidades. Por una parte, la integración subregional contribuiría a sentar precedentes, como en el caso del acuerdo entre los Estados Unidos y el Canadá, para favorecer la posición de los países latinoamericanos y caribeños a nivel hemisférico, y para reforzar la posibilidad de que la integración interamericana efectivamente contribuya al establecimiento de una economía internacional no discriminatoria en que predomine la aplicación de reglas y no el ejercicio del poder. Un medio para lograr este fin sería el uso de instrumentos comerciales que minimizaran los efectos negativos de la discriminación al mismo tiempo que aseguraran los beneficios resultantes de avanzar hacia situaciones de mayor liberalización.

⁵ Declaraciones de Myles Frechette del 12 de junio de 1991: "EE.UU. considera que Iniciativa para las Américas y Ronda Uruguay se complementan" (Frechette, 1991).

⁶ Desde la perspectiva de América Latina y el Caribe como región importadora, también resulta significativo como precedente el acuerdo de libre comercio entre los Estados Unidos e Israel, que comprende cláusulas más severas en torno al uso de la protección justificada con argumentos de industria naciente o de problemas de balance de pagos. Véase Aminoff, 1991.

Por otra parte, conviene tener presente la perspectiva multilateral y la posibilidad de trasladar a este ámbito, de menor desventaja para los países más débiles, la negociación de temas en que —como en los de salvaguardias o subsidios y derechos compensatorios—, existen grandes diferencias entre la posición menos discriminatoria de América Latina y el Caribe por un lado, y la

posición más discriminatoria de los Estados Unidos, por el otro. En este sentido, resulta de la mayor prioridad contar con una apreciación clara de los resultados de la Ronda de Uruguay y acerca de la posibilidad de que los acuerdos multilaterales sobre barreras no arancelarias puedan aplicarse al comercio entre las zonas de libre comercio existentes en el continente americano.

IV

La acción subregional

Si bien habrá diferencias en el ritmo de avance de los diversos esquemas de integración subregional, podría esperarse un proceso de convergencia para facilitar el desarrollo de la competitividad, aprovechar la integración hemisférica y avanzar hacia un sistema de comercio e inversiones no discriminatorio. A continuación se identifican algunos de los temas que podrían originar acciones subregionales convergentes o comunes tendientes a facilitar ese proceso, los que se agrupan en las áreas de estabilización, liberalización del comercio, reglas comerciales, movilidad de factores, acuerdos institucionales y proceso de transición.

A. *El proceso previo de estabilización*

Una condición previa para impulsar un proceso de integración amplio y de mediano o largo plazo, es que exista una cierta estabilidad macroeconómica mínima, por tres razones. Primero, la existencia de grandes desequilibrios refleja, al menos en parte, debilidades internas en materia de política económica, que tienen que superarse para que los países puedan definir sus prioridades y estrategias a nivel *nacional*; una vez definidas pueden ser la base de acuerdos de integración con otros países. De lo contrario, los desequilibrios conducen al incumplimiento de los compromisos contraídos con otros países, minando la idea misma de integración. Segundo, los desequilibrios financieros pueden provocar variaciones del tipo de cambio real y opacar la transparencia en materia de políticas, obstaculizando los flujos recíprocos de comercio y de capitales.

Pueden también agudizar las diferencias existentes entre los países al conducir a una concentración de la inversión extranjera en los países más estables.

Finalmente, cabría tener en cuenta que la Iniciativa de las Américas, tal como ha sido propuesta por los Estados Unidos, comprende elementos que condicionan unilateralmente la elegibilidad de los beneficiarios. En lo que respecta a la reducción de la deuda, en particular, se establecen algunos criterios que por sus implicaciones en materia de estabilización y ajuste —además de inversión extranjera— resultan más rigurosos que las condiciones del Club de París (SELA, 1991b). Si bien aún no está claro cómo se establecerán los criterios relativos al tema de la liberalización comercial, el logro previo de la estabilización evitaría conflictos en torno a la interpretación de la condicionalidad vinculada a este objetivo macroeconómico.

Lo anterior no implica excluir totalmente las acciones conjuntas antes de haber logrado la estabilización, pero sí que ésta debe ser el foco prioritario de atención y cooperación en una primera etapa, partiendo del esfuerzo interno de cada país. Se citan como ejemplo, las acciones regionales en favor de la estabilización en el Perú, mediante la formación de un grupo de apoyo respaldado por varios países latinoamericanos con aportes financieros individuales y con aportes conjuntos efectuados a través del Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR, en sustitución del antiguo FAR). Algunos mecanismos similares en otras subregiones, como el Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria (FOCEM),

pueden desempeñar acciones parecidas. No sería necesario llegar a acuerdos más amplios de cooperación macroeconómica mientras no se hubiera avanzado a un mayor grado de interdependencia económica subregional o regional (CEPAL, 1991a).

B. La liberalización del comercio

Los acuerdos pasados de integración en América Latina y el Caribe generalmente se centraban en la liberalización del comercio basada en la eliminación de aranceles entre los miembros de la agrupación de integración e incluían, en ocasiones, acuerdos para aplicar un arancel común frente a terceros. Sin que esta modalidad deje de tener vigencia, las circunstancias actuales justifican replantearla teniendo en cuenta los flujos reales de comercio, la existencia de barreras no arancelarias, y la relación frente a socios comerciales extracontinentales. Se consideran estos temas a continuación.

1. Los mercados ampliados y competitivos

La liberalización del comercio entre países individuales de América Latina y el Caribe con los Estados Unidos o con NAFTA en general supone liberalizar el comercio intrarregional. Con un acuerdo hemisférico de libre comercio, el comercio intralatinoamericano ya establecido pero aún no liberalizado enteramente podría sustituirse por las importaciones norteamericanas beneficiadas por el acuerdo. Como consecuencia las exportaciones intralatinoamericanas y caribeñas serían desviadas en la medida en que el acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos favoreciera más al producto norteamericano que al latinoamericano o caribeño.⁷ Eliminar esa desviación requeriría, por lo tanto, liberalizar previamente el comercio intralatinoamericano y caribeño.

En particular, y en ausencia de una liberalización del conjunto del comercio intrarregional, podría minimizarse la desviación de comercio referida mediante el establecimiento del libre comercio entre los países de mayor comercio intra-

⁷ Cabría tener en cuenta, sin embargo, que esta sustitución daría lugar a creación de comercio en la medida en que ella ocurriera cuando los productos de ambos orígenes tuvieran el mismo tratamiento.

Cuadro I
COMPOSICION GEOGRAFICA DE LAS
IMPORTACIONES, 1989
(Porcentajes)^a

Destino Origen	MERCOSUR	Grupo Andino	MCCA	CARICOM
MERCOSUR	14.1	9.0	2.9	2.8
Grupo Andino	3.1	6.6	7.3	4.4
MCCA	0.0	0.2	9.6	0.6
CARICOM ^b	0.1	0.2	0.2	6.0
Resto de A. Latina y el Caribe	3.7	3.7	8.3	2.0
Estados Unidos	23.8	39.8	38.2	50.9
Resto del Mundo	54.8	40.5	33.4	33.4
<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>

Fuente: Calculado a base de datos de exportación de la CEPAL.

^a Los porcentajes son ponderados.

^b Los datos del CARICOM sólo se refieren a Jamaica, Trinidad y Tabago y Barbados.

regional; propuesta que tiende a coincidir con los esquemas ya establecidos de integración subregional (cuadro 1) y con lo expresado en este sentido por el gobierno de los Estados Unidos. Cabe observar que el comercio dentro de cada una subregión es mayor que el comercio entre las subregiones en América Latina y el Caribe, con la excepción del Grupo Andino, cuyo comercio recíproco es de menor importancia que las importaciones procedentes de los países del MERCOSUR (particularmente Brasil) (cuadro 1). La operación de sistemas subregionales o regionales de pagos y de cooperación monetaria (Fuentes y Villanueva, 1989, pp. 197-202), y la eliminación de los obstáculos al comercio resultantes de la deuda intrarregional,⁸ también contribuirían a evitar la discriminación, derivada de las restricciones de divisas, contra el comercio interno de la región.

Pero no se trataría sólo de establecer un libre comercio que dentro de cada subregión produjera, de una sola vez, un efecto de reasignación de recursos. Requeriría también la adopción común de normas y estándares técnicos, así como de reglamentos de protección al consumidor; exigiría reglas de competencia que redujeran la incidencia de las prácticas comerciales restrictivas, y regulaciones, incentivos e impuestos dirigidos a preservar el medio ambiente y a promover una utilización sustentable de los recursos naturales.

⁸ Véase el conjunto de artículos en INTAL (1991), dedicados a propuestas para reducir la deuda intrarregional.

Este mercado interno exigente, con una protección limitada ante terceros podría, entonces, ser una base para exportar al resto del mundo en general y a América del Norte en particular.

2. Las barreras no arancelarias

El Artículo XXIV del GATT establece que las zonas de libre comercio o las uniones aduaneras compatibles con el GATT son aquellas que suponen la eliminación de los derechos de aduana o demás reglamentaciones comerciales restrictivas aplicables al menos "a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de dichos territorios". Además de significar, estrictamente, que la mayor parte o la totalidad del comercio subregional requeriría ser liberado del pago de derechos de aduana, también supone la eliminación de barreras no arancelarias.

Se podría establecer un sistema preferencial de barreras no arancelarias, como lo tiene la Comunidad Europea para los países en desarrollo que son parte de los acuerdos de Lomé, que incluya, por ejemplo, la fijación de cuotas más favorables a ciertos productos agrícolas, atún y textiles, o la aplicación menos estricta de reglas de origen y salvaguardias (Stevens, 1986). Pero la gestión de las barreras no arancelarias, discriminatorias o no,⁹ es administrativamente más compleja que el manejo de los aranceles discriminatorios, y se presta a un mayor grado de arbitrariedad, de distorsión, y de presión por parte de los grupos de interés. Desde el momento en que se constituyen los mercados subregionales y hasta desembocar en el mercado hemisférico liberalizado cabría, por lo tanto, acordar la eliminación total de las barreras no arancelarias, aunque fuera acompañada de un cierto aumento de los aranceles (tarificación) para facilitar ese proceso de transición.

3. Los aranceles externos comunes

Una unión aduanera no es, desde el punto de

⁹ En la práctica, puede resultar muy difícil determinar cuándo una barrera no arancelaria *no* es discriminatoria, pudiendo existir diferentes criterios para definir situaciones de tratamiento equivalente. En el caso de las restricciones cuantitativas, en particular, el tratamiento equivalente puede basarse en el mantenimiento de cuotas de mercado, licencias globales para importadores, permisos de importación disponibles para los primeros que los demanden, o el remate de permisos o licencias en el libre mercado.

vista de la asignación más eficiente de recursos, necesariamente superior a una zona de libre comercio (Robson, 1980; pp. 20-30). La existencia de un primer país con aranceles más bajos puede significar que éste exporte su producción (total o parcialmente) a un segundo país miembro de la zona de libre comercio, al mismo tiempo que se abastece (total o parcialmente) con importaciones procedentes del resto del mundo. En el segundo país habría un efecto positivo de reasignación de recursos en la medida en que su producción menos eficiente se sustituyera por la producción del primer país, y en este último, el gobierno recaudaría mayores ingresos tributarios como consecuencia del aumento de sus importaciones procedentes de fuera de la zona de libre comercio.

Además, con una zona de libre comercio se reducirían las posibilidades de efectuar importaciones más costosas en el país con aranceles más bajos, en la medida en que un arancel externo común se reflejara en niveles (medios) más altos de protección. Por otra parte, es probable que una zona de libre comercio otorgue mayor flexibilidad y permita proceder con mayor velocidad ante una negociación ulterior frente a NAFTA o los Estados Unidos, en particular si los niveles de protección arancelaria ya son reducidos.

Sin embargo, la ausencia de un arancel externo común incentiva el contrabando y, mientras las estructuras arancelarias sean diferentes y exista una proporción importante de comercio entre los países miembros de la zona de libre comercio, podrían darse niveles de protección e incentivos diferenciados que favorecieran la asignación ineficiente de inversiones entre los países. Las posibilidades de contrabando serían mayores entre los países cercanos, y aumentaría la importancia de una estructura diferenciada de incentivos en la medida en que las estructuras productivas fueran semejantes e interdependientes. Dado que ambos fenómenos tenderían a ser más relevantes entre los países miembros de las agrupaciones de integración ya existentes,¹⁰ parecería justificarse más la creación de una unión aduanera entre algunos de esos países que a nivel

¹⁰ Las mayores diferencias parecerían existir en el seno del MERCOSUR, en que se observa cierto contraste entre el tamaño y grado de apertura de Uruguay y Paraguay, por un lado, y Brasil, por otro.

continental, tomando en cuenta que las distancias y las diferencias son mayores y que el comercio recíproco es menor. Un arancel externo común también contribuiría a fortalecer la percepción de una negociación conjunta, si bien una zona de libre comercio puede servir de base para ese tipo de negociación. Diversos grupos ya han fijado fechas precisas para llegar a acuerdos sobre la adopción de un arancel común, así como sobre el libre comercio de bienes (cuadro 2).

Las metas más próximas se observan en el caso del CARICOM y del Grupo Andino, aunque hubo algunos retrasos en el caso del arancel externo común del CARICOM, sobre el cual se contemplaba un acuerdo desde 1990. En Centroamérica se ha acordado establecer un arancel externo común con un tope máximo de 20% y un mínimo de 5% antes del 31 de diciembre de 1992.

4. El comercio con países individuales del NAFTA o de la región.

Aunque la formación de grupos subregionales puede concebirse como la única etapa previa a la integración con los Estados Unidos, cabría tomar en cuenta la posibilidad de diversas combinaciones, incluidas etapas intermedias o simultáneas en este proceso. Estas podrían comprender la integración entre subgrupos ya existentes, la integración de subgrupos con la zona norteamericana de libre comercio, con países individuales de América Latina y el Caribe, y con países miembros individuales de NAFTA.

Ejemplos potenciales de esto último son el acuerdo marco negociado conjuntamente por los integrantes del MERCOSUR con los Estados Unidos, el acuerdo de constituir una zona de libre comercio entre México y Centroamérica para 1996, y los compromisos en torno al establecimiento de una zona de libre comercio entre México, Colombia y Venezuela para 1992. En el caso de los países contiguos adquiere mayor importancia el nivel de los aranceles de los países participantes, por las razones ya expuestas.¹¹

Del proceso de integración reciente derivado

¹¹ Es posible imaginar, por ejemplo, una situación hipotética de creación de comercio en que, *ceteris paribus*, el país o grupo de países con aranceles más altos (los centroamericanos, por ejemplo) importaran la producción del país miembro de la unión aduanera con menores aranceles (México), que a su vez abasteciera parte de su mercado mediante

Cuadro 2
METAS DE INTEGRACION SUBREGIONAL

	Arancel externo común	Libre comercio de bienes
MERCOSUR	1995	1995
Grupo Andino	1995	1992
Mercado Común Centroamericano	1993	1992
CARICOM	1991	1991

Fuente: CEPAL (1991b): *La evolución reciente de los procesos de integración en América Latina y el Caribe* (LC/R.992), Santiago de Chile, 15 de abril, y fuentes periodísticas.

de la creación de zonas de libre comercio se desprende la conveniencia de concebir las agrupaciones subregionales con flexibilidad de manera de facilitar, en particular, el ingreso de nuevos países miembros a las agrupaciones existentes. Asimismo, se evitarían o reducirían los costos resultantes de la proliferación de arreglos discriminatorios, así como de su administración, en la medida en que todos tuvieran una misma orientación dada por su contribución a la liberalización del comercio y al desarrollo de la competitividad internacional de los países participantes.

En el caso de los países beneficiarios de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, también podría ser importante ampliar la perspectiva geográfica de negociación de estos países a un acuerdo con NAFTA. Aunque ya tienen cierto acceso significativo a los Estados Unidos debido a que gozan de preferencias especiales, no ocurre lo mismo con los países centroamericanos frente al Canadá o los países centroamericanos y del Caribe frente a México. El acuerdo entre México y Centroamérica que deberá concretarse en 1996 podría ser un equivalente parcial —aunque más amplio, al involucrar una zona de libre comercio basada en cierta reciprocidad— al esquema preferencial que ya tiene el Canadá con el Caribe.

Negociaciones similares de Centroamérica con el Canadá y del Caribe con México constituirían un proceso convergente dirigido a establecer una zona de libre comercio de la mayor parte de los países americanos del hemisferio

importaciones procedentes de un tercer país (Estados Unidos), sin que el intercambio fuera afectado por la aplicación de las reglas de origen.

norte. El tamaño pequeño de ambas subregiones debiera facilitar su ingreso al NAFTA. Este acceso al mercado norteamericano ampliado vendría a compensar, al menos en parte, la erosión de las preferencias de los Estados Unidos (y también del Canadá, en el caso del Caribe) resultantes de la constitución de NAFTA, y sería un elemento que cabría destacar en las negociaciones,¹² incluidas aquellas con los Estados Unidos encaminadas a obtener mayor seguridad y acceso para los productos de exportación más importantes de Centroamérica y el Caribe, como los productos textiles, de cuero, el azúcar y la carne.

Al examinar las relaciones futuras con NAFTA conviene evaluar distintos caminos de acceso, que pueden tomar diferentes formas dependiendo: a) de la posibilidad de llegar a un acuerdo con el conjunto de los miembros de NAFTA o con miembros individuales; o b) de la actuación conjunta o individual de los países que pretenden llegar a acuerdos con los miembros de NAFTA. Chile presentaría un ejemplo de actuación individual en el que tras llegar a un acuerdo inicial con México procedería a la negociación de un acuerdo con los Estados Unidos o con NAFTA en su conjunto. Los países centroamericanos estarían siguiendo la misma trayectoria pero de manera colectiva y con mayor rezago. El MERCOSUR y CARICOM estarían apoyando una negociación conjunta con los Estados Unidos, que podría finalmente tomar la forma de un acuerdo con NAFTA. El poder de negociación, la velocidad con que se llega a un acuerdo y los costos de la transacción variarían en cada caso, dependiendo de la trayectoria que se haya seguido, pero en todos los casos parecería ser de importancia fundamental el contenido de una cláusula de acceso al NAFTA.

5. Las barreras comerciales ante terceros

La Iniciativa de las Américas puede interpretarse como el reconocimiento y el deseo de los Estados Unidos de consolidar el proceso progresivo de

¹² Como resultado de ello podría esperarse un efecto de negociación triangular: las concesiones otorgadas por los Estados Unidos a México estarían vinculadas a las concesiones que México otorgara a los países centroamericanos, que de esta manera serían compensados por la erosión de sus preferencias en los Estados Unidos como resultado del acuerdo México-Estados Unidos.

liberalización económica, incluida la comercial, que se ha llevado a cabo en la mayor parte de los países de América Latina y el Caribe.¹³ Representaría un crédito que hasta ahora se había negado a nivel multilateral, no obstante las solicitudes de los países en desarrollo en este sentido (Inside us Trade, 1991; Whalley (comp.); 1991, pp. 75 y 76).

Un costo importante del acuerdo preferencial de liberalización comercial hemisférica sería la desviación de la corriente de importaciones extrarregionales, lo que significaría importar bienes norteamericanos, latinoamericanos y caribeños de mayor costo que los bienes extrarregionales netos de aranceles. Los costos que implicaría esta desviación serían mayores cuanto mayor fuera el margen preferencial otorgado a los productos del hemisferio, dado por la protección frente a terceros, y mientras mayor fuera la proporción de importaciones procedentes de terceros países. La reducción de estos costos supondría, por lo tanto, bajar los aranceles y/o eliminar las barreras no arancelarias que afectan a las importaciones procedentes de terceros países. De continuar la dificultad de lograrlo a nivel multilateral, se justificaría efectuar negociaciones con otros bloques siempre que éstos acreditaran la liberalización unilateral del comercio por parte de América Latina y el Caribe. Se requeriría, entonces, la agrupación de las subregiones y de los países individuales de la región para negociar conjuntamente ante otros países o bloques, como el Japón y la Comunidad Europea.

El cuadro 1 da una idea aproximada de la importancia relativa que podrían tener los costos de la desviación del comercio para cada subgrupo de integración en América Latina y el Caribe en general. Mientras que ésta tendería a ser menor, *ceteris paribus*, en los países centroamericanos y del Caribe, donde la proporción de importaciones procedentes de fuera de la región alcanza aproximadamente a un 33% del total de las importaciones, en los países del MERCOSUR esta proporción es bastante mayor, y alcanza a alrededor de un 55% del total de sus importaciones. Los

¹³ De acuerdo con Myles Frechette, "La Iniciativa no habría podido concebirse sin el compromiso impresionante que han contraído en años recientes cada una de las naciones latinoamericanas con la reforma económica, la liberalización y la democracia" (Frechette, 1991).

países del Grupo Andino estarían en una posición intermedia, con un 41%. Lo anterior significaría que el MERCOSUR, seguido del Grupo Andino, serían los grupos de países que, ante los mayores costos potenciales de desviación del comercio que surgen de un acuerdo discriminatorio de carácter hemisférico, debieran tener mayor interés en negociar acuerdos de liberalización comercial recíproca con otros grupos de países.

C. Las reglas aplicables al comercio

Las negociaciones comerciales multilaterales realizadas en el seno del GATT son una demostración de las dificultades que presentan los acuerdos sobre subsidios y derechos compensatorios y salvaguardias, entre otros. También reflejan la creciente importancia que se está asignando al tema del medioambiente. Por otra parte, el problema del origen de las mercancías pasa a ser central en el caso de establecerse una zona de libre comercio. El conjunto de estos temas implica reglas que afectan cada vez más al comercio y por consiguiente corresponde definir la contribución de la integración subregional a cada sistema de reglas, asunto al que se abocan las secciones siguientes.

1. Los subsidios, los derechos compensatorios y las prácticas antidumping

El hecho de que los Estados Unidos sea el país que más aplica derechos compensatorios a las exportaciones que se benefician de subsidios, la ausencia de una definición común de los subsidios en el seno del GATT a pesar de la existencia de un Código Internacional de Subsidios, la presión sobre los recursos fiscales, y cierta tendencia a utilizar la amenaza de aplicar derechos compensatorios como práctica proteccionista, justifican la opción de no acudir al uso de subsidios directos para fomentar las exportaciones (Finger y Nogués, 1987). Un paso en este sentido sería la eliminación de los subsidios aplicables a las exportaciones latinoamericanas y caribeñas destinadas a países miembros de los grupos subregionales, como de hecho ya ocurre en casos como el centroamericano, que evitaría conflictos entre los exportadores y productores domésticos y la

pugna por incentivos en la región (Fuentes y Villanueva, 1989, p. 180).¹⁴

La posibilidad de ser víctima de los derechos compensatorios también se vería reducida si se canalizara el gasto público a los subsidios indirectos, dirigidos en particular a fortalecer el capital humano, como son la capacitación, asesoría e investigación y desarrollo tecnológicos, áreas de acción regional o subregional en que las economías de escala pueden ser significativas y donde pueden aplicarse los argumentos recientes favorables a los estímulos selectivos.¹⁵ Paralelamente, cabría *mantener* la negociación del tema de los subsidios y derechos compensatorios en el seno del GATT, donde las ventajas de un medio multilateral para los países más débiles son evidentes. Además, en las negociaciones sobre este tema se enfrenta allí fundamentalmente los Estados Unidos con los demás países (incluidos países en desarrollo, Japón y la Comunidad Europea),¹⁶ en contraste con una negociación regional o bilateral con los Estados Unidos en que el poder de negociación de la región podría ser menor.

A su vez cabría considerar la posibilidad de que las *importaciones* de países latinoamericanos y caribeños fueran afectadas por subsidios y prácticas comerciales que justificaran la aplicación de derechos compensatorios o prácticas *antidumping*, que pueden ser particularmente importantes en el caso de los productos agrícolas. Una posición congruente con la eliminación de los subsidios como instrumento de fomento a las exportaciones sería contar con una legislación estricta en esta materia, pero habría que tener en cuenta sus efectos en el consumidor y la posibilidad de que sólo sea un instrumento más de protección. Así, un código *antidumping* o de derechos compensatorios que se aplique de manera

¹⁴ La eliminación de los subsidios normalmente susceptibles de acciones compensatorias a nivel internacional no excluye la posibilidad de que se concedan créditos para las exportaciones que pueden, además, incluir tasas de interés subsidiadas.

¹⁵ Se refiere a la creciente literatura académica sobre política comercial estratégica, en particular, a la posible justificación de aranceles o subsidios dirigidos al desarrollo de industrias nacientes de carácter estratégico y a políticas para alterar la distribución de ganancias monopólicas. Véase, por ejemplo, Krugman, 1987.

¹⁶ Mientras los Estados Unidos tienden a destacar la importancia de la disciplina en materia de subsidios los demás países lo hacen en relación con los derechos compensatorios.

conjunta, como se ha propuesto en el caso del MERCOSUR o del Mercado Común Centroamericano, tiene la ventaja de ser un instrumento contrario al uso de subsidios que distorsionen el comercio, pero también implica la posibilidad de importaciones intrarregionales de mayor precio.

En general, para poner en práctica acuerdos sobre derechos compensatorios o prácticas *anti-dumping* habría que comparar los costos y beneficios tanto de los efectos de impedir las importaciones subsidiadas como de los resultantes de efectuar importaciones más costosas. Cabría tener en cuenta que ante las importaciones subsidiadas, la distorsión resultante de las importaciones de mayor costo podría afectar sólo al consumo y no a la producción, dado que sería posible que las exportaciones fueran producidas más eficientemente por el país que no las subsidia, como es el caso de los productos agropecuarios argentinos frente a los europeos. Por otra parte, es evidente que también cabría evaluar una acción conjunta de este tipo en lo que respecta a su efecto político en el uso internacional de los subsidios, en particular a la luz de las negociaciones comerciales multilaterales en el seno del GATT.

La aplicación de derechos compensatorios y prácticas *antidumping* conduce a la necesidad de definir mecanismos adecuados para resolver las controversias que se susciten. A nivel subregional contribuirían a reducir la probabilidad de acciones unilaterales, y su importancia como precedente a nivel interamericano se vería magnificado por el hecho de que la historia y cultura jurídica de la mayor parte de los países de América Latina y el Caribe es diferente a la de los Estados Unidos y Canadá. La acción subregional podría orientarse a avanzar hacia el uso de los mecanismos multilaterales del GATT en esta materia, lo cual requeriría un refuerzo de su capacidad de sanción, de manera que contribuyera eficazmente a evitar las acciones unilaterales por parte de los países más poderosos.

2. Las salvaguardias

Los Estados Unidos y otros países desarrollados han preferido, en general, imponer restricciones *bilaterales* a las importaciones en vez de aplicar el artículo XIX del GATT sobre salvaguardias que, a diferencia de los derechos compensatorios y *an-*

tidumping, debe aplicarse sin discriminación y con compensación. Al ser una alternativa a las medidas discriminatorias, la debilidad con que se aplican las salvaguardias encuentra su contraparte en la aplicación de diversas barreras comerciales discriminatorias: restricciones voluntarias a la exportación, arreglos de ordenamiento de mercados y acuerdos sectoriales.

Dado que el Gobierno de los Estados Unidos pretende adoptar medidas de salvaguardia en NAFTA en su conjunto similares a las aplicables al Canadá (Estados Unidos, 1991), cobra importancia como precedente el acuerdo de libre comercio con este último país, que establece una vía doble de aplicación de salvaguardias. Prevé, por una parte, el uso del artículo XIX del GATT, que no es discriminatorio, pero excluye su aplicación al Canadá (cuando sus exportaciones no son "sustanciales" o no contribuyen de manera "importante" al daño) y, por otra, contempla una vía bilateral que implica restricciones aplicables durante un período máximo de tres años en casos de daño "serio". Desde el punto de vista del Canadá los logros de su negociación con los Estados Unidos figuran el límite de tres años y la posibilidad de ser excluido de la aplicación generalizada de salvaguardias, pero la polémica definición de "daño" quedó sujeta a la interpretación de las leyes de los Estados Unidos (Kymlicka, 1987).

La aplicación de normas de salvaguardia a nivel del NAFTA en su conjunto podría interpretarse como una tendencia hacia la aplicación regional de este tipo de restricciones, con la consiguiente probabilidad de que los Estados Unidos pretenda aplicarlas a las zonas de libre comercio con países de América Latina y el Caribe en general. Cabría tener en cuenta no sólo sus consecuencias para el acceso al mercado norteamericano y los logros del Canadá, sino también sus efectos como instrumento de protección en América Latina y el Caribe, y además considerar la posibilidad de suscribir acuerdos subregionales previos que se adecúen a las condiciones de los países que se integren.

Esto último podría ser parte de un proceso gradual de acumulación de precedentes, iniciado a nivel subregional pero complementado con negociaciones activas a nivel multilateral; al mismo tiempo, la aplicación de salvaguardias debiera basarse en evaluaciones independientes y transparentes de las pruebas de daño material, y en

el uso de restricciones transitorias, preferiblemente aranceles *ad valorem*.¹⁷

3. Las reglas de origen

El criterio en que normalmente se basa el uso de las reglas de origen, de evitar el desvío del comercio resultante de la diferencia de aranceles entre los países que forman una zona de libre comercio, corre el peligro de ampliarse considerablemente. La importancia que en los Estados Unidos se asigna a las reglas de origen dentro del marco de la zona de libre comercio con México deriva básicamente de la posibilidad de que esta zona sirva como vía para introducir de manera indirecta bienes de Japón y del sudeste asiático, pero el grado en que están sujetos a transformación en México es un tema importante de debate.

Cabría tener en cuenta cuatro consideraciones. Primero, cuanto menos estrictas sean las reglas de origen, menor será la desviación del comercio resultante de una zona de libre comercio, dado que ellas equivalen a medidas adicionales que discriminan en contra del comercio con terceros países. A nivel subregional, las reglas de origen que exigen un alto contenido nacional o subregional pueden reforzar el efecto de desviación de un arancel externo alto. En segundo término, y como parte de lo anterior, las normas de origen aplicadas muy estrictamente pueden tener un carácter francamente proteccionista y de restricción del acceso de las exportaciones de un país miembro de la zona de libre comercio a otro. Esto último ocurrió, por ejemplo, en el caso del acuerdo de libre comercio entre los Estados Unidos y el Canadá en lo referente a los productos textiles y las prendas de vestir. En tercer lugar, en el caso de las reglas de origen que implícitamente discriminan de acuerdo con el origen del capital, el criterio determinante parecería ser captar rentas oligopólicas (con salarios que las estarían incorporando), puesto que las reglas de origen alternativas basadas en el grado de transformación o en el valor agregado podrían mini-

mizar el impacto del comercio sobre el empleo directo e indirecto.

Finalmente, el hecho de que las economías más débiles tengan en general menor capacidad para exportar productos con una mayor proporción de valor agregado o de materiales nacionales indicaría que las reglas muy estrictas discriminarían en contra de estos países. Se justificaría, entonces, la aplicación de reglas de origen que no sean excesivamente estrictas a nivel subregional lo que, como en el caso de otros temas, podría tener cierta importancia como precedente para la integración hemisférica.¹⁸

4. Las compras del sector público

Las propuestas formales en el sentido de utilizar las compras del sector público para impulsar la integración, en especial dentro del marco de la ALADI o del Mercado Común Centroamericano en el pasado, no se han llevado a la práctica. En ello han incidido los costos más altos de las importaciones originadas en países de la región comparados con los de aquellas procedentes del resto del mundo, que a menudo se han efectuado bajo condiciones de financiamiento más favorables o con subsidios directos, consideración que ha cobrado mayor vigencia ante la deteriorada situación fiscal de los gobiernos. Sin embargo, en algunos proyectos de infraestructura se ha otorgado trato preferencial a empresas de construcción e ingeniería de la región, lo cual se relaciona con la posibilidad de utilizar las compras del sector público como un instrumento que, mediante normas comunes y acuerdos de coinversión, pueda impulsar la generación y absorción de externalidades tecnológicas a nivel regional o subregional. Asimismo, existen ejemplos concretos de compras conjuntas, como la de medicamentos por parte de las instituciones de seguridad social de los países centroamericanos, para reducir el costo de las adquisiciones.

Los costos y beneficios asociados con la acción subregional o regional en esta área tienen su contraparte en el régimen multilateral reflejado en

¹⁷ También existen otros mecanismos de salvaguardia que no se analizan en este artículo. Probablemente el más conocido sea el que permite imponer restricciones a las importaciones por motivos de balance de pagos, y que corresponde al Artículo XVIII-b del GATT (GATT, 1985).

¹⁸ La posibilidad de tener reglas de origen de carácter acumulativo que consideren el valor agregado en países vecinos o en miembros de esquemas de integración como valor agregado nacional estaría, por su parte, reduciendo las posibilidades de desviar el comercio intralatinoamericano o caribeño dentro de un esquema hemisférico de integración.

el Código de conducta del GATT para las compras del sector público, que exige extender un "trato nacional" a las importaciones de bienes (sin incluir servicios) procedentes de los países que forman parte del Acuerdo, con lo que se amplía el acceso de las exportaciones a nuevos mercados. El código sólo se aplica a las compras que, por encima de cierto umbral, realizan las instituciones gubernamentales explícitamente incorporadas en él, y cuya inclusión depende de una negociación basada en el intercambio de concesiones. En el caso de los acuerdos de los Estados Unidos con Israel y con el Canadá se extiende el tratamiento nacional a las mismas instituciones pero con un valor de compra por debajo del umbral acordado en el seno del GATT.

A nivel subregional podría contemplarse como alternativa la firma de acuerdos con un número restringido de instituciones sobre un número también restringido de productos o servicios, y con umbrales menores, en sectores en que el efecto positivo de las externalidades tecnológicas fuera mayor que el posible efecto negativo de los costos resultantes de las importaciones más caras. En todo caso, se trata de un instrumento importante para impulsar las relaciones de cooperación selectiva entre las empresas latinoamericanas que compiten entre sí, y entre las empresas y los organismos de investigación y desarrollo tecnológico. También supone agilizar el intercambio de información para crear posibilidades de compras conjuntas. Las acciones de integración subregional en esta área y la incorporación a la larga de organismos gubernamentales latinoamericanos y caribeños al código de conducta del GATT, serían compatibles siempre que la acción subregional cumpliera alguna de las siguientes condiciones: abarcar los servicios, referir el tratamiento preferencial básicamente a un umbral más bajo aplicable subregionalmente, o incluir instituciones distintas en ambos acuerdos. Consideraciones similares serían también válidas a nivel interamericano.

5. *Los recursos naturales y el medio ambiente*

El tratamiento conjunto del tema de los recursos naturales y del medio ambiente se justifica no sólo por su importancia política en general sino también por su creciente incidencia en el comercio. Esto se ha reflejado en las negociaciones en-

tre México y los Estados Unidos sobre problemas específicos como el del atún; en la preocupación de grupos ecologistas norteamericanos por la vinculación de la inversión y el comercio con el medioambiente; en la reintroducción del tema en el seno del GATT como resultado de una iniciativa de los países del EFTA; en el peligro de que se utilicen argumentos a favor del medio ambiente como instrumentos de protección; y en la incidencia potencial muy significativa de las regulaciones ambientales en el comercio (Whalley, 1991). A lo anterior se suma la abundancia de recursos naturales en la mayor parte de América Latina y la importancia que reviste el acceso a su explotación, tema central de negociación de los Estados Unidos con el Canadá, vinculado a la liberalización de restricciones aplicables a la inversión extranjera.

En materia de integración subregional es poco lo que se ha hecho en esta área, fuera de posibles propuestas de integración fronteriza que suponen el aprovechamiento conjunto de los recursos de regiones compartidas. El hecho de que se trata de un área nueva da a la región un amplio margen de iniciativa que no debiera desaprovecharse. Las regulaciones e incentivos dirigidos a preservar el medio ambiente y a promover la utilización sustentable de los recursos naturales pueden tener dos implicaciones. Por una parte, la mayor prioridad relativa que se asigna en América Latina y el Caribe a la explotación sustentable de los recursos naturales (que se relaciona con el nivel de vida) que a la protección del medio ambiente (que atañe a la calidad de vida) en sí, se reflejaría en un mercado de bienes y servicios para la protección ambiental con características propias, susceptibles de ser suministrados en buena parte por los países con mayor adelanto industrial de la región (CEPAL, 1991c, p. 92). La implantación de estándares exigentes e incentivos adecuados podría facilitar la transformación de los diversos mercados subregionales en bases para exportar al resto del mundo. Debido a la especificidad y mayores exigencias de la región, los equipos y servicios correspondientes podrían tener cierta ventaja competitiva que les capacitaría para llenar algunos nichos en el mercado internacional. Por otra parte, en este contexto, la creciente valoración social que reciben las normas ambientales vinculadas a los productos, procesos de elaboración y materias primas, permite con-

vertirlas en un instrumento de diferenciación de los productos basados en recursos naturales, lo cual resulta útil en mercados internacionales que tienen una demanda poco dinámica (CEPAL, 1991d, p. 30).

Además, el uso de ciertos estándares comunes, posiblemente combinado con la aplicación de impuestos en el caso de las exportaciones de recursos naturales no renovables para reflejar su costo de oportunidad, tendería a ser más compatible con un comercio normado por reglas transparentes que el uso de diversos controles directos de origen nacional. Sin embargo, las políticas o normas ambientales tienen exigencias muy altas de información, y pueden preverse serios problemas de concertación entre los países en el momento de abordar aspectos normativos específicos, como lo muestra la experiencia de la Comunidad Europea (CEPAL, 1991d, pp. 111-112).

Por consiguiente, se justificaría un intenso proceso previo de investigación, debate e interacción entre los diversos agentes públicos y privados vinculados a los temas ambientales de los distintos países para avanzar hacia el establecimiento de normas e incentivos comunes a nivel subregional o regional. La realización de investigaciones conjuntas y el intercambio de información, que involucrarán a universidades, institutos tecnológicos y empresas consultoras de diversos países podrían, entonces, servir de base para la adopción de políticas coordinadas o conjuntas de las diversas subregiones. Esta iniciativa podría reforzarse mediante la interacción con los empresarios de la región que se asociaran con el fin de aprovechar el dinámico mercado regional de bienes y servicios ambientales que se prevé, que contribuiría tanto a la exportación extrarregional de estos bienes y servicios como a la exportación de productos basados en recursos naturales que se utilizaran como insumos.

D. *La movilidad de factores*

La creación de una zona de libre comercio a nivel hemisférico con la consiguiente liberalización del comercio de servicios y de la inversión extranjera que se prevé, facilitaría la movilización de 'factores'; estrictamente, no correspondería hablar de una 'zona de libre comercio' sino que debería tenerse en mente algo más ambicioso, como un 'espacio económico ampliado'.

Asimismo, el hecho de que el comercio de servicios a menudo implica la movilidad de factores, incluido el capital, y que la inversión directa de capital extranjero supone la explotación de activos tecnológicos sometidos a diversos grados de protección legal, pone de relieve el vínculo estrecho que existe entre los servicios, la inversión extranjera y la propiedad intelectual. Puede esperarse, además, que los Estados Unidos dará particular prioridad la concreción de acuerdos con los países de América Latina y el Caribe en estas áreas, en que las negociaciones a nivel multilateral y hemisférico son interdependientes.¹⁹ A continuación se analiza el papel de la integración subregional en este contexto.

1. *Los servicios y la movilidad de mano de obra*

Dada la naturaleza no 'acumulable' de la mayor parte de los servicios, su prestación implica un contacto directo entre los proveedores y los usuarios, que puede involucrar la movilidad de ambos, y en el caso del proveedor requiere la movilidad no sólo de capital sino también, al menos en forma transitoria, de diversas categorías de mano de obra.²⁰ De allí la importancia del derecho de establecimiento como condicionante fundamental del comercio de servicios, si bien a este derecho deben acompañar disposiciones que permitan al menos una mínima movilidad de mano de obra calificada.

Mientras que los Estados Unidos tiende a destacar la importancia del derecho de establecimiento en un sentido restringido, que minimiza el aporte de la mano de obra y pone de relieve el aporte del capital o de la inversión extranjera directa, al impulsarse la integración de los servicios a nivel subregional o regional, cabría dar importancia al aporte de la mano de obra con

¹⁹ Myles Frechette indica lo siguiente: "esperamos que el éxito de la Ronda Uruguay sentará normas internacionales básicas para el comercio de servicios, la protección de los derechos de la propiedad intelectual, los requisitos de rendimiento de inversiones y otras áreas igualmente importantes, que harán considerablemente más fácil la negociación de acuerdos de libre comercio en el hemisferio" (Frechette, 1991).

²⁰ Como observa Bhagwati (1987), también existen algunos servicios acumulables, transfronterizos, como la transmisión de datos, y otros que implican la movilidad de los consumidores, como el turismo.

cierto grado de calificación. Sin dejar de reconocer el cúmulo de dificultades y de situaciones especiales que implica la armonización de las regulaciones aplicables a los servicios de muy diversa naturaleza, habría que impulsar su liberalización (por ejemplo, de empresas de ingeniería y construcción) a nivel regional o subregional asignándole al menos la misma prioridad a la movilidad de mano de obra calificada o semicalificada que a la movilidad intrarregional de capitales. La simetría en el tratamiento de la movilidad de capital y de mano de obra merece atención en este contexto. Ello sería congruente con el fomento de la generación y absorción de externalidades tecnológicas, y con el establecimiento de cierto precedente en materia de servicios; respondería a las condiciones de la región y podría contribuir a fortalecer su posición negociadora respecto a este tema.

Igual que en el comercio de bienes, también puede ser importante en el caso de los servicios la desviación del comercio que podría resultar de un tratamiento más favorable a los proveedores norteamericanos o regionales que a los del resto del mundo. Esto sería particularmente grave en el caso de los servicios para el productor, que tienen el carácter de insumo intermedio²¹ y, por consiguiente, implica la posibilidad de reducir la competitividad de las exportaciones. Por lo tanto, y ante la existencia de regulaciones o restricciones a la prestación de servicios externos, la liberalización de las condiciones a que está sujeto el derecho de establecimiento, justificaría cierta liberalización de las regulaciones que afectan a terceros para minimizar los costos de la desviación, o una negociación rápida con éstos para obtener algunas concesiones a cambio de esta liberalización.

Por otra parte, se ha argumentado que ante los beneficios relativamente limitados que los Estados Unidos estaría obteniendo de los acuerdos de libre comercio en el ámbito propiamente comercial, sus principales objetivos se centrarían en obtener concesiones en el ámbito de los servicios, de la inversión extranjera y de la propiedad intelectual (Helleiner, 1990). Esta táctica sería congruente con la posición sostenida ini-

cialmente por ese país en relación con la Ronda de Uruguay, de hacer concesiones en materia de bienes a cambio de incorporar al GATT los temas de los servicios, la inversión extranjera y la propiedad intelectual. En vista de lo anterior, cobra vigencia la necesidad de sentar precedentes subregionales o regionales, al contrastar la escasa experiencia pasada en materia de servicios en los esquemas subregionales de integración, con la excepción parcial del CARICOM (CEPAL, 1988), con la implantación gradual de reglas sobre el comercio de servicios que ha impulsado los Estados Unidos. Así, el acuerdo de libre comercio entre los Estados Unidos e Israel comprende un 'tratado marco' sobre el comercio de servicios, con el compromiso de efectuar negociaciones acerca de las reglas aplicables a los servicios, y el acuerdo posterior con el Canadá cubre la mayor parte de los servicios comerciales y con relación a éstos otorga el derecho de establecimiento y el tratamiento nacional, aunque se excluyen las industrias 'culturales' (radio, televisión, industria editorial y grabación). Sin embargo, algunas nuevas iniciativas como la liberalización del transporte aéreo dentro del Grupo Andino, y la activa posición de América Latina y el Caribe en la Ronda de Uruguay frente al tema de los servicios, y sus iniciativas al respecto²², sientan una base seria para el entendimiento futuro en esta materia.

2. La propiedad intelectual

Es evidente la importancia que la Administración norteamericana asigna al polémico tema de la propiedad intelectual, en particular a la protección de las patentes farmacéuticas, así como el hecho de que la motivación básica de la inversión extranjera directa es internalizar una serie de relaciones económicas para asegurar la explotación de sus activos tecnológicos (Helleiner, 1988). Por lo tanto, cobra importancia la necesidad de políticas o regulaciones que faciliten cierta difusión tecnológica (por ejemplo, en materia de gestión y comercialización), aunque no se refiera al activo tecnológico central (por ejemplo, tecnologías de productos o procesos específicos) de la empresa extranjera.

Diversos países ya están en vías de modificar su legislación sobre propiedad intelectual. En es-

²¹ Sobre la relación entre algunos servicios y la competitividad en América Latina y el Caribe, véase CEPAL, 1990b, pp. 141-148.

²² Véase en particular SELA (1990).

te sentido, se justificaría armonizar a nivel subregional dicha legislación. Esto podría garantizar la explotación de los activos tecnológicos de las empresas dentro de ciertos límites de tiempo, otorgando así seguridad. Sin embargo, convendría a la vez fomentar el aprovechamiento de externalidades tecnológicas mediante la difusión de información sobre las patentes entre los empresarios, y el estímulo de actividades conexas que podrían incluir, por ejemplo, las propuestas sobre ciencia y tecnología hechas por el Grupo Andino en relación con la Iniciativa de las Américas (SELA, 1991a). El Grupo Andino, cuyo régimen subregional relativo a diversos aspectos de la propiedad intelectual se encuentra en proceso de revisión, podría ser, como la Oficina Europea de Patentes, un ejemplo de integración en este ámbito, reforzado por un proceso paralelo de negociación sobre el tema en el foro multilateral correspondiente.

3. La inversión extranjera

El acceso seguro al mercado norteamericano y, en términos más generales, el establecimiento progresivo de un mercado hemisférico de bienes y servicios, tendría como uno de sus efectos principales la expansión de la inversión extranjera, tanto de dentro como de fuera de la región. La experiencia de la Comunidad Europea, que ha experimentado un aumento considerable de la inversión extranjera y de las fusiones, adquisiciones y colusiones, en previsión del mercado unificado de 1992, muestra lo que podría ocurrir en un mercado ampliado en América Latina y el Caribe (OCDE, 1990, p. 8). Sus efectos son contradictorios. Por una parte, permite aprovechar —y es parte de— las economías de escala en la producción, la comercialización y el desarrollo tecnológico, que implican mayor eficiencia y competitividad, y que son parte inherente de cualquier proceso de integración; pero, por otra parte, implica la posibilidad de prácticas comerciales restrictivas contrarias a una asignación eficiente de los recursos, que pueden perjudicar a los consumidores o involucrar restricciones a las exportaciones, entre otras cosas.

Conviene distinguir, en este contexto, entre la reglamentación de la inversión extranjera en general y las reglas más específicas referidas a las exigencias en materia de contenido nacional

y de exportaciones, temas de negociación impulsados por los Estados Unidos en el GATT y fuera de él. En cuanto a la primera, la Iniciativa de las Américas ha previsto recursos para estimular las reformas que faciliten la inversión extranjera y nacional, oportunidad que podría aprovecharse para armonizar la legislación a nivel subregional, lo que además de reducir los costos asociados con la interpretación de legislaciones diferentes, daría mayor seguridad al inversionista al disminuir la probabilidad de que las leyes correspondientes de un país se modifiquen unilateralmente. La posibilidad de contar con contratos de inversión que se ajusten a formatos comunes podría ser un paso en esta dirección. Lo anterior tendría que ser compatible con una legislación que fomente la constitución de empresas multinacionales de carácter subregional, como el régimen especial para las empresas del CARICOM.

Por otra parte, cabría evaluar la compleja relación que existe entre las medidas de inversión relacionadas con el comercio (TRIMS), sujetas a negociación en la Ronda Uruguay, las prácticas comerciales restrictivas de las empresas transnacionales, y las normas de origen que discriminan según la nacionalidad del capital de la empresa. Sería de esperar, por ejemplo, que la liberalización de los requisitos (públicos) de exportación coincidiera con la eliminación (privada) de las restricciones a la exportación (mediante acuerdos de transferencia de tecnología, por ejemplo) y con la ausencia de normas que (como los acuerdos norteamericanos en materia de automóviles, que *de facto* excluyen las inversiones japonesas y europeas) son en la práctica normas de origen basadas en el criterio de nacionalidad del capital.

E. Acuerdos institucionales

Ante la existencia de externalidades tecnológicas, se considera oportuno dar a continuación algunas características de los arreglos institucionales que podrían fomentar su generación y apropiación. También se identifican algunos requisitos de las instituciones públicas de integración a la luz de lo expuesto.

1. Los arreglos para impulsar la innovación

Cabe distinguir dos tipos de acciones institucionales o de cooperación que podrían contribuir a

fomentar la generación y apropiación de externalidades tecnológicas: los arreglos basados en criterios sectoriales y los basados en criterios geográficos. En el primer caso se trataría de impulsar acciones conjuntas en los sectores en que los países asignaran la misma prioridad al objetivo de alcanzar o mantener niveles de excelencia tecnológica; estas acciones representarían los puntos de convergencia de las áreas sujetas a políticas tecnológicas selectivas a nivel nacional, y podrían adoptar la forma de alianzas estratégicas entre empresas y gobiernos; podrían también incluir la cooperación en actividades de investigación y desarrollo a un nivel precompetitivo, o la cooperación tecnológica, de producción o de comercialización entre las empresas que compiten entre sí. Las relaciones entre las empresas podrían ser de tipo vertical (proveedor/usuario) u horizontal (uso común de servicios tecnológicos, financieros, de información o de comercialización), normalmente en torno a determinados sistemas integrados de producción.

Dado que los recursos naturales y la mano de obra (calificada o no calificada) de costo relativo bajo pueden considerarse las fuentes fundamentales de la competitividad de América Latina y el Caribe, se justificaría *a priori* favorecer las alianzas estratégicas entre empresas, o entre éstas y los gobiernos, que fomentaran la generación y asimilación de externalidades tecnológicas en torno a ambos factores. Ejemplos potenciales de estos arreglos serían los acuerdos de Brasil y Argentina en materia de biotecnología, la Asociación Latinoamericana de Productores de Bienes de Capital (ALABIC), y los posibles acuerdos entre empresarios y organismos de distintos países para el suministro de los bienes y servicios adecuados para el medio ambiente.

En segundo lugar, podría revestir especial importancia la concreción de arreglos tendientes a aprovechar la cercanía geográfica y cultural, lo que aunado a estructuras de producción semejantes con la misma o muy similar disponibilidad de recursos naturales, sirviera para estimular una interacción intensa y de alta calidad entre los diversos agentes responsables de la producción y la innovación. Lo que para los países industrializados o grandes constituiría el establecimiento de sistemas *nacionales* de innovación, probablemente necesitaría adaptarse para impulsar la implantación de sistemas *subregionales* de innova-

ción, con un mismo sentido de orientación claramente definido combinado con un alto grado de autonomía local. Estos sistemas podrían componerse de diversos núcleos o conglomerados de empresas e instituciones con bases de operación nacionales o subregionales, dependiendo del tamaño de las industrias, los países o las subregiones correspondientes. Ejemplo de componente de un sistema subregional de innovación podría ser la Universidad de las Indias Orientales en el Caribe (CEPAL, 1990b, p. 174).

Cabe recalcar que los arreglos basados en criterios sectoriales serían condición necesaria pero no suficiente para impulsar el desarrollo y la aplicación de progreso técnico. Sólo en presencia de un mercado efectivamente ampliado, seguro y liberalizado, que estimulara la competencia y la necesidad de aplicar innovaciones, podrían estos arreglos convertirse en fuentes de progreso técnico realmente aplicado a la producción regional. A su vez, los arreglos basados en criterios geográficos estarían reforzando, pero sin ser condición suficiente ni necesaria, los efectos de los arreglos institucionales sectoriales y del mercado competitivo.

Tanto en el caso de los arreglos institucionales de carácter sectorial como en el de los de origen geográfico tendrían cabida los acuerdos sobre normas o estándares comunes, compras preferenciales del sector público, instituciones financieras que facilitaran los procesos de reconversión con una amplia difusión de información sobre sus características, subsidios para los proyectos en que participaran varias empresas, y legislación que favoreciera la movilidad del personal calificado entre los países. En general, y dado que el costo de establecer una relación estrecha (estratégica) de cooperación entre las empresas se reduce considerablemente una vez establecida esta relación, en particular cuando existen relaciones iniciales de competencia, se justificaría otorgar incentivos públicos transitorios para avanzar en este sentido.

2. Los arreglos institucionales públicos

A la luz de lo indicado en secciones anteriores cabría reformar las instituciones subregionales de integración en dos sentidos. Primero, habría que fortalecer su capacidad técnica en materia de negociaciones comerciales internacionales, te-

niendo en cuenta los vínculos entre las negociaciones subregionales, hemisféricas y multilaterales, y las economías de escala resultantes de la obtención y procesamiento de la información, así como del trabajo técnico conjunto. En segundo lugar, correspondería aumentar su capacidad de lograr acuerdos con los sectores público y privado y entre ellos, para hacer más expedita la concertación de acuerdos orientados a impulsar la innovación.²³ Con este último objeto se requeriría, en particular, aumentar la capacidad de gestión de la coordinación en materia de desarrollo tecnológico a nivel sectorial y subregional.

Las reformas señaladas supondrían reorganización y gestión internas, encaminadas a dotar a las instituciones de agilidad, de capacidad de respuestas rápidas, y de servicios de información que permitieran un intercambio continuo de información entre las instituciones, entre éstas y sus foros gubernamentales y entre ambos y los sectores productivos. Este intercambio de información podría reducir la incertidumbre respecto a lo que cada país, grupo de países o grupo de empresarios contempla hacer, facilitando así la acción colectiva. También podrían requerir reformas de los foros intergubernamentales que rigen a estas instituciones, de manera que se involucrara directamente a las autoridades nacionales responsables de las negociaciones económicas interamericanas y multilaterales, y se reflejaran en estos foros las prioridades nacionales en materia de competitividad.

F. El proceso de transición

Con una disminución de la desviación del comercio, y con la asignación más eficiente de los recursos derivados de la creación de comercio y de mercados más exigentes y competitivos, puede preverse un proceso de transición con costos importantes. Un efecto negativo potencial del establecimiento de una zona de libre comercio hemisférica sería la eliminación, como consecuencia de la liberalización comercial, de industrias nacientes, recientes o en vías de establecerse y cuya quiebra y rendimientos negativos no se justificarían si se tomara en cuenta su mayor rendimiento a largo plazo, así como la quiebra de industrias

ya establecidas que con un proceso de transición más extendido podrían convertirse en industrias competitivas. Debido a las imperfecciones del mercado de capitales o, simplemente, a las políticas inadecuadas en el pasado y a la ausencia de información confiable sobre lo que efectivamente ocurrirá con diversas industrias o empresas en el futuro, se plantea la eliminación de ciertas industrias como costos (y no beneficios, asociados a una asignación mejor de recursos) de la liberalización.

En general, además, habrá un proceso de transición que implicaría reasignar las inversiones y la mano de obra a nuevas actividades con cierto rezago, lo que implicará desempleo transitorio, tema que reviste importancia no sólo para América Latina y el Caribe sino también para los Estados Unidos y el Canadá. Así, un proceso repentino de liberalización comercial puede requerir, a corto plazo, montos muy altos de recursos financieros para facilitar el proceso de adaptación y capacitación de la mano de obra y de reconversión de empresas que con el tiempo puedan ser competitivas, como lo muestra el caso de Alemania oriental.

La integración subregional previa podría facilitar este proceso de transición, por tres vías. En primer lugar, la liberalización del comercio de bienes y servicios dentro de las subregiones, y posiblemente entre algunas de ellas, representaría una transición previa que debido a su menor cobertura geográfica implicaría, *ceteris paribus*, la necesidad de ajustes menores que a nivel hemisférico.

Pero facilitar la transición *gradual* también puede ser negativo para América Latina y el Caribe. En el acuerdo de libre comercio entre México y los Estados Unidos, la Administración de este último país contempla períodos de transición —aun mayores que los aplicables en el acuerdo con el Canadá, que prevé hasta diez años— para facilitar el ajuste de sus industrias y la adaptación de sus trabajadores en los sectores considerados sensibles a las importaciones, así como salvaguardias aplicables ante aumentos de las importaciones que dañen la producción local (Estados Unidos, 1991). Dado que existe cierta reciprocidad a nivel hemisférico, la definición del alcance y de la duración de la transición debería asegurar un acceso efectivo dentro de un plazo fijo para evitar una transición de duración indefinida que pu-

²³ Sobre la relación entre las innovaciones y las instituciones, véase Pérez (1989).

diera resultar de la aplicación perversa de la reciprocidad.

La segunda contribución de los procesos de integración subregional sería, entonces, asegurar procesos rápidos de transición a nivel subregional, como precedente, y contribuir mediante la negociación a definir procesos de transición que no sean incompatibles con un acceso firme y seguro al mercado norteamericano posteriormente.

La tercera contribución potencial de la integración de América Latina y el Caribe podría darse en el ámbito de la reciprocidad. Cabría tener en cuenta que las negociaciones de América Latina y el Caribe con los Estados Unidos involucrarían reciprocidad, aunque no fuera totalmente simétrica. El logro de reciprocidad daría más seguridad a las concesiones comerciales obtenidas debido a que habría intereses exportadores norteamericanos que se beneficiarían del acuerdo al tener acceso a otros mercados y que constituirían un grupo de presión a favor de

mantener el mercado norteamericano abierto. En términos más generales, la reciprocidad vincula directamente la actuación presente de un país con los beneficios esperados en el futuro, con lo que las ventajas de un abandono unilateral de lo acordado disminuyen y mejoran las perspectivas de cooperación. Pero, ante niveles distintos de desarrollo, una liberalización rápida y simultánea puede ser perjudicial para el país de menor desarrollo relativo. A este respecto, se pueden aprovechar acuerdos previos entre grupos de países de América Latina y el Caribe para sentar precedentes en materia de reciprocidad: la oferta de Venezuela de abrir a corto plazo su mercado a las exportaciones de los miembros del Mercado Común Centroamericano y del CARICOM a cambio de una liberalización *posterior* de los mercados centroamericanos y caribeños, podría ser útil en el momento de llegar a un acuerdo de liberalización entre los diversos países de América Latina y el Caribe con los Estados Unidos y el Canadá.

V

Conclusiones

La integración subregional puede, por una parte, servir de precedente de acuerdos no discriminatorios posteriores y, por otra, crear las condiciones favorables al crecimiento a base de una mayor eficiencia y competitividad, a la vez que promover la inversión nacional y extranjera. En lo que se refiere a la relación de la integración subregional y hemisférica con el sistema multilateral de comercio, cabe reconocer que ambos constituyen algo más que una excepción a las reglas del GATT al ser evaluados de acuerdo con lo establecido por su artículo XXIV sobre uniones aduaneras y zonas de libre comercio. No sólo pueden tener efectos que vayan más allá de la reasignación (estática) de recursos basada en los criterios de creación y desviación del comercio que establece el artículo, sino que también involucran una serie de instrumentos de política económica que van desde una amplia gama de barreras no arancelarias hasta la reglamentación de los servicios y de inversión extranjera.

Si bien diversos arreglos subregionales sobre subsidios, derechos compensatorios, prácticas *antidumping*, salvaguardias y normas de origen, pueden ser instrumentos de negociación en el ámbito de las negociaciones comerciales interamericanas o multilaterales, cabría evitar que los acuerdos correspondientes fueran excesivamente restrictivos, pues en ese caso se utilizarían como precedentes de medidas proteccionistas a nivel internacional, además de que afectarían negativamente la eficiencia. El establecimiento de precedentes en materia de servicios, inversión extranjera y reciprocidad, puede ser de particular importancia sin que necesariamente tenga implicaciones proteccionistas.

Por otra parte, cabría la posibilidad de impulsar el fortalecimiento recíproco de las acciones de integración subregional y de negociación a nivel hemisférico o multilateral, con el fin de garantizar que se llegue a arreglos susceptibles de convertirse en acuerdos no discriminatorios

a nivel internacional. Sin embargo, ello dependería del tema, ya que es posible encontrar mayor afinidad entre la integración subregional y la hemisférica, en algunos casos (reconocimiento de la liberalización unilateral como crédito a favor de los países de la región en sus negociaciones y liberalización del comercio de productos agrícolas, por ejemplo) y entre la integración subregional y las negociaciones comerciales multilaterales, en otros (derechos compensatorios).

En cuanto a la contribución de la integración subregional a la competitividad, es evidente la necesidad de que exista cierta estabilidad macroeconómica previa. Una vez lograda, podría avanzarse hacia la constitución de mercados subregionales competitivos mediante la liberalización del comercio intrarregional, la eliminación de las barreras no arancelarias y el establecimiento de estándares congruentes con un mercado exigente. Para reducir los costos de desviación del comercio se justificaría realizar negociaciones con Japón y la Comunidad Europea, por ejemplo, tendientes a que éstos reconocieran, como los Estados Unidos, el proceso de liberalización unilateral que ya se ha llevado a cabo en América Latina y el Caribe.

La estandarización de ciertas normas ambientales podría contribuir a establecer mercados subregionales exigentes que facilitarían un co-

mercio intrarregional intenso de bienes y servicios ambientales, creándose así una base para la exportación futura al resto del mundo. Una legislación común sobre la inversión extranjera y la propiedad intelectual, así como arreglos en materia de prestación de servicios que privilegiasen la movilidad de la mano de obra calificada podrían favorecer el desarrollo de la competitividad. Esta también podría fomentarse mediante la concreción de arreglos institucionales de carácter subregional que basándose en criterios sectoriales o geográficos, y ante el estímulo de mercados subregionales competitivos y exigentes, impulsarían el establecimiento de relaciones verticales y horizontales estables entre las empresas y los organismos de generación y difusión tecnológica de la región, para la creación y apropiación de externalidades tecnológicas. Acorde con ello, convendría dotar a los organismos subregionales de integración económica de la capacidad necesaria para promover la concertación de acuerdos entre las empresas y los diversos organismos, al mismo tiempo que fortalecer su capacidad de administrar o impulsar la coordinación de las acciones subregionales de desarrollo tecnológico. Además, habría que reforzar su capacidad técnica en materia de negociaciones comerciales internacionales y adecuar sus foros gubernamentales a las nuevas tareas.

Bibliografía

- Aminoff, N.A. (1991): The United States-Israel Free Trade Area Agreement of 1985: in theory and practice, *Journal of World Trade*, N° 2, Ginebra, Vincent Press.
- Baldwin, R. (1989): The growth effects of 1992, *Economic Policy*, octubre.
- Bhagwati, J. (1987): Trade in services and the multilateral trade negotiations, *The World Bank Economic Review*, vol. 1, N° 4, Washington, D.C., septiembre.
- _____ (1990): Departures from multilateralism: regionalism and aggressive unilateralism, *The Economic Journal*, vol. 100, N° 403, Cambridge, Massachusetts, diciembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1988): *Cooperación latinoamericana en servicios: antecedentes y perspectivas*, Estudios e Informes de la CEPAL, N° 68, Santiago de Chile, mayo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.88.G.6.
- _____ (1990a): *América Latina frente a la Iniciativa Bush: un examen inicial* (I.C/R.924), Santiago de Chile, septiembre.
- _____ (1990b): *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.G.6.
- _____ (1991a): *La coordinación de las políticas macroeconómicas en el contexto de la integración latinoamericana: una primera aproximación para el caso de la integración entre Argentina y Brasil* (I.C/L.630), Santiago de Chile, junio.
- _____ (1991b): *La evolución reciente de los procesos de integración en América Latina y el Caribe* (I.C/R.992), Santiago de Chile, 15 de abril.
- _____ (1991c): *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente* (I.C/G.1648) (CONF.80/2/Rev. 1), Santiago de Chile, febrero.
- _____ (1991d): *Tecnología, competitividad y sustentabilidad* (I.C/L.608), Santiago de Chile, enero.
- Estados Unidos, Gobierno de (1991): *Response of the Administration to issues raised in connection with the negotiation of a North American Free Trade Agreement*, transmitido al Congreso por el Presidente el 1 de mayo, Washington, D.C.
- Finger, M.J. y J. Nogués (1987): International control of subsidies and countervailing duties, *The World Bank Economic Review*, vol. 1, N° 4, Washington, D.C., septiembre.

- Frechette, Myles (1991): "Texto oficial de su intervención en la XXI Asamblea General de la OEA", Servicio Informativo de la Embajada de Estados Unidos, Santiago de Chile, 12 de junio.
- Fuentes, A. y J. Villanueva (1989): *Economía mundial e integración de América Latina*, Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) - Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), Editorial Tesis.
- GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) (1985): *Texto del Acuerdo General*, parte II, artículo 17-b, Montevideo, Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALADI).
- Gonçalves, Reinaldo y Juan A. de Castro (1989): El proteccionismo de los países industrializados y las exportaciones de la América Latina, *El trimestre económico*, vol. LVI (2), N° 222, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, abril-julio.
- Helleiner, G.K. (1988): Transnational corporations and direct foreign investment, Chenery, H. y T.N. Srinivasan (comps.), *Handbook of Development Economics*, Amsterdam, Elsevier Publishers B.V.
- _____ (1990). *Considering a US-Mexican Free Trade Area*, trabajo preparado para la conferencia "Mexico's Trade Options in the Changing International Economy", México, D.F., Universidad Tecnológica de México, 11-15 de junio.
- Inside US Trade (1991): *GATT market access: "Non-Paper" on credits and recognition*.
- INTAL (Instituto para la Integración de América Latina) (1991): *Integración latinoamericana*, N° 166, Buenos Aires, abril.
- Krugman, Paul (comp.) (1987): *Strategic Trade Policy and the New International Economics*, Cambridge, Massachusetts, the MIT Press.
- Kymlicka, B.B. (1987): Safeguards in the FTA, *The Canada-US Free Trade Agreement: Reactions and Evaluations*, working paper N° 883C, Ontario, Department of Economics, The University of Western Ontario, octubre.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (1990): *OECD Economic Outlook*, N° 48, París, diciembre.
- Olechowski, A. (1987): Nontariff barriers to trade, J.M. Finger y A. Olechowski (comps.), *The Uruguay Round: a Handbook of the Multilateral Trade Negotiations*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Pérez, C. (1989): "Cambio técnico, reestructuración competitiva y reforma institucional en los países en desarrollo", Washington, D.C., Departamento de Planificación y Análisis Estratégico, Banco Mundial, diciembre.
- Porter, M.E. (1990): *The Competitive Advantage of Nations*, Nueva York, The Free Press.
- Robson, P. (1980): *The Economics of International Integration*, Londres, George Allen & Unwin.
- Schott, J.J. (1989): More Free Trade Areas?, J.J. Schott (comp.), *Free Trade Areas and US Trade Policy*, Washington, D.C., Institute for International Economics.
- SELA (Sistema Económico Latinoamericano) (1990): Estructura de un marco multilateral para el comercio de servicios, *Balance y perspectivas de la Ronda Uruguay*, Capítulos del SELA, N° 24, Caracas, enero-marzo.
- _____ (1991a): Estrategia andina ante la Iniciativa para las Américas del Presidente Bush: lineamientos para la acción subregional, *Análisis regional sobre la Iniciativa para las Américas*, Capítulos del SELA, N° 28, Caracas, enero-marzo.
- _____ (1991b): La Iniciativa para las Américas en el contexto de las relaciones de América Latina y el Caribe con los Estados Unidos, *Análisis regional sobre la Iniciativa para las Américas*, Capítulos del SELA, N° 28, Caracas, enero-marzo.
- Stevens, C. (1986): *The Lomé Convention*, trabajo presentado al Symposium on Selective Preferential Arrangements between Developed and Developing Countries (mini-NIEO), Helsinki, noviembre.
- Whalley, J. (comp.) (1991): *The Uruguay Round and Beyond*, final report from the Ford Foundation Project on Developing Countries and the Global Trading System, Londres, The Macmillan Press.
- _____ (1991): The interface between environmental and trade policies, *The Economic Journal*, vol. 101, N° 405, Cambridge, Massachusetts, marzo.

Mercado latinoamericano del trabajo en 1950-1990

*Ricardo Infante**
Emilio Klein

Este artículo contrasta el comportamiento del mercado del trabajo en la región entre 1950 y 1980, con el que se registró en el período posterior a la crisis de los años ochenta.

En la primera parte se analizan diferentes elementos de cambio y continuidad del empleo, incluidas variables como el crecimiento de la población en general y de la población económicamente activa; la distribución sectorial del empleo; la movilidad social de la mano de obra, y la evolución de la subutilización de la mano de obra. El empleo en los sectores tradicionales de la región se comportó de manera diferente a la observada en los países industrializados, y lo mismo sucedió con el sector informal. Por otra parte, la participación de los salarios en el producto interno bruto tuvo un fuerte elemento de continuidad.

La crisis de comienzos de los años ochenta y los consiguientes procesos de ajuste modificaron algunas características básicas del mercado laboral: aumentó la heterogeneidad estructural y cambiaron las tendencias tanto de la subutilización de la mano de obra como del proceso de precarización del trabajo. El sector privado de medianas y grandes empresas disminuyó su capacidad de absorber mano de obra y las pequeñas empresas y el sector informal urbano pasaron a ser los elementos más dinámicos en la generación de puestos de trabajo. El sector público detuvo o disminuyó su capacidad de absorción de la fuerza laboral. La ocupación agrícola experimentó una disminución relativa, si bien los segmentos modernos y campesinos mantuvieron una gran estabilidad, aumentando el carácter temporal de los empleos. Los salarios prevalentes hacia fines de los años ochenta eran en general más bajos que los anteriores a la crisis.

*Ricardo Infante es economista del Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), y Emilio Klein es sociólogo del mismo programa.

Este artículo es una versión resumida y editada del capítulo 1 de PREALC (1990b). Los autores agradecen la colaboración de Victoria Contreras en los datos estadísticos.

Introducción

Este artículo analiza el comportamiento del mercado de trabajo en América Latina durante 40 años, entre 1950 y 1990. Está dividido en dos secciones: la primera analiza las tendencias estructurales del empleo entre 1950 y 1980, y este diagnóstico sirve como marco de la segunda parte, que describe el impacto de la crisis sobre el mercado de trabajo durante los años ochenta.

I

Antecedentes estructurales, 1950-1980

En esta sección se señalan los procesos de cambio que han alterado la naturaleza del empleo durante este período y los elementos de continuidad que han permanecido relativamente constantes en el mercado de trabajo.

El primer cambio se refiere al volumen y naturaleza de la oferta de trabajo, y lo que interesa destacar al respecto es el fuerte crecimiento poblacional registrado y las variaciones en las tasas de participación. La población alcanzó su máxima tasa de crecimiento en el quinquenio 1960-1965, con un promedio anual de 2.9%; esto se reflejó posteriormente en un crecimiento acelerado de la población en edad de trabajar, la que en los años setenta alcanzó su máximo incremento porcentual, con similar magnitud. Paralelamente aumentó la participación de la mujer en la fuerza laboral, con una aceleración más marcada entre 1970 y 1980. En los años setenta la tasa de crecimiento anual de la fuerza de trabajo femenina fue de 4.7%, mientras que la de la masculina fue de 2.8%.¹ Este aumento obedeció en gran parte a la tasa de participación de las mujeres jóvenes, que en el tramo de 20 a 24 años creció significativamente. Por el contrario, la de los hombres jóvenes disminuyó, particularmente en el grupo de 15 a 19 años, explicándose así la

¹ A nivel regional, la incorporación de la mujer a la fuerza de trabajo fue más acelerada en los años setenta. Sin embargo, en países como Argentina, Colombia y Panamá este fenómeno se dio en los años sesenta, mientras que en otros como Bolivia, Guatemala, Honduras y Nicaragua, ocurrió en los años ochenta o se prevé para los noventa (BID, 1987; CELADE, 1985).

relativa estabilidad de la participación global masculina.

Como resultado de lo anterior, la población económicamente activa (PEA) creció aceleradamente en los tres decenios comprendidos entre 1950 y 1980, a pesar de descensos generales en su participación durante los dos primeros decenios del período. Así, en 1980 la PEA de la región ascendía a 119 millones de personas (CELADE, 1990). Su máximo crecimiento se observó en los años setenta cuando se combinó el aumento de la participación con el crecimiento de la población en edad de trabajar, para producir una tasa anual de crecimiento de la oferta laboral de 3.2%. Sin embargo, este crecimiento fue muy diferente en las zonas rurales y en las urbanas, debido a las fuertes corrientes migratorias. En efecto, en 1950 América Latina era un continente rural y agrícola, cuyos habitantes eran en su mayoría campesinos y trabajadores de la tierra. En 1980, treinta años después, el latinoamericano medio vivía en enormes aglomeraciones urbanas. Este proceso de migraciones desde el sector rural hacia las ciudades, que fue sin duda uno de los fenómenos socioeconómicos más importantes de la segunda mitad del siglo xx, trajo consigo profundas alteraciones en la estructura del empleo.

Así, mientras que en 1950 el 55% de la población trabajaba en la agricultura, en 1980 sólo lo hacía el 32% de ella (cuadro 1). Junto con perder importancia la participación de la agricultura, aumentó considerablemente la participación de la industria y de los servicios en el empleo total. El incremento se registró sobre todo en el sector de los servicios, ya que su participación creció en 16 puntos porcentuales, mientras la de la industria aumentaba en siete puntos porcentuales (Wells, 1987). Este cambio en la estructura del empleo ha significado entre otras cosas, una inserción masiva de la mano de obra en actividades de mayor productividad y posiblemente de mayor ingreso. Así, una razón importante del cambio ocupacional desde el sector agrícola hacia otros sectores contribuyó a disminuir la extensión de la pobreza rural (CEPAL, 1985 y 1990b; Altimir, 1979).

Un tercer cambio muy importante en el mercado de trabajo fue la transformación de la estructura ocupacional, como producto de la terciarización mencionada; esto a su vez se tradujo en una movilidad social generalizada de la mano

Cuadro 1
AMERICA LATINA: COMPOSICION DE LA
POBLACION ECONOMICAMENTE
ACTIVA POR SECTORES DE ACTIVIDAD
ECONOMICA, 1950-1990
(Porcentajes)

	1950	1980	1990
Agricultura	55	32	26
Industria ^a	19	26	26
Servicios ^b	26	42	48
Total	100	100	100

Fuente: PREALC (1982) y CEPAL (1990a). Para 1990, se utilizaron estimaciones del PREALC sobre la base de información contenida en las encuestas de hogares de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile y Venezuela, que abarcan el 60% de la población económicamente activa de la región.
^a Incluye minería, industria, construcción y electricidad.
^b Incluye comercio, transporte y servicios.

de obra. En efecto, al disminuir las ocupaciones de menor productividad se redujeron también los estratos sociales más bajos (asalariados agrícolas, trabajadores manuales y campesinos), hubo un crecimiento lento de los estratos de obreros manuales y, sobre todo, se produjo un incremento acelerado de las ocupaciones no manuales con mayor calificación e ingresos (CEPAL, 1989b). En este último proceso la incorporación creciente de la mujer y los jóvenes al mercado del trabajo fue significativa, puesto que llenaron de preferencia cargos en ocupaciones no manuales urbanas, particularmente en los servicios, sector en el que aumentó el empleo femenino al 4.7% anual.

En este contexto de la movilidad derivada del cambio en la estructura ocupacional, cabe mencionar especialmente la generación de empleo público. Al evolucionar la economía agraria y producirse la consecuente urbanización, el Estado debió aumentar el empleo gubernamental para enfrentar los nuevos desafíos del sector público, entre otros, la realización de nuevas obras de infraestructura, la provisión de servicios sociales e incluso la modernización del propio aparato estatal. En estas circunstancias el crecimiento del empleo no fue sólo un resultado de estos procesos, sino un antecedente necesario para producirlos. Por otra parte, este tipo de empleo contribuyó a la creación de la clase media latinoamericana (cuadro 2). Hacia los años ochenta, el empleo público abarcaba el 15% del empleo urbano y el 20% del empleo formal urbano; aún

Cuadro 2
AMERICA LATINA: EVOLUCION ESTIMADA DE LA
ESTRUCTURA DEL EMPLEO, 1950-1989
(Porcentajes)

América Latina	Composición						Tasa de crecimiento anual	
	1950		1980		1989		1950-1980	1980-1989
Población total							2.7	2.2
Población en edad de trabajar							2.8	2.6
PEA total	100		100		100		2.5	2.8
PEA no agrícola	45		68		74		3.8	3.7
Ocupación no agrícola	42	100	63	100	70	100	3.9	3.9
Sector formal	32	76	47	75	48	69	3.9	3.0
Público	6	(14)	10	(16)	10	(15)	4.5	3.7
Privado	26	(62)	37	(59)	38	(54)	3.7	2.9
Sector informal	10	24	16	25	22	31	3.9	6.7
Desempleo no agrícola	3		5		4			
PEA agrícola	55		32		26		0.7	0.7
Ocupación agrícola	54	100	31	100	25	100	0.7	0.6
Sector moderno	22	41	13	42	10	40	0.8	0.5
Sector campesino	32	59	18	58	15	60	0.7	0.6
Desempleo agrícola	1		1		1			
	<i>Indicadores de subutilización</i>							
Tasa de desempleo total	4		6		5			
Urbano	7		7		5			
Rural	2		2		3			
Tasa de subempleo total (sectores tradicionales/PEA)	42		34		37			

Fuente: Estimaciones del Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) sobre la base de censos nacionales y encuestas de hogares, y CEPAL (1978). Para 1980 y 1989, los datos corresponden a Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, México y Venezuela, países que contienen el 80% de la población económicamente activa (PEA) total de la región.

Nota: Con fines comparativos, se puede mencionar que durante el período las tasas de crecimiento anual de algunos indicadores económicos fueron las siguientes (CEPAL, 1990a):

	1950-1980	1980-1989
PIB total	5.5	1.2
PIB agrícola	3.5	2.1
PIB no agrícola	5.8	1.1
PIB industrial	6.2	0.5
PIB per cápita	2.7	-1.0

más, 60% de los profesionales de algunos países² trabajaba en el sector público (Echeverría, 1985).

El cuarto cambio que es preciso resaltar se refiere a la subutilización de la mano de obra,

² Las cifras se refieren a Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela, e incluyen gobierno central, provincial y municipal, administración pública, defensa, instituciones públicas descentralizadas y empresas públicas.

que naturalmente evolucionó de acuerdo con los procesos descritos anteriormente. Entre 1950 y 1980 el porcentaje de subutilización (subempleo más desempleo) bajó de 46 a 40%, es decir, un 13%.³ Sin embargo, debido a que en ese período

³ El porcentaje se midió usando el criterio de categoría ocupacional para representar el subempleo, lo cual refleja sólo parcialmente el grado de inadecuación en el empleo.

la PEA creció en un poco más del doble, en números absolutos los ocupados subutilizados aumentaron de 27 millones a 49 millones.

La relación que existe entre la posición de las personas en el mercado de trabajo y la pobreza de sus hogares es muy estrecha, de modo que esta última debía mostrar una tendencia similar a la disminución relativa. Efectivamente, en 1960, año para el que existe la primera estimación, el 50% de los hogares era pobre, en tanto que en 1980 esa cifra había bajado a 35% (cuadro 3). Con todo, y debido en parte al incremento en la población, los pobres aumentaron de 112 a 136 millones entre ambos años, y se concentraron en proporciones cada vez mayores en las áreas urbanas. Hacia 1980, ya la mitad de ellos residía en las ciudades.

A pesar de los importantes cambios indicados en el mercado de trabajo, éste mantuvo un rasgo que no varió: la persistencia de los sectores tradicionales. En efecto, a diferencia de lo que ocurrió en los países hoy industrializados, cuyos sectores modernos absorbieron rápidamente la mano de obra ocupada en actividades de baja productividad, en la región tal proceso ha sido no sólo más lento sino que estructuralmente distinto.

Aunque la mayor parte de la población se ha concentrado en el sector urbano, la estructura interna del empleo en los sectores no ha variado significativamente. Del cuadro 2 se puede concluir que el sector tradicional rural y el informal urbano han mantenido una participación que es prácticamente igual como proporción de sus respectivas poblaciones. Así, el sector campesino abarca más o menos al 60% de los ocupados en la agricultura, y el sector informal alrededor del 25% de los ocupados urbanos, magnitudes que se han mantenido constantes durante 30 años. Esta heterogeneidad estructural que caracteriza al proceso de desarrollo económico en América Latina y que refleja la convivencia de formas de producción con diferentes niveles de productividad genera, entre otras cosas, la segmentación del mercado de trabajo, en un estrato moderno con alta productividad y otro tradicional con baja productividad.

Además, se observa dentro de los sectores tradicionales crecientes diferencias económico-sociales, en el contexto de una persistente heterogeneidad estructural. Aunque respecto del sec-

tor campesino se cuenta con más datos empíricos y ha habido una discusión teórica más acabada que respecto del sector informal, se puede decir que dentro de cada uno de esos segmentos se han producido procesos de diferenciación de la mano de obra. Así, en el sector campesino un grupo de pequeños productores ha logrado de alguna manera acoplarse al proceso de modernización agrícola y se ha acogido a sus beneficios, sobre todo en términos de lograr mayores ingresos a través de incrementos en la productividad. Otros grupos, en cambio, se han mantenido al margen, y no han logrado superar la barrera de la pobreza. En este proceso de diferenciación tuvieron mucha importancia las políticas de reforma agraria y de colonización que se aplicaron en diversos países de la región y que formaban parte del conjunto de políticas tendientes a la modernización agrícola. Estas políticas de modernización, que no llegan a todos los sectores y que excluyen a ciertos grupos por razones de diversa índole, logran mejorar las condiciones productivas y de ingreso de los grupos a los que están dirigidas, distanciándolos de aquellos otros grupos que no han sido incorporados a estos programas.

Un fenómeno similar se observa en el sector informal. Aun cuando inicialmente, y sobre todo a nivel conceptual, se hizo una identificación estrecha entre la pertenencia al sector informal y la pobreza, también se ha producido en este sector el proceso de diferenciación interna mencionado. Ya en los años setenta el PREALC hablaba de áreas al interior del sector informal que tenían potencial de crecimiento, y las distinguía de aquellas que eran en realidad ocupaciones marginales, sin viabilidad, a las cuales no se les podía aplicar políticas productivas (PREALC, 1975). Adicionalmente, el análisis se llevaba a nivel de ramas de actividad para identificar sectores productivos en los cuales esta potencialidad estuviese presente con mayor fuerza: por ejemplo, servicios de reparación, alimentos, calzado, maderas, algunos subsectores del comercio y otros (PREALC/STPS, 1976). En resumen, lo que se postula es que aun en los sectores tradicionales se está llevando a cabo un proceso de diferenciación, uno de cuyos efectos es el de generar un grupo social con mejores niveles de ingreso y con buenas perspectivas de desarrollo en el ámbito económico. Es muy probable que este proceso se haya iniciado antes

Cuadro 3
 AMERICA LATINA: EVOLUCION DE LA POBREZA, 1960-1989
 (Porcentaje de hogares)

	Total		Urbana		Rural	
	Pobreza	Indigencia	Pobreza	Indigencia	Pobreza	Indigencia
1960	50	...	...	...	...	...
1970	40	19	26	10	62	34
1980	35	15	25	9	54	28
1986	37	17	30	11	53	30
1989	37	17	31	12	54	31

Fuente: Para los años 1960-1970, CEPAL (1985) y Altimir (1979); para los años 1980-1989, CEPAL (1990b).

en el sector agrícola que en el informal, porque allí las políticas de modernización se aplicaron antes, y lo que se está argumentando es que esas políticas contribuyen a profundizar la diferenciación social.

Un segundo elemento de continuidad es la participación de la remuneración de los asalariados en el producto interno bruto de la mayoría de los países. En efecto, entre 1960 y 1980 esa participación se mantuvo relativamente constante, en torno a 35%.⁴ Pese a que aumentó la proporción de asalariados, los salarios crecieron en proporción directa con la productividad.⁵ Aun cuando no hay información precisa sobre la evolución de los ingresos del sector informal, estimaciones basadas por un lado en una hipótesis de participación constante del sector informal

urbano en el producto interno bruto y por otro en la vinculación entre el crecimiento de la demanda del sector asalariado y los ingresos del sector informal urbano sugieren un incremento de los ingresos medios reales de este sector en los decenios. La reducción de la pobreza urbana es otra prueba de este aumento de los ingresos informales.

Finalmente, es preciso señalar que la magnitud del desempleo abierto fue baja y que además permaneció estable en la subutilización total de la mano de obra. Estimaciones del PREALC (1981) revelan que la tasa de desempleo se mantuvo en torno al 5% de la PEA, lo que significa, a su vez, que esta forma de subutilización sólo correspondió a alrededor de un cuarto de la subutilización total de la fuerza de trabajo.

II

Transformaciones del mercado de trabajo en los años ochenta

Como se verá en esta sección, algunos de los aspectos relacionados con el mercado de trabajo en el decenio de 1980 tuvieron su origen en los

procesos descritos en la sección anterior. Especialmente importantes son, entre otros, la participación con tendencias opuestas de la mujer y

⁴ Cifra estimada a partir de datos de Cuentas Nacionales de los países de la región (CEPAL, 1989a). Esto significa que entre 1950 y 1980, el salario real medio aumentó al mismo ritmo que el producto por ocupado en el sector moderno. En ese período dicho producto creció anualmente en un

5.5% en tanto que el empleo moderno lo hizo en 3.9% (cuadro 2). Esto es, el producto por ocupado creció en 1.6% por año.

⁵ El porcentaje de asalariados entre los activos, o la suma de los sectores formales urbano y rural, aumentó del 54 al 60% entre 1950 y 1980 (cuadro 2).

de los jóvenes en el mercado del trabajo, y el crecimiento del empleo urbano, particularmente en el sector de los servicios.

Sin embargo, el comienzo de ese decenio estuvo marcado, en los países industrializados, por una significativa desaceleración de su crecimiento económico y por un proceso generalizado de ajuste estructural. En la región latinoamericana, la situación de crisis se replicó con mayor fuerza aún, lo que condujo a un severo deterioro de las condiciones de producción y de la situación laboral, y a un consecuente proceso de ajuste.⁶

Como resultado de ese proceso de ajuste, el mercado del trabajo en la región experimentó cambios que afectaron decisivamente su funcionamiento, si se le compara con el de los 30 años anteriores. En términos globales, se modificaron las características básicas del funcionamiento del mercado laboral: aumentó la heterogeneidad estructural y cambiaron las tendencias tanto de la subutilización de la mano de obra como del proceso de precarización del trabajo. En esta sección se analizan las tendencias generales para América Latina, sin desconocer que existen diferencias entre los países, las que se agudizaron en la segunda mitad de los años ochenta (cuadro 4).

1. Cambios en la naturaleza del problema del empleo⁷

En primer término, la participación del sector informal en el empleo urbano aumentó del 25% —que constituye su nivel histórico— a un 31%, en tanto que la del sector campesino en el empleo agrícola se elevó de 58% en 1980 a 60% hacia fines de los años ochenta (cuadro 2).

Este cambio en la composición del empleo que elevó la participación de las actividades de menor productividad, unido al hecho de que el desempleo abierto —pese a que creció durante la crisis— se mantuvo relativamente constante entre 1980 y 1989, hizo que la subutilización total de la fuerza de trabajo (subempleo más desem-

pleo) aumentara de un 40% a un 42% durante el decenio. Con esto se quebró la tendencia histórica decreciente que la subutilización de la mano de obra había registrado entre 1950 y 1980.

Además, durante el período de ajuste se verificó un cambio en la estructura de la subutilización de la fuerza de trabajo: la importancia del subempleo aumentó, pero el desempleo se mantuvo relativamente constante (cuadro 2). Más aún, el subempleo y el desempleo urbanos pasaron a constituir la mayor parte (70%) del problema global de empleo en la región.⁸

Junto con darse las tendencias descritas, se intensificó el proceso de “precarización” del trabajo, bajo las formas —entre otras— de menor estabilidad laboral, reemplazo del empleo permanente por trabajo a tiempo parcial y creciente subcontratación, que caracterizan el funcionamiento actual del mercado de trabajo (Wurgaft, 1988).

Los cambios señalados en el mercado laboral fueron resultado, como se analizará, de la dinámica de la oferta de trabajo, la reestructuración del empleo urbano y el comportamiento de la ocupación rural.⁹

a) Tendencias de la oferta de trabajo

En los años ochenta se comenzó a hacer sentir en el mercado de trabajo el efecto demográfico de la disminución del incremento de la población en edad de trabajar iniciada en los años setenta. La población económicamente activa redujo marcadamente su ritmo de crecimiento, a pesar del aumento registrado en las tasas de participación: en promedio, creció 2.7% por año, cifra significativamente inferior a la de 3.1% registrada en el decenio de 1970. Hacia fines de los años ochenta la PEA incluía 157 millones de personas (CELADE, 1990).

Uno de los elementos que determinaron la evolución de la oferta de mano de obra en el

⁸ Equivale a la proporción de la suma del subempleo (22%) y del desempleo urbano (4%) en el subempleo total (37%). Véase el cuadro 2.

⁹ Cabe señalar que las tendencias de las principales variables del mercado de trabajo para los años 1980-1989 resultan de estimaciones provisionales realizadas sobre la base de informaciones provenientes de las encuestas de hogares de los países. Para el período 1950-1980, en cambio, los datos corresponden a censos de población. En consecuencia, se debe evaluar cuidadosamente las tendencias que muestran ambos tipos de registros para los períodos indicados.

⁶ Sobre el tema de la reestructuración de la economía mundial y latinoamericana véase, entre otros, OCDE (1985 y 1989); Fallon y Riveros (1989), OIT (1985, 1987 y 1989), PREALC (1990b), y Bianchi, Devlin y Ramos (1987).

⁷ En esta subsección se recogen las principales conclusiones de los análisis realizados por el PREALC sobre la transformación del mercado laboral durante el decenio. (Véase al respecto PREALC, 1983, 1985, 1987, 1988a y 1988b).

Cuadro 4
ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA: INDICADORES DE CRECIMIENTO
Y EVOLUCION DEL MERCADO DEL TRABAJO, 1985-1989
(Porcentajes)

Países	Crecimiento anual 1985-1989			Tasa de desempleo urbano		Porcentaje de empleo informal en la PEA urbana ^a	
	PIB	Salarios reales		1985	1989	1985	1989
		Industria	Mínimo				
Argentina	0.1	-7.7	-11.8	6.1	7.8	27.6	28.7
Bolivia	1.4	...	...	5.8	7.01	25.0	27.0
Brasil	3.6	2.4	-4.9	5.3	3.3	28.7	28.6
Colombia	4.9	1.0	0.3	14.0	9.6	28.4	27.3
Costa Rica	4.6	-0.7	-0.4	6.7	3.8	21.3	22.0
Chile	6.8	6.8	2.0	17.0	7.2	26.2	30.0
Jamaica	4.1	...	...	25.0	18.0	23.0	25.0
México	0.5	-0.3	-8.3	4.4	2.9	28.1	34.8
Paraguay	4.2	...	8.2	5.1	6.1	36.4	35.6
Perú	-1.0	-14.5	-19.1	10.1	7.9	35.0	39.0
Trinidad y Tabago	-3.4	...	...	15.0	21.0	23.0	19.0
Uruguay	3.9	4.7	-4.4	13.1	8.6	19.0	19.0
Venezuela	3.3	0.5	-5.2	14.3	9.7	22.5	23.3

Fuente: Estimaciones del Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) sobre la base de las encuestas de hogares de los países, y CEPAL (1991). En los casos de Jamaica y Trinidad y Tabago los datos de empleo provienen de Witter y Anderson (1991) y de Pantin (1991).

^a El empleo informal incluye trabajadores por cuenta propia, ayudantes familiares y servicio doméstico.

decenio de 1980 fue sin lugar a dudas el aumento de la participación de la mujer en el mercado de trabajo que, como ya se mencionó, había tenido un comienzo significativo en decenios anteriores. Encuestas de hogares de algunos países¹⁰ indican un aumento constante en las tasas de participación femenina. Más aún, dado que las tasas masculinas no muestran una variación de magnitud apreciable, se elevó asimismo la proporción de mujeres en la fuerza de trabajo. En efecto, la tasa de participación de las mujeres aumentó en casi un quinto en el transcurso del decenio, de 32% a 38%. De allí que en ese lapso la contribución de las mujeres al aumento de la población económicamente activa fuese de 42%.

Otro factor que incidió en la evolución de la PEA durante el periodo fue la dinámica de la población joven, que continuó la tendencia de los decenios anteriores. Las tasas de participación del grupo de 15 a 19 años continuaron descendiendo, en tanto que las del grupo de 20 a 24

años mantuvieron su incremento debido a la mayor participación de las mujeres, lo que compensó el descenso en las tasas de participación masculinas. La desaceleración en el crecimiento de la población joven continuó el patrón iniciado en el decenio anterior, lo cual, combinado con la constancia de su tasa de participación, hizo que la presión relativa de este grupo etario sobre el mercado de trabajo disminuyera durante el decenio.

Finalmente hay que considerar también los factores pertinentes de las tendencias y localización de la oferta de trabajo. La PEA no agrícola siguió creciendo al elevado ritmo anual de 3.7% en tanto que la PEA agrícola mantuvo la tendencia histórica a desacelerar su expansión, con un aumento de 0.7% por año en la década (cuadro 2). Estas tendencias en la evolución de la fuerza laboral hicieron que a finales de los años ochenta, un 74% de la PEA total correspondiera a actividades no agrícolas y un 26% al sector agrícola.

b) Reestructuración del empleo urbano

A pesar de que en los años ochenta la región experimentó una menor presión demográfica

¹⁰ Los países incluidos son Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, México, Uruguay y Venezuela, que abarcan aproximadamente el 71% de la población de la región.

que en la década anterior, la brusca contracción del crecimiento económico hizo más lenta la creación de empleos en el sector moderno, cuya débil expansión resultó visiblemente inferior al crecimiento de la oferta de fuerza de trabajo. En estas condiciones, al inicio de la crisis se elevó el desempleo, alcanzando niveles que casi duplicaron la tasa histórica de desempleo abierto, y la generación de empleo se produjo casi totalmente en los sectores de menor productividad. Revirtióse de esa forma la tendencia decreciente que venía registrando la subutilización de la fuerza de trabajo en las tres décadas anteriores.

Aun cuando este tipo de ajuste fue común a la mayoría de los países, la reestructuración del empleo fue menor en aquellos que abordaron procesos de cambios estructurales durante el decenio (Chile, Costa Rica y Colombia). En esos países la reducción de la incidencia del empleo moderno en la PEA urbana fue menor que en el resto, y también aumentó más suavemente el empleo de baja productividad (por ejemplo, en pequeñas empresas urbanas).

i) *Pérdida de dinamismo del empleo moderno urbano.* Dentro del esquema de las políticas de ajuste, se asignó un papel importante al mercado de trabajo en el proceso de transferir mano de obra desde el sector de los bienes no transables en el mercado internacional hacia los sectores productores de bienes transables y exportables. En ese contexto, el mercado laboral moderno debía desempeñar un papel central, reasignando el empleo y reduciendo los salarios reales para adaptarlos a la nueva situación de apertura externa.

La fuerte recesión generada por la crisis de la deuda externa significó que durante el período 1980-1983 el nivel de actividad económica de los sectores no agrícolas se redujera al ritmo de 1.4% por año (cuadro 5). Sin embargo, la respuesta del empleo moderno ante esta caída en la producción no fue homogénea. Por una parte, la ocupación en las empresas medianas y grandes del sector privado reaccionó en forma muy flexible,¹¹ por lo cual el empleo en ellas disminuyó anualmente en 2.1% entre 1980 y 1983. Esto, combinado con el deterioro de los salarios reales, permitió al sector empresarial contrarrestar en

gran parte los mayores costos financieros derivados del aumento de las tasas de interés. En este período recesivo la política de empleo del sector público tuvo un carácter nítidamente anticíclico, que se expresó en la expansión de la demanda de empleos gubernamentales, en la puesta en marcha de programas compensatorios de empleo, o en ambas cosas a la vez. Así, entre 1980 y 1983 el empleo gubernamental se expandió a una tasa de 4.3% por año, lo cual significó que durante la crisis el sector público mantuvo las políticas de empleo gubernamental que venía aplicando históricamente.

Con posterioridad a estos años recesivos, la región vivió un período de recuperación (1983-1986), en el que el producto interno bruto no agrícola creció 3.8% por año, y otro de estancamiento relativo (1986-1989) en el cual se registró un 1.1% de expansión anual de dicho producto. En ambos períodos el empleo moderno en las empresas medianas y grandes reaccionó con una alta elasticidad respecto al producto: se elevó en 3.2% por año en la fase de recuperación y en 0.9% en la fase de estancamiento (cuadro 5). Por su parte, el sector público acentuó su política compensatoria durante el período 1983-1986, en el cual el empleo gubernamental creció en 4.8% por año. Sin embargo, hacia finales del decenio, la necesidad de reducir el déficit público, así como la aplicación de reformas al aparato estatal, condujeron a una importante reducción de la capacidad de absorción de empleo del Estado.¹²

En síntesis, el decenio de 1980 vio disminuir significativamente el ritmo de creación de empleo en las empresas medianas y grandes del sector moderno privado, y presencié además una precarización del proceso de trabajo. El ritmo de crecimiento del producto fue sólo de 1.2% anual, con lo cual la ocupación en el sector moderno aumentó solamente en 0.5% por año, y su absorción de la PEA no agrícola se redujo de 40% en 1980 a 30% en 1989 (gráfico 1). A su vez, el sector público mostró una leve tendencia a absorber un menor porcentaje de la fuerza de trabajo no agrícola, de modo que la cifra disminuyó de 15% en 1980 a 14% en 1989 (cuadro 5). En suma, como resultado de la crisis externa y de las políticas de ajuste aplicadas, la región, que

¹¹ Se vinculan con la flexibilidad del empleo aspectos como la estabilidad laboral, que tendió a reducirse durante la crisis (Wurgaft, 1988).

¹² En efecto, el crecimiento anual del empleo gubernamental se situó en 2% entre 1986 y 1989 (cuadro 4).

Cuadro 5
 AMERICA LATINA: EVOLUCION ESTIMADA DE LA ESTRUCTURA
 DEL EMPLEO URBANO, 1980-1989
 (Porcentajes)

Area urbana	Composición				Tasa de crecimiento anual				Indice 1989 (1980=100)
	1980	1983	1986	1989	1980-83	1983-86	1986-89	1980-89	
Población	—	—	—	—	2.2	2.2	2.1	2.2	121.6
Población en edad de trabajar	—	—	—	—	3.6	3.6	3.4	3.5	136.3
PEA	100.0	100.0	100.0	100.0	4.1	3.7	3.4	3.7	139.1
Ocupados	93.0	91.0	93.0	95.0	3.3	4.7	3.8	3.9	141.5
Sector público	15.0	15.0	15.0	14.0	4.3	4.8	2.0	3.7	138.4
Sector formal privado	55.0	50.0	50.0	51.0	1.1	4.1	3.4	2.9	128.8
Empresas medianas y grandes	40.0	33.0	32.0	30.0	-2.1	3.2	0.9	0.5	104.9
Empresas pequeñas*		15.0	17.0	18.0	21.0	8.6	6.4	7.5	191.6
Sector informal	24.0	26.0	28.0	30.0	7.1	6.3	6.6	6.7	172.4
Desocupados	7.0	9.0	7.0	5.0	14.4	-7.7	-3.0	0.8	107.5

Fuente: Estimaciones del PREALC sobre la base de encuestas de hogares. Cifras provisionales. Los datos corresponden a Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, México y Venezuela, países que contienen el 80% de la población económicamente activa (PEA) total de la región.

* Empresas que ocupan hasta diez trabajadores.

Nota: Según estimaciones basadas en CEPAL (1990a), en estos períodos la evolución del producto interno bruto (PIB) y del ingreso nacional bruto (INB) en la región fue la siguiente:

	Tasa de crecimiento anual				Indice 1989 (1980=100)
	1980-83	1983-86	1986-89	1980-89	
PIB	-1.3	3.6	1.5	1.2	111.7
PIB agrícola	1.7	1.8	2.7	2.1	120.6
PIB no agrícola	-1.4	3.8	1.1	1.1	110.0
PIB industrial	-3.8	4.6	0.6	0.5	102.9
PIB per cápita	-3.5	1.4	-0.7	-1.0	91.7
INB per cápita	-5.3	1.0	-1.3	-1.9	84.0

inició los años ochenta con un 55% de la fuerza de trabajo no agrícola ocupada en actividades estrictamente modernas,¹³ redujo esa proporción al 44% hacia finales del decenio.

ii) *Elevado crecimiento del empleo urbano en sectores de menor productividad.* Ante la falta de dinamismo del sector moderno, la expansión del empleo en actividades de menor productividad fue un elemento decisivo en la reestructuración del mercado laboral. Tanto la expansión del empleo

en las pequeñas empresas, como el significativo aumento del sector informal, impidieron que aumentara el desempleo abierto.

Durante los años de la crisis, el crecimiento del empleo en las pequeñas empresas fue alto, alcanzando una expansión anual de 8.6%, esto es, de 28% acumulado entre 1980 y 1983 (cuadro 5).¹⁴ Este crecimiento alto se mantuvo, aunque

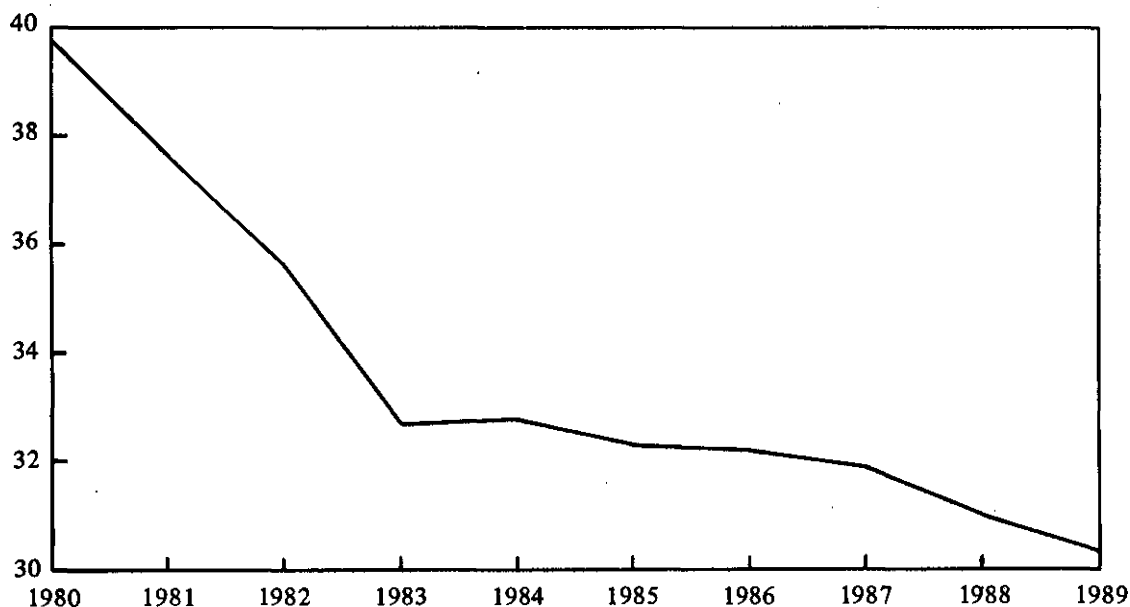
¹³ Corresponde a los ocupados en el sector público y en las empresas medianas y grandes del sector moderno.

¹⁴ Para fines operativos, las pequeñas empresas se definen como aquellas unidades productivas que tienen hasta diez personas ocupadas.

Gráfico 1

**AMERICA LATINA Y EL CARIBE: POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA (PEA)
NO AGRICOLA EMPLEADA EN EMPRESAS MEDIANAS Y GRANDES^a, 1980-1989**

(Porcentajes)



Fuente: Cuadro 5.

^aCorresponde a empresas del sector privado con más de 10 ocupados.

atenuado, durante los períodos de recuperación (1983-1986) y de estancamiento relativo (1986-1989), lo que llevó a que en el decenio la ocupación en pequeñas empresas aumentara a una tasa media anual de 7.5%.

Este comportamiento del empleo en las pequeñas empresas significó para el conjunto de la región que su incidencia en la PEA total aumentara del 15% en 1980 al 21% en 1989, ya que este segmento generó 40% del total de puestos de trabajo creados en el área urbana en el período.

Sin embargo, este aumento registrado en el empleo en las empresas pequeñas debe evaluarse cuidadosamente, dados los variados factores que pudieron originarlo. Al respecto, en PREALC (1988b), se argumenta que el fenómeno podría deberse a un proceso de recomposición de las empresas medianas y grandes, las cuales redujeron el número de ocupados por unidad productiva durante la crisis. Al mismo tiempo, como se señala en Wurgaft (1988), el crecimiento del empleo en las empresas pequeñas puede conside-

rarse parte del proceso de precarización del trabajo ocurrido en el período. En efecto, en los años ochenta las empresas medianas y grandes tendieron a sustituir la contratación de fuerza de trabajo permanente o temporal por subcontratos con pequeñas empresas, como una de las formas utilizadas para evadir la legislación laboral. Igualmente, se debe considerar que la mayor parte (70%) del segmento de las pequeñas empresas, está compuesto por microempresas con hasta cinco ocupados, cuyo carácter informal se traduce en bajos niveles de productividad e ingresos. En definitiva, aun cuando la contribución de las pequeñas empresas a la generación de empleo fue importante durante la crisis, ello se debió a fenómenos de origen muy variado, lo que impide atribuir carácter estructural a esta nueva tendencia en la ocupación.

Por su parte, el sector informal urbano tradicional experimentó una evolución semejante, aun cuando tuvo un efecto más importante en el ajuste del mercado laboral, ya que absorbió el 45% de los empleos urbanos creados en el dece-

nio.¹⁵ La mayoría de los ocupados informales se encuentra en los sectores terciarios (80%), y residualmente en los sectores industrial (10%) y de la construcción (10%), con un nivel bajo de productividad e ingresos (Pinto, 1984).

La expansión del empleo informal fue rápida durante la crisis (7.1% por año), y se desaceleró levemente en las fases posteriores de recuperación (6.3%) y de estancamiento (6.6%). En consecuencia, el crecimiento medio del empleo informal durante el decenio fue de 6.7% por año, esto es, 1.8 veces el crecimiento anual de la PEA urbana. Esta expansión del sector informal urbano significó que su incidencia en la ocupación de la fuerza de trabajo urbana (o "grado de informalidad"), aumentara del 24% en 1980 al 30% en 1989 (cuadro 5). Todo ello conduce a concluir que este proceso significó además una transferencia de mano de obra desde la agricultura al sector de los servicios, cuya incidencia en la PEA aumentó de 42% en 1980 a 48% en 1989 (cuadro 1).

iii) *Aumento del desempleo abierto urbano y cambios en su composición.* A diferencia de lo sucedido en los países desarrollados, el mercado laboral de la región se había venido ajustando en formas que influyeron en la estructura ocupacional más que en la tasa de desempleo abierto. Esto se modificó significativamente a comienzos de los años ochenta, cuando se vieron afectados tanto el nivel como la composición del desempleo abierto.

En primer lugar, durante el período recesivo de 1980-1983, los efectos combinados del aumento de las tasas de participación y de la caída en el empleo moderno privado no se contrarrestaron con el rápido incremento de la ocupación de los sectores de baja productividad. Esto significó que el desempleo abierto alcanzara entre 1983 y 1984 niveles cercanos al 10%. De este fenómeno se desprende que el mercado de trabajo de la región, sometido a políticas de carácter recesivo, respondió con aumentos no solamente del subempleo sino también del desempleo abierto, cuyo nivel se elevó en sólo tres años en 40% respecto del promedio histórico. Por otra parte, si bien el desempleo abierto aumentó con extremada sensibilidad durante el período de crisis, en la fase

de expansión económica tendió a bajar en forma relativamente lenta. En efecto, a partir de 1983, la tasa de desempleo abierto demoró seis años en llegar al 5% que era el nivel semejante al histórico.

En segundo lugar, el decenio presenció modificaciones importantes en el perfil de los desocupados. Por un lado, cambió la composición histórica del desempleo abierto constituido por trabajadores secundarios, esto es, por jóvenes y mujeres que no son jefes de hogar. En efecto, en el período de crisis aumentó la incidencia de la fuerza de trabajo primaria en la desocupación: esto se reflejó en un crecimiento más que proporcional entre los desocupados de los jefes de hogar, los hombres y las personas en edades de mayor actividad (24 a 44 años). Por otro lado, el aumento de los trabajadores manuales y de bajos niveles de educación entre los cesantes indica que durante el ajuste la desocupación afectó esencialmente a los trabajadores no calificados. No obstante, la absorción del desempleo abierto a partir de 1984 redujo sustancialmente la incidencia en los desocupados de los jefes de hogar que aportan la principal contribución al ingreso familiar. Esta fue quizás la modificación más importante en las características de los desempleados, ya que el resto, vinculadas con la edad y el sexo, varió lentamente.

A pesar de los cambios que afectaron a la composición del desempleo durante el decenio, el problema ha persistido en los grupos históricamente más afectados por la desocupación. Así, la tasa de desocupación de las mujeres es superior a la de los hombres, y continúa siendo elevada la de los trabajadores que no son jefes de hogar y los jóvenes.

Como se ve, las políticas de ajuste a la crisis externa llevaron a una creciente subutilización de la fuerza de trabajo en el mercado laboral urbano. Esto es, si en 1980 un 31% de la fuerza de trabajo urbana se encontraba ocupada en actividades informales o desocupada (cuadro 5), tal proporción fue aumentando progresivamente hasta llegar a un 35% hacia finales del decenio.

c) *Evolución del empleo rural*

Durante la crisis de los años ochenta la agricultura se desempeñó mejor que el resto de los sectores económicos: entre 1980 y 1989 el producto interno bruto agrícola creció 2.1% al año,

¹⁵ En este segmento se incluye a los trabajadores por cuenta propia no profesionales, familiares no remunerados y servicio doméstico.

en tanto que el no agrícola subió sólo 1.1% en el mismo período.¹⁶

Al mismo tiempo, el crecimiento de 0.6% por año del empleo agrícola indica que el producto medio por trabajador habría aumentado al ritmo de 1.5% al año. Asimismo, el sector agrícola mostró un desempeño aceptable durante la crisis, ya que la disponibilidad per cápita de alimentos se mantuvo casi constante en el decenio. Aún más, si se evalúa la eficiencia de la agricultura durante el período desde el punto de vista de la disponibilidad de calorías, se observa que ésta aumentó de 2 673 calorías per cápita al día en 1980 a 2 705 en 1986 (OIT, 1990).

La estructura del empleo agrícola favorece una cierta estabilidad en el mercado de trabajo. Según las estimaciones contenidas en el cuadro 2, un 60% de los ocupados en la agricultura latinoamericana son pequeños productores y sus familiares, que poseen reducidas extensiones de tierra dedicadas a la producción de alimentos para la subsistencia y para el mercado interno. Este grupo ocupacional no está expuesto a las fluctuaciones coyunturales en la demanda de empleo y por ello el desempleo no es una categoría válida para analizar sus potenciales problemas de empleo, como en el caso urbano recién analizado. El sector campesino fue asimismo el que en algunos países absorbió mano de obra durante el decenio. En efecto, un estudio de la FAO (1988) menciona que en el período el nivel de empleo agrícola se mantuvo y que, aún más, en algunos países el empleo campesino aumentó. En García Huidobro, Hintermeister, Ponce y Pollack (comps.) (1990), se consigna un fenómeno semejante. No es claro, sin embargo, hasta qué punto esta mano de obra fue absorbida productivamente, pues es preciso considerar que el sector de pequeñas fincas es precisamente aquél donde la productividad de la mano de obra es baja y el subempleo es común.

Se puede mencionar además que, dadas las características particulares de la crisis de los años ochenta y como una manera de ahorrar divisas, los precios de los productos agrícolas alimenticios de consumo interno fueron relativamente favorables para los productores, como se observó empíricamente para algunos países durante el de-

cenio (PREALC, 1990a). Se ha verificado también que la relación de precios del intercambio para los productos no exportables (que son en su mayoría producidos por campesinos) mejoró durante la crisis a un promedio anual de 2%. Este mejoramiento en los precios puede haber favorecido el proceso de diferenciación campesina, al beneficiar más a los productores que venden en el mercado, que a los productores de mera subsistencia. Adicionalmente, en un estudio de la OIT (1990) se señala que los ajustes en la tasa real de cambio también han sido positivos para la agricultura, dando el marco adecuado de precios para una respuesta en la producción, lo que ha favorecido particularmente al grupo de empresarios agrícolas que producen bienes exportables.

Sin embargo, los ocupados en la agricultura son un grupo heterogéneo en el cual hay que considerar también la situación de los trabajadores sin tierra, asalariados en forma permanente y temporal. Estos trabajadores al parecer fueron golpeados duramente por los efectos de la crisis sobre el mercado de trabajo, no en el nivel del empleo sino en el de los ingresos. En efecto, durante el decenio, los salarios reales en la agricultura disminuyeron en promedio en alrededor de 20% para la región en su conjunto (cuadro 6).

Aunque el proceso de precarización del trabajo no es un producto exclusivo de la crisis, ésta agrega un elemento cualitativo que lo intensifica en la agricultura: el incremento de la cantidad de jornadas temporales en la agroindustria exportadora. En este tipo de explotación la estacionalidad en el uso de la mano de obra es mayor que en la agricultura tradicional, particularmente durante la cosecha, con lo cual en muchos países de la región el empleo agrícola permanente ha estado disminuyendo como proporción del empleo agrícola total.

En resumen, si se considera la información parcial disponible, se puede postular que, en el contexto económico de un sector que no fue tan afectado por la crisis, ni los empresarios agrícolas dedicados a producir tanto para el mercado interno como para la exportación, ni los campesinos productores de alimentos, se vieron perjudicados, y que en algunos países incluso mejoraron para ellos las condiciones de empleo e ingreso. No ocurrió lo mismo sin embargo con los asalariados, que percibieron menores salarios y sufrieron la precarización de su empleo. Así se ex-

¹⁶ Véase la nota del cuadro 2.

Cuadro 6
 AMERICA LATINA: EVOLUCION DE LOS SALARIOS E INGRESOS
 MEDIOS REALES POR RAMAS DE ACTIVIDAD ECONOMICA Y
 SEGMENTOS DEL MERCADO DE TRABAJO, 1980-1989^a
 (Porcentajes)

	Tasa de crecimiento anual				Indice 1989 (1980=100)
	1980-83	1983-86	1986-89	1980-89	
<i>Rama de actividad económica</i>					
Agricultura ^b	-4.3	0.4	-3.3	-2.4	80.0
Industria manufacturera	-1.8	0.6	-0.6	-0.6	95.0
Construcción	-2.1	-2.7	2.5	-0.8	93.0
<i>Segmento del mercado de trabajo</i>					
Sector formal privado					
Empresas medianas y grandes	-4.5	4.8	-2.4	-0.8	93.0
Empresas pequeñas	-3.1	-3.4	-5.1	-3.9	70.0
Sector público	-6.4	-1.9	-3.5	-3.1	70.0
Sector informal	-10.3	-0.3	-6.5	-5.9	58.0
<i>Salarios mínimos</i>					
Mínimos urbanos	-3.4	-2.0	-3.7	-3.0	76.0

Fuente: PREALC (1987 y 1988b) e informaciones oficiales de los países. Cifras provisionales. Los datos corresponden a Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, México y Venezuela, países que contienen el 80% de la población económicamente activa total de la región.

^a Los ingresos medios corresponden al sector informal.

^b Representa la evolución de los salarios mínimos agrícolas en la mayoría de los países.

plicaría el leve aumento de la pobreza en el área rural que se observó durante los años ochenta (CEPAL, 1990b).

2. Reducción de los ingresos laborales

La crisis externa y las políticas de ajuste interno aplicadas sobre el mercado de trabajo de la región altamente segmentado, tuvieron efectos negativos y diferenciados en los ingresos laborales. Esto último se manifestó en una reducción de los salarios reales del sector moderno, acompañada de una caída mayor aún del ingreso medio del sector de las pequeñas empresas y del informal urbano. Estas características del ajuste salarial se repitieron en casi todos los países de la región.

a) Ajuste de los salarios

Para evaluar el comportamiento de los salarios reales es útil distinguir entre los tipos de ajuste que éstos experimentaron en el sector moderno privado y en el sector público.

En el sector moderno privado—conformado por empresas medianas y grandes— el ajuste salarial se tradujo en una reducción de los salarios medios y un aumento de su dispersión intersectorial, y en una baja apreciable del salario mínimo frente al resto de las actividades económicas.

En primer lugar, durante la crisis el impacto de la inflación sobre los salarios medios del sector moderno tuvo un efecto recesivo importante en la demanda efectiva, el que superó cualquier otro efecto microeconómico en los costos de producción o de reasignación de empleo y otros recursos

hacia los sectores de bienes exportables. En efecto, entre 1980 y 1983 la caída en los niveles de actividad condujo a una reducción simultánea del empleo moderno y de los salarios reales, alcanzando ésta a un 6% y a un 13%, respectivamente. A partir de 1983, el aumento de la capacidad ociosa durante la crisis, combinado con una restricción externa menos severa, permitió una lenta recuperación de los niveles de actividad, empleo y salarios reales. Como resultado, hacia finales del decenio los salarios reales pagados por las empresas medianas y grandes fueron 7% inferiores a los de 1980. Cabe destacar que la situación descrita corresponde al sector moderno privado, que ocupa a los trabajadores más organizados y que resultó más favorecido con la política orientada hacia la producción de bienes exportables.

En segundo lugar, la dispersión salarial entre los distintos sectores de actividad económica aumentó. Si bien los ocupados en la industria casi lograron recuperar el nivel de los salarios reales que tenían en 1980, los trabajadores de los otros sectores experimentaron una caída significativamente mayor y no homogénea de sus remuneraciones (cuadro 6). La disparidad en las variaciones de los salarios reales indica que en el período de crisis de 1980-1983 la dispersión sectorial de los salarios disminuyó, y que luego se acentuó significativamente en las fases posteriores de expansión (1984-1986) y de estancamiento (1986-1989). En definitiva, durante el decenio la dispersión de las remuneraciones se acentuó en favor de los ocupados en la industria. Aun cuando en este sector los salarios reales bajaron 5%, las pérdidas registradas por las remuneraciones reales en los sectores de la construcción (-7%), agricultura (-20%), salarios mínimos (-24%) y salarios del sector público (-30%) condujeron a una apertura considerable del abanico salarial entre 1980 y 1989.

La mayor dispersión salarial indica que en los años ochenta se produjo un importante cambio en la estructura de las remuneraciones sectoriales que había caracterizado al mercado de trabajo en las décadas anteriores. Asimismo, esta apertura del abanico salarial sugiere que las remuneraciones de aquellos sectores con trabajadores organizados (industria) tienden a distanciarse de las correspondientes al resto de los sectores, generándose así una creciente diferen-

ciación de los ingresos entre los trabajadores. En la agricultura no se observa el mismo fenómeno porque los trabajadores no están organizados y no existen mecanismos institucionales que regulen la participación en los aumentos de productividad; como ya se analizó, en este sector los aumentos de productividad fueron significativos en el decenio, en tanto que los salarios agrícolas cayeron.

La tercera característica del ajuste salarial en el mercado de trabajo durante los años examinados se refleja en el comportamiento de los salarios mínimos. La reducción de un 24% en los salarios mínimos reales durante el decenio refleja una pérdida significativa de su importancia como mecanismo regulador del ingreso de los trabajadores menos calificados y sin capacidad de negociación. Asimismo, la divergencia entre las variaciones del salario mínimo y el salario industrial sugiere que la evolución de las remuneraciones de los trabajadores menos calificados difiere significativamente de la que corresponde a los estratos más altos de asalariados (gerentes, profesionales, técnicos y supervisores); por lo tanto, contribuye también a impulsar el proceso de diferenciación de los ingresos entre los ocupados dentro del sector moderno (es decir, a una mayor dispersión intrasectorial de los salarios).

En el sector público, a diferencia de lo sucedido en el sector moderno privado, el ajuste salarial obedeció más bien al papel anticíclico de la política de empleo gubernamental: el aumento del empleo debía ser financiado con una disminución en las remuneraciones, con el objeto de contribuir a la reducción progresiva del déficit público. Así, en el período 1980-1989 el aumento anual del empleo público de 3.7% fue acompañado por una caída de 3.9% por año en las remuneraciones reales (cuadros 5 y 6).

b) *Contracción de los ingresos en el sector informal*

En estudios realizados por el PREALC (1990b) para diversos países de la región se muestra que los ingresos del trabajo no asalariado, que predomina en el sector informal urbano, están estrechamente vinculados con la evolución de la masa salarial del sector moderno. Además, el carácter competitivo de los mercados en que opera el sector informal hace que el ingreso medio de los ocupados en él se ajuste en forma extrema-

damente flexible, conforme aumenta la entrada de trabajadores a estas actividades.

Se estima que la masa salarial del sector moderno, vale decir, la demanda potencial de productos y servicios del sector informal, no varió entre 1980 y 1989 (cuadros 5 y 6). En consecuencia, en todo ese período el ingreso total del sector informal habría permanecido constante, mientras la ocupación en él se expandía en un 72%. Esto significa que el ingreso medio de los trabajadores del sector informal se habría reducido 42% en términos reales, esto es, en 5.9% por año durante el período.

En síntesis, las políticas de ajuste a la crisis externa condujeron a un deterioro del mercado laboral que se manifestó en una pérdida de calidad de las ocupaciones generadas, un aumento inicial del desempleo y una caída generalizada de las remuneraciones. Como resultado, en el período 1980-1989 el empleo total se expandió a un ritmo anual de 3.3%, en tanto que los ingresos medios laborales se redujeron en términos reales en 3.8% por año. Esto hizo que la masa de ingresos laborales¹⁷ decreciera anualmente en un 0.6%, en tanto que el PIB aumentaba en 1.2% por año.

4. Conclusión

La crisis de comienzos de los años ochenta y los posteriores procesos de ajuste que se llevaron a

¹⁷ Corresponde al ingreso total del conjunto de los trabajadores asalariados y no asalariados.

cabo en diversos países de la región, produjeron algunos cambios significativos en las tendencias estructurales que se venían observando en el mercado del trabajo desde mediados de siglo. En lo relacionado con la ocupación, el primer cambio importante fue que el sector privado de medianas y grandes empresas disminuyó su capacidad de absorción de empleo urbano, con lo cual las pequeñas empresas y el sector informal urbano pasaron a ser los elementos más dinámicos en la generación de nuevos puestos de trabajo. El segundo cambio estuvo vinculado a la capacidad de absorción de empleo en el sector público, la que fue importante durante treinta años y contribuyó fuertemente a dar origen a la clase media latinoamericana. Durante el decenio de 1980 el proceso de generación de empleo público se detuvo, e incluso en varios países el volumen de ocupados disminuyó en términos absolutos.

La urbanización y terciarización del empleo tuvo como contrapartida un descenso relativo de la ocupación agrícola; opuestamente a lo que ocurrió en el sector urbano, hubo una extraordinaria estabilidad de los segmentos moderno y campesino a lo largo del período considerado. El cambio más significativo en este sector fue el aumento de los empleos temporales, fruto directo de las características de la modernización agrícola.

Con todo, el mercado del trabajo reaccionó en forma más flexible en materia de salarios. En efecto, hacia fines del decenio los niveles prevalecientes eran generalizadamente más bajos que en el año 1980, lo que sugiere que los ajustes en este sentido fueron más fuertes y veloces que los relacionados con el empleo.

Bibliografía

- Altimir, Oscar (1979): *La dimensión de la pobreza en América Latina*, Cuadernos de la CEPAL, N° 27, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicaciones de las Naciones Unidas, N° de venta: S.81.II.G.48.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1987): *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1987*, Washington, D.C.
- Bianchi, Andrés, Robert Devlin y Joseph Ramos (1987): El proceso de ajuste en América Latina. 1981-1986, *El trimestre económico*, vol. 54, N° 216, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V., octubre-diciembre.
- CELADE (Centro Latinoamericano de Demografía) (1985): *Boletín demográfico*, año 18, N° 35, Santiago de Chile, enero.
- _____ (1990): *Boletín demográfico*, año 23, N° 45, Santiago de Chile, enero.
- CEPAL (1978): *Serie histórica del crecimiento de América Latina*, Cuadernos Estadísticos de la CEPAL, Santiago de Chile.
- _____ (1985): *La pobreza en América Latina: dimensiones y políticas*, Estudios e Informes de la CEPAL, N° 54, Santiago de Chile, octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.85.II.G.18.
- _____ (1989a): "Cuentas nacionales", Santiago de Chile, División de Estadística y Análisis Cuantitativo, datos no publicados, mimeo.
- _____ (1989b): *Transformación ocupacional y crisis social en América Latina*, Santiago de Chile, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.3.
- _____ (1990a): *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 1989*, Santiago de Chile, febrero. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.1.

- _____ (1990b): *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta* (LC/L.533), Santiago de Chile, mayo.
- _____ (1991): *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 1990*, Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.91.II.G.1.
- Echeverría, R. (1985): *Empleo público en América Latina*, Investigaciones sobre Empleo, N° 26, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo (OIT)/Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).
- Fallon, P.R. y Luis Riveros (1989): *Adjustment and the Labour Market*, Policy, Planning and Research Working Papers, N° 214, Washington, D.C., Banco Mundial, junio.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (1988): *Potencialidades del desarrollo agrícola y rural en América Latina y el Caribe. Pobreza rural*, anexo II, Roma.
- García-Huidobro, G., A. Hintermeister, José G. Ponce y M. Pollack (comps.) (1990): *La deuda social en Costa Rica*, Ginebra, OIT/PREALC.
- Meznera, Jaime (comp.) (1990): *Ventas informales: relaciones económicas con el sector moderno*, Santiago de Chile.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1985): *Crecimiento del empleo y cambio estructural*, Madrid, OCDE/Ministerio del Trabajo y Seguridad Social.
- _____ (1989): *Employment Outlook*, julio, París.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (1985): *Report to a Symposium on Employment, Trade, Adjustment and North-South Cooperation* (WEP 2-29-07), Ginebra.
- _____ (1987): *High Level Meeting on Employment and Structural Adjustment. Background Document* (WEP 2-46-04-03), Ginebra.
- _____ (1989): *Adjustment, Employment and Labour Market Policies. Committee on Employment* (GB.244/CE/4/3), Ginebra.
- _____ (1990): *Structural Adjustment and its Socio-economic Effects in Rural Areas*, documento para ser discutido en la 11 sesión del ACRD en octubre de 1990, Ginebra.
- Pantin, D. (1991): "Meeting the short-term social debt: the case of Trinidad and Tobago", documento presentado en el Caribbean Round Table on Structural Adjustment and Employment Issues, Puerto España, OIT, 13 a 15 de mayo.
- Pinto, Anibal (1984): *Metropolización y terciarización: malformaciones estructurales en el desarrollo latinoamericano*, *Revista de la CEPAL*, N° 24, Santiago de Chile, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.84.II.G.5.
- PREALC (Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe) (1975): *Situación y perspectivas del empleo en Paraguay*, Santiago de Chile.
- _____ (1981): *Dinámica del subempleo en América Latina*, Estudios e Informes de la CEPAL, N° 10, Santiago de Chile, publicación conjunta con la OIT.
- _____ (1982): *Mercado del trabajo en cifras. 1950-1980*, Santiago de Chile.
- _____ (1983): *Empleo y salarios*, Santiago de Chile.
- _____ (1985): *Más allá de la crisis*, Ginebra, OIT.
- _____ (1987): *Ajuste y deuda social. Un enfoque estructural*, Ginebra, OIT.
- _____ (1988a): *Deuda social: ¿qué es, cuánto es, cómo se paga?*, Santiago de Chile.
- _____ (1988b): *La evolución del mercado laboral entre 1980 y 1987*, Documentos de Trabajo, N° 328, Santiago de Chile.
- _____ (1990a): *Colombia. La deuda social en los 80, tomos I y II*, Ginebra, OIT.
- _____ (1990b): *Empleo y equidad: desafío de los 90*, Documento de Trabajo, N° 345, Santiago de Chile.
- PREALC/STPS (Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe/Secretaría del Trabajo y Previsión Social) (1976): *Bases para una política de empleo hacia el sector informal o marginal urbano en México*, México, D.F., STPS.
- Wells, J. (1987): *Empleo en América Latina: una búsqueda de opciones*, Ginebra, OIT/PREALC.
- Witter, M. y P. Anderson (1991): "The distribution of the social cost of Jamaica's structural adjustment 1977-1988", documento presentado en el Caribbean Round Table on Structural Adjustment and Employment Issues, Puerto España, OIT/Instituto de Planificación de Jamaica, 13-15 de mayo.
- Wurgaft, J. (1988): "Flexibilidad del mercado de trabajo", documento presentado al Seminario sobre Productividad y Empleo de INCASUR, Santiago de Chile, PREALC.

Significación económica y social de la droga

*Jorge Giusti**

La producción, el tráfico y el uso indebido de drogas ha alcanzado una magnitud enorme en todo el mundo. En América Latina, el problema ha adquirido connotaciones muy particulares, porque en ella se hallan los países que son los mayores productores de hoja de coca, pasta básica y cocaína.

El carácter ilegal de la industria de la droga le imprime un carácter peculiar: el crimen organizado, la violencia y la corrupción son sus componentes naturales. El narcotráfico ejerce su poder para penetrar las estructuras de la sociedad civil, para intervenir en las redes de toma de decisiones y para controlar parte de los territorios nacionales. Y usa la fuerza a través de grupos paramilitares para desestabilizar los Estados e imponer sus propias leyes y valores, violando los derechos humanos y poniendo en peligro la permanencia del sistema democrático.

Las drogas afectan la salud de quienes las consumen, y en particular la de los jóvenes y los niños. Las diversas opciones para combatir la droga se discuten tanto a nivel de los países involucrados, como de la región en su conjunto. En el plano internacional, y bajo el liderazgo de las Naciones Unidas, se está configurando una política basada en el principio de responsabilidad compartida, en el respeto a la soberanía de los Estados, en la eliminación del uso de la fuerza y en la no ingerencia en los asuntos internos de los países.

La búsqueda de la solución al problema de la droga a través de la erradicación de los cultivos de coca lleva a preguntarse si tales programas son válidos, dado el alto costo de sustituirlos por otros muchísimo menos rentables, y los daños al ecosistema que derivan del uso de ciertos herbicidas, de quemas y de gusanos comedores de la hoja de coca. También preocupa que el proceso adquiera un carácter policíaco-represivo que podría afectar las relaciones entre algunos países, debido al peligro de "militarización" de las acciones.

Sin negar la relevancia de tales aspectos, este artículo se consagra al análisis de la significación económica y social del problema de la droga en América Latina y el Caribe.¹

* Sociólogo. Consultor de la CEPAL.

¹ Véase un análisis más detallado en Giusti 1991a y 1991b.

I

La significación económica

Las principales tendencias económicas que afectaron al mundo en los años ochenta, cuya combinación perversa dio por resultado una intensificación de la pobreza, facilitaron el auge del tráfico ilegal de drogas en la región. Dos de dichas tendencias fueron la rápida declinación de los precios de los productos básicos no elaborados, como los minerales y los productos agrícolas, y la deuda externa acumulada de los países en desarrollo (Naciones Unidas, 1990). Dicho endeudamiento, la caída de los precios internacionales, la pobreza generalizada y el narcotráfico, están vinculados entre sí y se refuerzan mutuamente. Todo esfuerzo amplio que se haga para eliminar cualquiera de estos problemas deberá considerar necesariamente los demás.

La economía de la droga remeda la estructura de las sociedades transnacionales y conecta la producción, la comercialización y las finanzas en una intrincada red que hace caso omiso de las fronteras nacionales, y que se extiende a todos los continentes. El carácter clandestino, subterráneo, paralelo, de la economía de la droga, dificulta enormemente el análisis de sus efectos en las sociedades envueltas en la producción, manufactura, tráfico y consumo de estupefacientes. La obtención de cifras exactas se complica debido a que el lavado o blanqueo del dinero sucio proveniente de las ganancias ilícitas se efectúa al amparo de la estructura bancaria lícita y aprovecha el secreto bancario vigente en algunos países.

El enorme volumen de dinero que ingresa a los países latinoamericanos por la "industria de la droga", repercute inmediata y directamente en sus estructuras económicas y financieras. Es necesario que el análisis macroeconómico considere su presencia e incorpore las cifras de la economía paralela en las estadísticas oficiales, aunque sólo se cuente con aproximaciones que no reflejen la real magnitud del fenómeno (Hardinghaus, 1989).

En lo que se refiere a los tres países más involucrados en esta industria, hay coincidencia en estimar que la desaparición de la industria de la droga tendría efectos negativos para Perú y Bolivia. Con respecto a Colombia las opiniones divergen: por un lado, se cree que el narcotráfico cumple un papel crucial en el equilibrio de las relaciones macroeconómicas (Kalmanovitz,

1990), y por otro se afirma que la dimensión del fenómeno no es tan grande y que sus ingresos netos son relativamente pequeños como proporción del PIB, y menores aún los flujos de divisas que efectivamente afectan a la demanda agregada (Gómez, 1990).

En Colombia, según los cálculos más elevados, las ganancias anuales por la cocaína serían de 6 000 millones de dólares, de los cuales la mitad regresaría a Colombia (Delpirou, 1988). Otras estimaciones señalan ganancias de entre 4 000 y 6 000 millones de dólares anuales, con un retorno al país de 2 000 a 3 000 millones (Bagley, 1988), y de 1 500 millones con un retorno a Colombia de 750 000 dólares. Un estudio de la Universidad de Antioquia estima que los ingresos de narcodólares a través del Banco de la República oscilaron, en 1987, entre 600 y 800 millones de dólares (Arango Jaramillo, 1988). El cálculo más bajo, según los datos disponibles, es de 500 millones (Campodónico, 1989, y Lora y Ocampo, 1987). Si la cifra fuese de no menos de 1 000 millones de dólares, esas ganancias representarían en 1987 un 18% del valor total de las exportaciones legales del país (5 700 millones de dólares). Los ingresos por concepto de exportación de cocaína sólo del Cartel de Medellín se calculan en 4 000 a 5 000 millones por año. En 1988 estos ingresos fueron superiores a los provenientes de las exportaciones de café de Colombia, que sumaron 1 620 millones de dólares, e iguales casi al total de las exportaciones legales del país, que alcanzaron a unos 5 340 millones de dólares. La inyección de liquidez genera, en el caso de Colombia, unos 6 500 millones de dólares, si se usa un multiplicador de 3,8, ligeramente inferior al calculado para Perú y Bolivia (Hardinghaus, 1989). Si se utiliza un multiplicador de 4 a 5, se calcula que la afluencia de sólo 600 millones de dólares moviliza 2 400 a 3 000 millones de dólares de fondos adicionales, tanto en la economía boliviana como en la peruana.

En Bolivia, las exportaciones de clorhidrato de cocaína y de pasta de coca fueron de más de 175 000 kg en 1985, con un valor en el mercado estadounidense de más de 5 470 millones de dólares en ese año, de unos 6 900 millones en 1986 y de unos 7 000 millones en 1987. Los ingresos brutos correspondientes de los vendedores bolivianos se estiman en unos 1 300 millones de dólares, cifra muy significativa si se considera que

el valor de las exportaciones legales del país fue de unos 500 millones de dólares en 1986. El valor del mayor producto de exportación legítimo boliviano, el gas natural, ascendió en dicho año a sólo 345 millones de dólares (Hardinghaus, 1989). Los dineros sucios retornados a Bolivia en 1987 se estiman en unos 600 millones de dólares, en tanto que el valor de las exportaciones para ese mismo año llegó a 470 millones. Como lo explica un estudioso del tema, "la política de austeridad ha podido ser cumplida en gran medida, gracias a los dólares del narcotráfico. En efecto, la Nueva Política Económica (NPE) autorizó la extensión de certificados de depósito al portador en dólares así como la apertura de cuentas reservadas en dólares, con el objeto de reciclar los narcodólares" (Torres, 1989).

En el Perú, la exportación de la coca genera ingresos por unos 800 millones de dólares, casi el doble de lo que el país recibe por sus exportaciones legítimas de cobre (482 millones de dólares en 1986). El valor total de las exportaciones peruanas legales fue en 1987 de 2 605 millones de dólares (Hardinghaus, 1989). En Venezuela, según informes del gobierno de este país, el impacto económico de la droga fue de 2 000 millones de dólares, cifra que equivalió al 20% de las exportaciones petroleras y a un tercio del presupuesto nacional. Dicho gobierno indica que el crecimiento del negocio de las drogas en su país se ha intensificado considerablemente en los últimos años, debido a que la producción y el tráfico se han desviado de Colombia a Venezuela, por el aumento de la represión en el primero de estos países, y por el régimen monetario y financiero liberal que existe en el segundo (OEA/CICAD, 1988).

El retorno de los fondos ilícitos producidos por la droga tiene un efecto distorsionador en la economía de los países involucrados, pues exacerba la creación de mercados negros de divisas, el contrabando y la inflación de precios en sectores particulares. Con la caída del dólar informal, el valor de éste queda varios puntos por debajo del certificado de cambio legal. La economía de la droga, por su volumen y clandestinidad, es siempre inflacionaria, tendiendo a generar o agravar presiones en ese sentido (Hardinghaus, 1989). Su influencia se hace sentir también en el ahorro nacional y en la inversión: aparte de hacer la reinversión indispensable para

reposición de la propia narcoeconomía (en cultivos, laboratorios, medios de transporte, etc.), los carteles invierten en seguros, bienes raíces y otros rubros.

El ingreso de dineros ilícitos tiene también influencia directa e indirecta en el producto interno bruto. En el primer caso, por el propio intercambio de droga por dinero; indirectamente, por los negocios y procesos que genera, y por su influencia en la macroeconomía, ya sea para asistirle o para obstruirla. Al respecto, se afirma que más difícil de medir que los efectos directos e indirectos, es el "efecto estimulante global", que ejerce un sector floreciente (el de la droga) en su ámbito económico general. La influencia de la economía de la droga en el producto nacional es mayor en los países pobres que la producen que en los desarrollados que la consumen (Hardinghaus, 1989).

Finalmente, en este análisis global de la significación económica de la droga es preciso destacar sus relaciones con el endeudamiento externo. El total de la deuda externa de América Latina y el Caribe llegó en 1990 a 420 000 millones de dólares, siendo mayor que la deuda de cualquier otra región del mundo. Según diversas estimaciones citadas por las Naciones Unidas, el mercado estadounidense para las drogas ilícitas es de 50 000 a 100 000 millones de dólares por año. El progresivo endeudamiento externo y los menores ingresos procedentes de las exportaciones motivaron desequilibrios en los presupuestos nacionales, originando pobreza extrema generalizada en los países de la región. Al mismo tiempo, debido a la reducción de los gastos públicos recomendada por los organismos internacionales de crédito, se limitaron los recursos destinados a la represión del narcotráfico, a los servicios vinculados al problema de la droga, y a los programas de reemplazo de los plantíos ilegales por otros cultivos. A esta situación crítica se sumó el hecho de que la intensificación del uso de las áreas agrícolas para cultivos ilegales redujo la producción de algunos alimentos y obligó a importarlos, con lo que se debilitaron aún más las reservas monetarias. Paralelamente, la economía legal se hizo más dependiente de las divisas generadas por la economía de la droga.

Si se considera en particular la deuda externa acumulada por los países andinos —Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela— ésta llegaba

en 1987 a 78 943 millones de dólares (García Pérez, 1989), cifra muy cercana a los 80 000 millones que pagaron los consumidores estadounidenses por la cocaína en un solo año.² A su vez, los ingresos anuales de América Latina por exportación de drogas pueden calcularse, por lo bajo, en 80 000 a 150 000 millones de dólares. En un año, Perú pagó por intereses sobre su deuda externa 757 millones de dólares, valor que se aproxima a los 800 millones que recibió por la producción y exportación ilegal de pasta básica de cocaína. Al mismo tiempo, el país debe gastar 700 millones de dólares por año en importaciones de alimentos (De Rementería, 1989).

La magnitud de la economía de la droga la da, por ejemplo, el cálculo estimado del costo que tendría para la economía boliviana la erradicación de toda la producción excedentaria de coca, sin considerar medida alguna de compensación y medido por la disminución del PIB. Ese costo se estima en 939 millones de dólares, de los cuales 490 millones corresponderían a pérdida directa de ingresos, y 449 millones, a efectos indirectos de la sustitución sobre otros sectores. Para reponer la pérdida de esos 939 millones de dólares se necesitaría un capital aproximado de 3 500 millones, si se supone una rentabilidad del capital de 27% (Bolivia, Presidencia de la República, 1990). En Perú, el valor bruto de la pasta básica representó a finales de 1988 el 98% de la liquidez total de bancos y financieras y el 188% de todos los depósitos en moneda nacional y extranjera; ese año, el Banco Central perdió, en consecuencia, el manejo de una parte muy significativa de la oferta monetaria (Asociación Peruana de Estudios e Investigación para la Paz, 1990).

Como casi todas las ventas de drogas se hacen en dinero efectivo, la conversión de las utilidades en cuentas bancarias y otros activos de fácil manejo constituye un gran problema para los traficantes. La mayor parte de las ganancias por transacciones ilegales de la droga son filtradas o "lavadas" a través del sistema bancario, lo que dificulta su identificación. Los traficantes consiguen que los bancos cooperen, a sabiendas o sin saberlo, al aceptar depósitos de utilidades ilícitas. Estos haberes pueden "blanquearse" más ade-

² Según cifras de la Johns Hopkins University.

lante mediante su transferencia a otras cuentas o su inversión en negocios legítimos o en organizaciones de pantalla.

Uno de los obstáculos mayores con que tropiezan los esfuerzos mundiales por detener las operaciones ilegales de blanqueo de narcodólares, lo constituye el secreto bancario vigente todavía en algunos países, pese a los acuerdos a que se ha llegado en el seno de las Naciones Unidas y en otros ámbitos internacionales para que su carácter confidencial sea levantado. Por ejemplo, la Convención de la Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, firmada en Viena en 1988, pide que se revoque el secreto de los registros bancarios en las investigaciones del tráfico de drogas, cosa que un número creciente de países está haciendo mediante leyes apropiadas. Otro gran paso adelante, fue dado por el Grupo de los Siete, en septiembre de 1989, que reúne a las naciones más industrializadas; este grupo acordó aunar sus fuerzas para rastrear las utilidades obtenidas de las drogas ilícitas que se blanquean a través del sistema bancario internacional.

Con respecto al lavado de dinero en los países de la región, el citado estudio de la APEP señala que si bien las enormes ganancias ilícitas vinculadas a las drogas quedan en manos de traficantes que blanquean el dinero en bancos fuera de América Latina y el Caribe, una parte muy importante de ese dinero se lava en los países de la región. Acerca de la política de captación de fondos de la droga, varias investigaciones citadas por la APEP coinciden en que existe "connivencia de los instrumentos de política económica (aumento en las tasas de interés bancario para fomentar el ahorro, venta de bonos de la deuda externa, etc.) con el capital del tráfico de drogas".

Entre los denominados "paraísos financieros" se citan Panamá, Bahamas, la isla Gran Caimán, Bermudas, y las Antillas Neerlandesas. Informaciones recientes indican que los traficantes están utilizando nuevos países para lavar sus dineros, aprovechando mecanismos legales que facilitan tales operaciones. Tal abuso está llevando a los gobiernos a adoptar medidas más cuidadosas para evitar este aprovechamiento doloso de las economías legales.

II

La significación social

En los últimos veinte años la inserción del fenómeno de la droga en las estructuras societales de los países de la región ha dislocado las relaciones sociales y ha cambiado los estilos de vida y de comportamiento. La presencia de la droga afecta a las áreas rurales que por milenios se han estado desarrollando alrededor de la cultura de la coca (como las comunidades campesinas de Bolivia y Perú, principalmente). Pero también ha impactado en las grandes ciudades, donde los narcotraficantes han instaurado un régimen de terror y muerte, como ha sucedido en los grandes centros urbanos colombianos. En otros países del continente, en mayor o menor medida, la economía de la droga está presente en todos los estratos de la sociedad y en todos los grupos de edades, afectados por igual, sea a través de las redes del tráfico ilegal, sea como consumidores, o por estar vinculados a operaciones delictivas

con los sistemas bancarios para el blanqueo de los narcodólares.

La adicción a las drogas y su tráfico ilícito adquieren proporciones alarmantes, porque están afectando cada vez más a la juventud y a los niños en edad escolar. La situación deprimida en que viven amplios grupos sociales indigentes, a los que la sociedad no brinda acceso regular a sus bienes y servicios, constituye la "mano de obra" de los narcotraficantes, quienes los comprometen en sus actividades y, al mismo tiempo, los inducen al vicio. La proliferación de drogas se incrementó a partir de los años setenta y en la actualidad hay una mayor variedad de ellas, cada vez de mejor calidad y más potentes. Muchas de las drogas deben su bajo precio a sus peligrosos niveles de impureza, siendo de fácil adquisición; el bazuco y el crack son ejemplos de estos estupefacientes que ocasionan daños irrepara-

bles al organismo humano. El costo en vidas humanas, los gastos en salud, los crecientes niveles de criminalidad y la pérdida de productividad, continúan siendo altos exponentes de la significación social del abuso de las drogas. Más aún, los peligros a la salud se agravan por el consumo simultáneo de más de una droga, en combinación con el alcohol, lo que complica todavía más los arduos problemas de desintoxicación y tratamiento. Otro alarmante aspecto, recientemente incorporado, es la asociación entre el abuso de drogas por inyección intravenosa y la propagación del SIDA.

En las áreas urbanas, el fenómeno se manifiesta en el llamado "microtráfico", dadas las características de su organización en células pequeñas y su gran movilidad, y su concentración por áreas o barrios, a cargo de grupos de pocas personas, casi siempre jóvenes y niños. Las ventas callejeras de pasta básica, de pitillos o bazucos, de marihuana y de dosis de heroína atraen a los innumerables desocupados de las capas más pobres, que se prestan a ejercer esta actividad, más rentable que otras que, por lo demás, no siempre están disponibles. Es el sistema social empobrecido —con crisis de valores y con sistemas educacionales ineficaces, e instituciones públicas deterioradas en su prestigio y en su capacidad de control— lo que aumenta el uso abusivo de drogas en las ciudades, y este tráfico que, además de constituir fuente de ingresos para los vendedores, se transforma en medio de escape psicológico para los usuarios.

La violencia y la criminalidad asociadas con la droga y su distribución causan graves perjuicios en los barrios que ya se debaten en el estancamiento económico. Las tentativas de abrir negocios de barrio se ven desalentadas, la asistencia a las escuelas se ve continuamente perturbada, las salas de emergencia de los hospitales rebosan de víctimas de dosis excesivas y de tiroteos, los residentes con ingresos estables encuentran razones para trasladarse a otros lugares y las habilidades y ambiciones que podrían aprovecharse en forma productiva se desperdician en la búsqueda ilusoria de rápidos beneficios a través del tráfico de drogas (Naciones Unidas, 1990).

El complejo coca-cocaína sin duda ha ejercido su influencia en mayor grado en las áreas rurales de los países andinos productores de coca: Bolivia, Perú, Colombia y Ecuador. Mal que

le pese al campesino cultivador de la hoja de coca en apartadas regiones andinas, está atado a una larga y compleja cadena que concluye en las calles de los países consumidores de crack, con todas las implicaciones y contenidos que este proceso conlleva. En este sentido, debe reconocerse la clara diferencia que existe entre la producción y el consumo de la coca en la región andina, basada en elementos culturales y naturales y un ritual mágico y religioso, por un lado, y la producción y consumo de la cocaína como mercancía. Quienes no hacen esta distinción básica suponen que la oferta de cocaína se puede controlar mediante la reducción y erradicación del cultivo de la hoja de coca, sin tener en cuenta los aspectos culturales vinculados a la coca en los países andinos (Mirttenbaum, 1989).

Al trastocamiento de valores culturales milenarios y al disloque de la estructura societal básica y la incorporación del campesino a una economía monetarista, se suma el cambio radical de la estructura productiva, la fuerte tendencia al monocultivo de la hoja como principal factor productivo y la consiguiente escasez de productos alimenticios.

El Valle del Alto Huallaga, en Perú, región que concentra la mayor producción mundial de coca, tipifica la situación que viven las áreas afectadas por el cultivo de la coca, y su entronque a la economía ilegal de la droga con todos sus efectos corruptores. Este crecimiento económico es anárquico, y no tiene posibilidades de sostenerse a largo plazo; pero sí dejará huellas indelebles en la sociedad que está recibiendo el impacto. Los pueblos del valle tienen sucursales bancarias, sofisticados servicios de comunicación (fax, video, computadores) y lugares de esparcimiento (discotecas), y distribuidoras de aparatos eléctricos y automóviles. Los pobladores han accedido a las comodidades de la vida moderna con un estilo de vida ajeno a sus tradicionales valores culturales, y que incluye la adicción y la participación en la estructura delictiva del narcotráfico. Sin embargo, estas comunidades carecen de los más elementales servicios públicos, como escuelas, alcantarillado, agua, salud, calles pavimentadas y protección policial, y no tienen acceso a actividad cultural alguna (Bernales, 1989).

A pesar de que la economía de la droga ha dado al campesino empleo y mejores ingresos, estos beneficios inmediatos le han costado muy

caros: el costo de vida en las zonas cocaleras se ha elevado significativamente, y el pago en efectivo ha sustituido a las formas tradicionales de trueque en pequeña escala y de apoyo mutuo que eran fuente de estabilidad y equidad dentro de las comunidades indígenas. Los productos alimenticios como las papas y el maíz comenzaron a escasear a medida que la mano de obra era absorbida por los cultivos de coca. La economía de autoconsumo, en fin, fue reemplazada por una mercantilizada, impersonal, muy alejada del espíritu comunitario del campesino.

Otro aspecto del efecto social de la droga, es la gran atracción que ejercen las regiones cocaleras sobre las corrientes migratorias, aunque este problema debe enmarcarse en uno mayor que afecta a las zonas rurales de los países andinos en general, caracterizadas por el deterioro y la pobreza (Reyes Posada, 1989). Las fuertes migraciones hacia la selva alta en el Perú y hacia el oriente del Chapare boliviano, se debieron al propósito de los campesinos de sembrar coca o de trabajar temporalmente en su recolección, como alternativa de supervivencia. En todos los casos, la economía de la droga absorbió importantes contingentes de desocupados por las crisis del estaño y del cobre (Comisión Andina de Juristas, 1990). Se cita como una de las causas de las migraciones la demanda del narcotráfico internacional, a la que se suma el constante empobrecimiento de la economía campesina, debido a los bajos precios de los cultivos tropicales alternativos (De Rementería, 1990).

La repercusión social de la droga también se hace sentir en la estructura del empleo. En efecto, la industria de la droga es un empleador importante en Bolivia, Colombia y Perú. Ocupa directamente entre 600 000 y 1 500 000 personas, según diversas estimaciones. De ellas, unas tres cuartas partes son agricultores y cosechadores de la hoja de coca; casi una cuarta parte son "pisadores" que con los pies descalzos mezclan las hojas con productos químicos no elaborados, como el queroseno; unos cuantos miles trabajan en los laboratorios clandestinos en los que la pasta se convierte en cocaína refinada, y unos mil, más o menos —entre los que se incluyen los multimillonarios de los carteles—, dirigen las importaciones y exportaciones y las finanzas. Además, un número mucho mayor de personas obtiene indirectamente sus medios de vida del efecto

multiplicador que se hace sentir en las economías locales (Naciones Unidas, 1990).

La crisis minera en Bolivia y Perú fue un duro golpe para el movimiento sindical, ya que las estructuras obreras quedaron desmanteladas al convertirse en cesantes miles de trabajadores de este sector. En Bolivia, los mineros de las minas nacionalizadas en 1952 y administradas por la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) eran 27 000, que están reducidos en la actualidad a 6 000. A esta crisis se sumó el fenómeno del contrabando, que al golpear competitivamente a las industrias locales, produjo otra cantidad importante de despidos. Los ex mineros y los ex trabajadores industriales cesantes engrosaron las filas del ejército de reserva de los traficantes, incorporándose como productores de coca o como miembros de la red de distribución y venta de la droga. Asimismo, las mafias cocaleras, aprovechándose de las características de ilegalidad de la industria de la droga, atropellaron los derechos laborales, particularmente en cuanto a salarios (muchas veces pagados con bazuco), libertad sindical y negociación colectiva, seguridad e higiene laboral, etc. Por otra parte, la inestabilidad política y social contribuyó al desmantelamiento de las organizaciones sindicales.

Otro efecto social de la droga, fue la aparición del "narcoagro", que ha adquirido particular importancia en Colombia. Los "nuevos ricos" surgidos del tráfico ilegal de drogas consolidaron su poder económico y político casando a sus hijos con las herederas de las familias oligárquicas colombianas. Su conversión en neoterratenientes ha tenido evidentes efectos en la economía agropecuaria y en el sistema de tenencia de la tierra. En efecto, los estudios acerca del proceso agrario comenzado por los narcotraficantes coinciden en describirlo como una "contrarreforma agraria", ya que, contrariamente a lo buscado por los programas reformistas, ha vuelto a consolidar una estructura latifundista (Camacho Guizado, 1989).

Si se estima entre 300 y 1 000 millones los ingresos anuales de Colombia por las exportaciones de cocaína, las inversiones en compra de tierras de los narcotraficantes se sitúan entre el 8 y el 23% de esos totales. Según un estudio de Sarmiento (1990), a fines de 1988 ellos poseían un millón de hectáreas. En ese año, el área rural colombiana era de 36 197 200 hectáreas, por lo

que aquellas posesiones equivalían al 2.8% de ese total y al 4.3% de las tierras productivas. La intervención de la economía de la droga en el negocio de las tierras repercutió en la forma de tenencia de ésta, ya que aumentó la propiedad (75% en 1960 y 88% en 1988), y se redujo el arrendamiento (de 9% a 3.2%) y el colonato (de 14% a 5.6%), en igual período. Por otra parte, según el mismo estudio, el área de influencia de los narcotraficantes se amplió con su participación en la producción agrícola nacional y en el crédito destinado a cultivos comerciales. Lo mismo sucedió en la ganadería, con su participación en el sacrificio de ganado y el crédito. Entre quienes no les han vendido sus tierras, los hacendados ricos enfrentan mayores costos de producción, en parte por los mejores salarios que pagan los narcoterratenientes, y los campesinos pobres de-

jan sus tierras o finalmente las malvenden, por la situación de inseguridad y violencia a la que son sometidos.

Junto con ir reemplazando a las antiguas familias terratenientes, el narcoagro impone un ritmo distinto de cambio y explotación: incorpora la ganadería selectiva (en desmedro de la intensiva), los cultivos de palma africana, la cría industrial del camarón, algunos cultivos tradicionales como el arroz y el algodón, y la industria avícola. Según lo señala un especialista, los narcotraficantes "se enfrentan a un doble reto: establecer por sí mismos la dominación social, al legitimarse como élite que reorganiza las relaciones sociales del campo; y modernizar la producción agropecuaria, mejorando el nivel de vida a los trabajadores rurales y abasteciendo los mercados internos y externos" (Reyes Posada, 1989).

III

El papel de la CEPAL

Frente al narcotráfico, las Naciones Unidas ha ido dando forma a un importante cuerpo de doctrina y de acción del cual son piezas claves la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas (Viena, 1988) y la Declaración Política y Programa Mundial de Acción aprobados por la Asamblea General en su decimoséptimo período extraordinario de sesiones, el 23 de febrero de 1990.

Dichos documentos otorgan a la acción contra el uso indebido y el tráfico ilícito de estupefacientes una alta prioridad para la comunidad internacional, y reafirman el principio de responsabilidad compartida. Destacan que las Naciones Unidas debe constituir el principal centro de coordinación de la acción concertada, en conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, en particular el respeto por el no uso o la amenaza de la fuerza en las relaciones internacionales, por la soberanía y la integridad territorial de los Estados, por la no injerencia en los asuntos internos de los Estados, y por las disposiciones de las convenciones internacionales sobre la lucha contra

las drogas. Igualmente, dichos instrumentos ponen de relieve que en la lucha contra la droga se precisa mayor cooperación internacional para incrementar los programas de desarrollo rural y otros programas de desarrollo económico y de asistencia técnica, destinados a reducir la producción y el tráfico ilícitos de drogas mediante el fortalecimiento de los sistemas económicos, judiciales y jurídicos de los países en desarrollo afectados por el problema, incluidos aquéllos usados como lugar de tránsito.

La CEPAL ha compartido permanentemente las preocupaciones centrales de las Naciones Unidas relacionadas con el problema de la droga, y ha desarrollado actividades de diversa índole en este campo. En su vigésimo tercer período de sesiones (Caracas, mayo de 1990) la Comisión aprobó su resolución 515 (XXIII) sobre actividades de la CEPAL en el campo de la lucha contra el uso indebido de drogas. Esta resolución asigna una alta prioridad a la búsqueda de soluciones a los graves problemas causados por la producción, tráfico y consumo de drogas en la región, e insta a los países miembros a reforzar su cooperación a nivel regional en la acción contra todas las for-

mas de tráfico ilícito de drogas, y a desarrollar políticas dirigidas a la sustitución, reducción y/o eliminación de cultivos, prevención del consumo y eliminación del uso indebido de drogas, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, los principios del derecho internacional y, en particular, el respeto por la soberanía y la integridad territorial de los países, el respeto a sus respectivas legislaciones y el principio de la no injerencia en los asuntos internos de los países.

En dicha resolución, se pide al Secretario Ejecutivo de la CEPAL que estudie las modalidades de aplicación regional del Programa Mundial de Acción y del Decenio de las Naciones Unidas contra el Uso Indebido de Drogas, proclamado por la Asamblea General para los años comprendidos entre 1991 y 2000, y se le recomienda que intensifique las actividades de la CEPAL en este campo, y que en el diseño de acciones futuras otorgue particular importancia a:

i) el estudio y la elaboración de medidas di-

rigidas a conocer y remediar el impacto económico causado por la producción, el tráfico ilícito y el consumo de drogas en la región;

ii) la consideración de cualquier seguimiento del estudio que se esté realizando actualmente en el sistema de las Naciones Unidas con arreglo a la resolución 44/142 sobre la droga;

iii) el apoyo a los programas nacionales de desarrollo alternativo, interdicción y prevención de la producción, transporte, tráfico y consumo de drogas, mediante la preparación de estudios y directrices de política y la organización de cursos prácticos de refuerzo a la acción comunitaria en estas esferas, y

iv) la prestación de asistencia a los países miembros que así lo soliciten en el estudio de políticas nacionales para reforzar la acción comunitaria de prevención y reducción del tráfico y consumo de estupefacientes ilícitos y sustancias sicotrópicas, estimulando además la constitución de redes nacionales de información e intercambio entre instituciones dedicadas al tema.

Bibliografía

- Arango Jaramillo, Mario (1988): *Impacto del narcotráfico en Antioquia*, Medellín, Colombia, Editorial J.M. Arango.
- Asociación Peruana de Estudios e Investigación para la Paz (1990): *Cocaína: problemas y soluciones andinos*, Lima, agosto.
- Bagley, Bruce (1988): Colombia and the war on drugs, *Foreign Affairs*, vol. 67, N° 1, Nueva York, Council on Foreign Relations, Inc.
- Bernales, Manuel (1989): Inteligencia estratégica para la paz y el desarrollo, *Excerpta*, N° 33, Lima, Fundación Friedrich Ebert.
- Bolivia, Presidencia de la República (1990): *Estrategia nacional del desarrollo alternativo 1990*, La Paz.
- Camacho Guizado, Alvaro (1989): Colombia: violencia y narcocultura, Diego García-Sayán (comp.), *Coca, cocaína y narcotráfico*, Lima, Comisión Andina de Juristas.
- Campodónico, Humberto (1989): La política del avestruz, Diego García-Sayán (comp.), *Coca, cocaína y narcotráfico*, Lima, Comisión Andina de Juristas.
- Comisión Andina de Juristas (1990): *Narcotráfico, realidades y alternativas*, Diego García-Sayán (comp.), Lima, 5-7 de febrero.
- Delpirou, Alain y Alain Labrousse (1988): *Coca Coke*, París, Ediciones La Découverte.
- De Rementería, Ibán (1989): La sustitución de cultivos como perspectiva, Diego García-Sayán (comp.), *Coca, cocaína y narcotráfico*, Lima, Comisión Andina de Juristas.
- _____ (1990): Sustitución de los cultivos ilegales de coca. Estrategia y plan de acción, *Boletín de la Comisión Andina de Juristas*, N° 26, Lima, septiembre.
- García Pérez, Alan (1989): *El desarme financiero. Pueblo y deuda en América Latina*, Lima, Editorial e Imprenta DESA.
- Giusti, Jorge (1991a): *Producción, tráfico y consumo de drogas: su significación económica y social* (LC/R.979), Santiago de Chile.
- _____ (1991b): "Producción, tráfico y consumo de drogas: líneas de investigación de la CEPAL", Santiago de Chile, CEPAL, mimeo.
- Gómez, Hernando José (1990): El tamaño del narcotráfico y su impacto económico, en *Economía colombiana*, N°s 226-227, Bogotá, Contraloría General de la República, febrero-marzo.
- Hardinghaus, Nicolás H. (1989): Droga y crecimiento; el narcotráfico en las cuentas nacionales, en *Nueva sociedad*, N° 102, Caracas, Editorial Texto, julio-agosto.
- Kalmanovitz, Salomón (1990): La economía del narcotráfico en Colombia, en *Economía colombiana*, N°s 226-227, Bogotá, Contraloría General de la República, febrero-marzo.
- Lora, Eduardo y José Antonio Ocampo (1987): La Colombia face a la crise extérieure, en *Problèmes d'Amérique Latine*, N° 84, París, La Documentation Française, segundo trimestre.
- Mirtenbaum, José (1989): Coca no es cocaína, *Nueva sociedad*, N° 102, Caracas, Editorial Texto, julio-agosto.
- Naciones Unidas (1990): Décimo séptimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, Nueva York, 20-23 de febrero.
- OEA (Organización de los Estados Americanos) / OICAD (Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas) (1988): *Informe anual a la Asamblea General*, cuar-

- to período ordinario de sesiones, Washington, D.C., 29 agosto-1 septiembre.
- Reyes Posada, Alejandro (1989): La violencia y la expansión territorial del narcotráfico, Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia, junio, *mimeo*.
- Sarmiento, Libardo y Carlos Moreno (1990): Narcotráfico y sector agropecuario en Colombia, en *Economía colombiana*, Nos 226-227, Bogotá, Contraloría General de la República, febrero-marzo.
- Torres, Víctor (1989): Un modelo para desarmar, *Actualidad económica*, N° 108, La Paz, junio.

Ideología y desarrollo: Brasil, 1930-1964

*Ricardo Bielschowsky**

Este artículo trata de la producción intelectual relacionada con el proyecto de industrialización de Brasil, desde los años treinta hasta los años sesenta. Cabe destacar que probablemente Brasil haya sido el país de la región en el cual las ideas fundacionales de la CEPAL tuvieron una más amplia aceptación.

Se analizan aquí las cinco principales corrientes del pensamiento económico existentes en Brasil durante el período, a saber, tres variantes del desarrollismo, el neoliberalismo —a la derecha del desarrollismo—, y la corriente socialista, a la izquierda de él.

El concepto que predominó en todo el período fue el del desarrollismo, cuyos principales elementos son: la valoración de la industrialización como vía al desarrollo, y la importancia del papel del Estado en la planificación, financiamiento e inversión en aquellos sectores en los cuales la iniciativa privada sea insuficiente.

Se señala que aunque el desarrollismo dejaría de ser el tema organizador del debate económico en los años sesenta, el Estado desarrollista se prolongaría bastante más en el tiempo.

* Funcionario de la Unidad Conjunta CEPAL/CET sobre Empresas Transnacionales.

El autor agradece los comentarios de Alfredo Fernando Calcagno y Renato Brumann.

Introducción

La evolución de las ideas económicas en América Latina pertenece mucho más al campo de la historia propiamente tal de los países de la región que al campo de la teoría económica. De hecho, lo fascinante de esta historia intelectual no radica en eventuales contribuciones a la teoría económica, sino en la riqueza y creatividad de las ideas asociadas a sus contextos históricos. Su extraordinario interés emana precisamente de la indisoluble interacción de sus dimensiones analítica e histórica.

Esta historia intelectual es, en lo esencial, un capítulo de la historia de la región que describe las propuestas básicas y los fundamentos analíticos de los distintos proyectos de desarrollo económico que se elaboraron—casi siempre con mucha pasión política— a partir de los años treinta.

Se narra en este artículo la historia de la producción intelectual vinculada al proyecto de industrialización de Brasil, desde los años treinta hasta los años sesenta. Este fue el país donde quizás las ideas originales de la CEPAL tuvieron más amplia y rápida aceptación; se relata también la historia de la difusión de esas ideas.

El período estudiado, de implantación del sistema industrial brasileño, atrajo a un gran número de historiadores, que exploraron los aspectos principales del proceso de configuración económica, política y social del Brasil. Aún así, quedaron algunas lagunas, entre las cuales cabe destacar la evolución de la reflexión que los economistas y otros intelectuales hicieron entonces, sobre la economía del país.¹

El presente artículo resume una obra del autor en la cual se buscó llenar esa laguna (Biels-

¹ El único trabajo que investiga a fondo este tema es el de Mantega (1984), con la particularidad de que hace breves incursiones en el pensamiento no marxista de los años cincuenta y sesenta, pero se concentra de preferencia en el pensamiento marxista de los años sesenta en su conjunto. Las demás contribuciones pertinentes (muy pocas) son de carácter introductorio, como los trabajos de Magalhaes (1964 y 1981), o bien son de alcance limitado, como los estudios de Lima (1963) y Falangiello (1972) sobre Roberto Simonsen; un estudio sobre el pensamiento de Ignácio Rangel a propósito de la crisis de comienzos de los años sesenta (Cruz, 1980), y un estudio sobre el pensamiento económico y las relaciones entre agricultura e industria (De Carvalho, 1978). Esta breve lista debe incluir también los capítulos introductorios a una colección de textos de Caio Prado Jr. (Iglesias, 1982) y de Celso Furtado (De Oliveira, 1983).

chowsky, 1988). En el curso de la investigación en que se basó ese estudio, se recolectó, sistematizó y evaluó la extensa literatura económica del período, divulgada en libros, revistas especializadas y documentos gubernamentales que marcaron una época.

Respecto del período estudiado, no tendría sentido describir la producción teórica brasileña en el campo de la ciencia económica. Además de escasa, esa contribución fue, en lo esencial, un simple desdoblamiento del único aporte analítico latinoamericano importante de ese período: la obra de la CEPAL, ya ampliamente estudiada. Por eso, fue la dimensión histórica del pensamiento económico, y no su contenido analítico, lo que constituyó la viga maestra del estudio en que se basa este artículo.

Es interesante observar la falta de compromiso académico de gran parte de quienes intervinieron en el debate económico del período. Eso es fácil de entender, ya que el pensamiento económico de entonces no se estructuró en círculos teóricos académicos. No solamente eran pocos y de baja calidad los cursos de economía, sino que además carecían de orientación teórica precisa. Como indicador del amateurismo que predominaba en los centros universitarios de economía de Brasil, cabe decir que, hasta el decenio de 1960, ninguno de ellos tenía profesores de jornada completa, y que el primer curso de posgrado se dictó a mediados de los años sesenta, en la Fundação Getúlio Vargas. Antes sólo había habido cursos de extensión universitaria en planificación, organizados por la CEPAL en colaboración con el Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE).

En este trabajo se examina el pensamiento económico que estuvo involucrado políticamente en el debate sobre el proceso de industrialización brasileña. El concepto clave que organiza este análisis y que le confiere unidad es el de "desarrollismo".

Entendemos aquí por desarrollismo la ideología de transformación de la sociedad brasileña definida por un proyecto económico que se basa en los siguientes postulados fundamentales:

- i) La industrialización integral es la vía para superar la pobreza y el subdesarrollo de Brasil;
- ii) No hay posibilidades de lograr la industrialización eficiente y racional del país mediante el juego espontáneo de las fuerzas de merca-

do, y por eso es necesario que el Estado la planifique;

iii) La planificación debe definir la expansión deseada de los sectores económicos y los instrumentos para promover esa expansión;

iv) El Estado debe además orientar la expansión, captando y suministrando recursos financieros, y realizando inversiones directas en aquellos sectores en los cuales la iniciativa privada sea insuficiente.

En la sección I de este artículo se describen las características básicas de las cinco principales corrientes de pensamiento existentes en el período estudiado, a saber, las tres variantes del desarrollismo (desarrollismo del sector privado, desarrollismo no "nacionalista" y del sector público y desarrollismo "nacionalista" del sector público); el neoliberalismo (a la derecha del desarrollismo) y la corriente socialista (a su izquierda). En cada una de las primeras cuatro corrientes se hace referencia a la obra de los economistas más representativos (Eugenio Gudin, Roberto Simonsen, Roberto Campos, Celso Furtado) y se menciona además el pensamiento de Ignacio Rangel, autor que, por su independencia, no puede ser clasificado en ninguna de las corrientes más importantes.

En la sección II se muestra la evolución de la controversia desarrollista y se analizan los factores históricos que la determinaron. Los períodos utilizados corresponden a la evolución de las ideas económicas, y sus relaciones con las distintas coyunturas económicas y políticas por las que pasó el país en los decenios estudiados. Para comprender esa evolución, se emplea como concepto clave el de "ciclo ideológico del desarrollismo", según el cual el pensamiento desarrollista se originó entre los años treinta y el fin de la segunda guerra mundial, maduró en los diez años siguientes, vivió su fase de auge durante el gobierno del presidente Kubitschek (1956-1960), e hizo crisis en los primeros años del decenio de 1960.

Algunas advertencias son de inmediato necesarias. Ante todo, este no es un trabajo sobre la naturaleza del Estado brasileño, sino sobre la literatura económica en Brasil; así, cuando se dice, por ejemplo, que la crisis del pensamiento económico desarrollista —tal como aquí está definido— ocurrió a principios de los años sesenta, nada se está diciendo sobre el Estado desarrollista brasileño, cuyo fortalecimiento posterior al golpe

militar de 1964 es un hecho incuestionable. Tampoco se trata de una investigación sobre las ideologías económicas de las clases sociales en Brasil, ya que la pretensión en ese punto no va más allá de una modesta contribución marginal, ofrecida por referencia al pensamiento económico divulgado por gremios patronales como la Confederación Nacional de la Industria (CNI). Por último, cabe añadir que la investigación es estrictamente una "historia intelectual"; por lo tanto, no es una investigación sobre historia económica o sobre historia política, y mucho menos una peligrosa tentativa de explicar la historia real a partir de la historia de las ideas.

Antes de seguir adelante, conviene hacer una breve descripción del cuadro analítico subyacente al debate desarrollista brasileño.

El hecho de que tal debate haya tenido pocos compromisos con los rigores de la producción académica evidentemente no significa que los participantes en él hayan estado inmunes a la influencia de lo que se escribía sobre la teoría del desarrollo. Más aún, los muchos argumentos teóricos antiliberales que aparecían en ese ámbito —cepalinos y no cepalinos— fueron esgrimidos con frecuencia por los economistas defensores de la industrialización en la difícil disputa contra la teoría y la ideología de la supremacía del mercado, largamente establecida en la tradición del país.

Se enumeran a continuación los principales argumentos utilizados en la confrontación con las tesis liberales. Si se contabilizara la frecuencia con que tales argumentos fueron empleados en el debate brasileño de los años cincuenta seguramente se observaría un uso mayor de los argumentos ideados por la CEPAL (los tres primeros) y de aquellos que la CEPAL analizó y ayudó a difundir (el cuarto y el quinto), y un uso menor de los demás:²

<i>Argumentos</i>	<i>Uso por la CEPAL</i>	<i>Uso por economistas brasileños</i>
Deterioro de la relación de precios del intercambio (Prebisch-Singer)	Sí	Sí

² A excepción del argumento de las "economías externas", también muy utilizado, y sin olvidar que el de la industria incipiente fue muy empleado en los años cuarenta.

Desempleo/deterioro de la relación de precios del intercambio (baja demanda internacional de productos primarios)	Sí	Sí
Desequilibrio estructural en el balance de pagos	Sí	Sí
Vulnerabilidad a los ciclos económicos	Sí	Sí
Ineficiencia en el trasplante de las técnicas agrícolas a culturas tropicales en comparación con el trasplante de técnicas industriales	Marginalmente	Sí
Economías externas	Marginalmente	Sí
Indivisibilidad del capital	Marginalmente	No
Industria incipiente	No	Sí

Una simple enumeración en la que se indica el uso hecho de los argumentos es, sin embargo, insuficiente para mostrar la influencia de la CEPAL en las bases conceptuales de la industrialización brasileña. Lo más importante de la contribución teórica cepalina al debate brasileño fue el haber proporcionado a los economistas desarrollistas lo que se podría llamar un nuevo sistema analítico: la teoría del desarrollo periférico.

Aunque se deba reconocer que la coherencia y amplitud de la contribución cepalina solamente se describió con precisión en trabajos posteriores de consolidación de las ideas del organismo (por ejemplo, en CEPAL, 1969 y en Rodríguez, 1980), no sería exagerado decir que la combinación de los distintos elementos de la explicación cepalina para lo que ocurría en las economías de América Latina formaba un nuevo sistema analítico. Los elementos de ese sistema que más influyeron en el pensamiento de los economistas desarrollistas brasileños (sobre todo los de la corriente nacionalista) fueron los siguientes:

i) La caracterización del subdesarrollo como una condición de la periferia (el concepto de "centro-periferia");

ii) La identificación del proceso de industrialización espontáneo que venía ocurriendo desde los años treinta, y el reconocimiento de su significado histórico para las economías subdesarrolladas del continente;

iii) La industrialización en las estructuras subdesarrolladas típicas de la periferia vista como un patrón de desarrollo sin precedentes y problemático (el bajo grado de diversificación y he-

Cuadro 1

LAS CORRIENTES BASICAS DEL PENSAMIENTO ECONOMICO BRASILEÑO, DE MEDIADOS DE LOS AÑOS CINCUENTA AL INICIO DE LOS AÑOS SESENTA

Corrientes del pensamiento económico					Características básicas			
Las grandes corrientes	Principales núcleos	Principales economistas	Principales órganos de divulgación	Orientación teórica	Proyecto económico básico	Tesis básicas (Ideas-fuerza)	Interpretación del proceso de crecimiento	
Desarrollista	Neoliberal	Fundación Getúlio Vargas Confederación Nacional del Comercio de São Paulo Asociación Comercial de São Paulo Consejo Nacional de Economía (CNE)	Eugénio Gudín Octávio G. de Bulhões Dênio Nogueira Daniel de Carvalho	<i>Revista Brasileira de Economia (RBE)</i> <i>Revista do CNE</i> <i>Digesto Econômico</i> <i>Carta Mensal</i>	Teorías clásicas y neoclásicas (liberalismo)	Crecimiento equilibrado, a través de las fuerzas de mercado	En Brasil no hay desempleo, sólo baja productividad	Crecimiento desequilibrado e ineficiente, por errores de política económica
		Comisión Mixta Brasil-Estados Unidos Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDE)	Roberto Campos Ary Torres Lucas Lopes Glycon de Paiva	<i>Revista Brasileira de Economia (RBE)</i> <i>Digesto Econômico</i> <i>Carta Mensal</i>	Eclecticismo poskeynesiano	Industrialización a un ritmo compatible con el equilibrio, con intensa participación del capital extranjero y con planificación parcial	Tesis de los "puntos de estrangulamiento/puntos de crecimiento"	Existencia de tendencias al desequilibrio no corregidas (confirmadas) por errores de política económica
	Sector público (no nacionalista)	Confederación Nacional de Industria (CNI) Fiesp	(R. Simonsen) J.P. de A. Magalhães Nuno F. de Figueiredo	<i>Estudos Econômicos</i> <i>Desenvolvimento e Conjuntura</i>	Eclecticismo poskeynesiano Prebisch	Industrialización con protección estatal al capital industrial nacional	Crédito a la producción como instrumento de crecimiento	Sustitución de las importaciones
	Sector privado	<i>Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico</i> (BNDE) Asesoría económica de Vargas <i>Clube dos Economistas</i> Cepal Iseb	(R. Simonsen) Celso Furtado Rômulo de Almeida Américo B. Oliveira Evaldo C. Lima	<i>Estudos Econômicos</i> <i>Revista Econômica Brasileira (REB)</i>	Eclecticismo poskeynesiano Prebisch	Industrialización planificada y fuertemente apoyada por empresas estatales	Tesis cepalinas (desarrollo hacia adentro, estructuralismo, etc.)	Sustitución de las importaciones, existencia de desequilibrios estructurales, confirmados por la ausencia de planificación y corregibles solamente en el largo plazo
Sector público (nacionalista)	Partido Comunista Brasileño (PCB) <i>Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB)</i>	Caio Prado Júnior Nelson W. Sodré A. Passos Guimarães Aristóteles Moura	<i>Revista Brasileira</i> <i>Estudos Sociais</i>	Materialismo histórico	Viabilización del desarrollo capitalista para preparar el paso al socialismo Industrialización planificada sobre bases estrictamente nacionales y reforma agraria	Tesis de la etapa anti-feudal y antiimperialista	Dos contradicciones básicas obstruyen el crecimiento económico: el monopolio de la tierra y el imperialismo	
Socialista	El pensamiento independiente de Ignácio Rangel							
		Ignácio Rangel		Smith Keynes Materialismo histórico	Industrialización planificada y fuertemente apoyada por empresas estatales	Tesis de la dualidad básica	Sustitución de importaciones (años 50) y crisis de realización (años 60).	

Posición frente a las principales cuestiones concretas del desarrollo económico brasileño

Las grandes corrientes	Apoyo financiero interno a la inversión	Capital extranjero	Empresa estatal	Planificación	Proteccionismo	Déficit externo	Inflación	Salario, utilidades y distribución del ingreso	Reforma agraria	
Neoliberal	Estructuración del sistema financiero	Favorable a estímulos	Decididamente contraria	Entre contraria y tolerante a ensayos de planificación parcial	Propicia fuertes reducciones arancelarias	Visión de la inflación como causa básica	Visión de que el pleno empleo es la causa básica. Enfatiza las políticas de estabilización	Argumento neoclásico de la productividad marginal	Contraria	
Desarrollista	Sector público (no nacionalista)	Tributación	Favorable a estímulos	Tolerante, cuando el capital privado (nacional y extranjero) no manifiesta interés	Favorable a la planificación parcial	Favorable	Posible sin inflación, pero en general causado por ella	Visión de la plena capacidad como causa básica. Enfatiza las políticas de estabilización	La redistribución del ingreso reduce el crecimiento	No se manifiesta
	Sector privado	Incentivos a la reinversión de las utilidades	Favorable, pero recomienda controles	Moderadamente favorable	Favorable	Decididamente favorable	Estructuralista	Enfasis en la utilidad de la expansión crediticia	Defensa de las utilidades (argumento de reinversión)	Favorable a una reforma limitada
	Sector público (nacionalista)	Tributación	Favorable, siempre que haya controles pero contraria en el caso de los sectores público y minero	Decididamente favorable	Decididamente favorable a la planificación general y regional	Favorable	Estructuralista	Estructuralista	La concentración del ingreso obstruye el crecimiento	Favorable
	Sector privado	Tributación	Decididamente contraria (excepto con respecto a créditos)	Decididamente favorable	Decididamente favorable	Favorable	Enfasis en la falta de controles por el Estado (especialmente sobre las remesas de utilidades)	Imprecisión interpretativa. Enfatiza en la defensa del salario real.	Redistribución del ingreso (argumento del mercado interno) vía reforma agraria y lucha sindical	Decididamente favorable
Ignácio Rangel	Estructuración del sistema financiero	Favorable, pero con controles, renuente a los créditos externos y contraria a las inversiones en servicios públicos y minería	Decididamente favorable	Decididamente favorable (modalidad propia de planificación parcial, vía comercio exterior)	Favorable	Desequilibrio generado por la falta de controles del Estado. Favorable al monopolio estatal del comercio exterior.	Estructura oligopólica/oligopsónica de la comercialización de alimentos como foco generador de la inflación. Hipótesis de la existencia de amplios recursos ociosos	Elevación del salario como forma de estimular la ocupación y la capacidad ociosa	Según la tesis de la dualidad.	

terogeneidad estructural determinarían tendencias perversas, es decir, tendencias al desempleo, al deterioro de la relación de precios del intercambio, al desequilibrio externo y a la inflación);

iv) La inflación interpretada como un fenómeno con causas estructurales;

v) La industrialización vista como un proceso de sustitución de importaciones;

vi) La necesidad de planificación y de fuerte intervención estatal presentada como un corolario del diagnóstico de desequilibrios estructurales típicos del proceso espontáneo de industrialización en las economías periféricas.

I

Las corrientes de pensamiento y sus principales economistas

El panorama conceptual del pensamiento económico del período estudiado está organizado, como se señaló, en términos de corrientes de pensamiento económico. Esto se presenta de manera sintética en el cuadro 1, en el cual las corrientes de pensamiento se definen a partir de sus proyectos económicos básicos. Nuestro concepto clave es el de desarrollismo. Como se dijo antes, el desarrollismo fue el proyecto de superar el subdesarrollo por medio de la industrialización integral, con apoyo de la planificación y con un fuerte respaldo estatal. Las cinco corrientes de pensamiento que fueron identificadas a partir del concepto (la neoliberal, las tres corrientes desarrollistas y la socialista) nos permiten clasificar a la gran mayoría de los economistas e intelectuales que participaron en el debate económico brasileño en 1945-1964 (con la excepción principal de Ignácio Rangel).

1. La corriente neoliberal

Esta corriente fue, conjuntamente con la de los desarrollistas nacionalistas, la más importante expresión del pensamiento económico en el período estudiado. Siempre participó activamente en el debate económico, generando políticas económicas criticadas por los desarrollistas, o adelantando críticas a las proposiciones de estos últimos.

La ideología económica brasileña desde principios del siglo XIX hasta los años treinta fue liberal por tradición. La crisis internacional y las transformaciones políticas, económicas y sociales que siguieron, debilitaron su base de sustentación real. Se originaron, a partir de ahí, otras concepciones del desarrollo económico brasileño. En re-

acción, la ideología liberal debió pasar por transformaciones que le permitiesen resistir frente a la nueva realidad. El neoliberalismo brasileño fue resultado de ese proceso.

Los economistas neoliberales continuaron, en lo esencial, defendiendo el sistema de mercado como fórmula básica de eficiencia económica. Eran, por lo tanto, primordialmente liberales. El prefijo "neo" tiene un significado muy preciso: representa el hecho de que los liberales brasileños, en su mayoría, pasaban a admitir, en la nueva realidad posterior a 1930, la necesidad de alguna intervención estatal saneadora de las "imperfecciones del mercado" que —así lo reconocían— afectaban a las economías subdesarrolladas como la brasileña. Trátase de una posición análoga a la de los liberales que hicieron concesiones al keynesianismo, admitiendo medidas anticíclicas como forma de reconducir economías desarrolladas a la situación en que, en su opinión, los mecanismos de mercado pueden volver a garantizar el equilibrio y la eficiencia.

La posición de los economistas de la corriente neoliberal en Brasil se caracterizaba por tres aspectos fundamentales:

- i) Eran partidarios de la reducción de la intervención del Estado en la economía brasileña;
- ii) Se manifestaban continuamente a favor de políticas de equilibrio monetario y financiero;
- iii) No proponían medidas de apoyo al proyecto de industrialización, y muchos eran contrarios a la idea misma de la industrialización (y partidarios de la idea de la "vocación agraria").

En esa definición caben diferentes tipos de economistas. Eran neoliberales, por ejemplo, Eugenio Gudín y Daniel de Carvalho, cuyo lenguaje

estaba asociado al principio de la división internacional del trabajo clásica, y que se oponían al proteccionismo y a la estrategia de industrialización. Y lo eran, también, economistas como Octávio Gouveia de Bulhões, Denio Nogueira y Alexandre Kafka, quienes tenían una percepción mucho más clara de la fuerza e irreversibilidad del proceso de industrialización en curso, pero que participaban del debate con la preocupación esencial de la estabilidad monetaria. Además, no sólo nunca proponían políticas de apoyo a la industrialización, sino que casi siempre las criticaban, aduciendo que producían desequilibrios macroeconómicos. (Obsérvese que en esta clasificación no se encuadran aquéllos que, junto con subrayar la necesidad de controlar la inflación y de equilibrar el balance de pagos, aplicaban un marco de referencia desarrollista, como sucedía con Roberto Campos, el líder de la corriente desarrollista no nacionalista).

Los neoliberales se oponían con fuerza a la creciente intervención estatal en la economía brasileña. Sin embargo, hacían algunas concesiones respecto de lo que sería una posición liberal pura frente al tema. Por ejemplo, aceptaban la idea de que el gobierno tuviera alguna influencia en el comercio externo del país, de modo de enfrentar los problemas que resultasen de las características de la oferta y la demanda internacionales de productos primarios. Admitían, además, el apoyo del gobierno a actividades vinculadas a la salud, la educación y la asistencia técnica a la agricultura, así como algún apoyo crediticio a actividades de infraestructura (las cuales deberían ser ejecutadas preferentemente por empresas extranjeras, y nunca por empresas estatales).

Eugenio Gudin fue el líder teórico de los neoliberales. Sin embargo, su importancia en el pensamiento económico brasileño fue más allá del largo e influyente liderazgo conservador que ejerció: fue un pionero en lo que se refiere a la enseñanza de la teoría económica y la legitimación de la profesión de economista en Brasil. En ese sentido, puede considerársele el patrono de todos los economistas brasileños.

Gudin abordó con desenvoltura todos los aspectos principales de la economía política brasileña, y planteó interrogantes con coherencia y vivacidad. Sus textos, casi siempre escritos en un lenguaje accesible, incluso para los legos en economía, no sólo atraían la atención de los econo-

mistas y políticos conservadores en búsqueda de argumentos que respaldasen sus planteamientos, sino que también la de la intelectualidad desarrollista. Esta se veía continuamente obligada al ejercicio de la crítica ante los análisis de Gudin, tanto por el reconocimiento de la importancia práctica que esos análisis tenían, como por la solidez y coherencia de su argumentación. Dada la forma en que él divulgaba los postulados neoliberales, es fácil comprender la importancia que tuvo para el análisis de los desarrollistas la interpretación antiliberal inspirada en Prebisch y, de manera general, en los textos de la CEPAL.

Lo breve de este artículo no permite describir el pensamiento de Gudin; pero, a título de ilustración de su estilo de razonamiento, cabe reseñar su tratamiento de los asuntos relativos al comercio externo y la inflación.

En cuanto al primero, Gudin reinterpretó los grandes enunciados de las teorías liberales frente a los problemas revelados por la depresión cíclica del período entre las dos grandes guerras. Reconocía que había especificidades en la manera como la crisis afectaba a las economías "reflejas" —término creado por él mismo en 1940—, y siguió admitiéndolo en los muchos años de "escasez de dólares", con posterioridad a la segunda guerra. Reconocía los problemas derivados de la inelasticidad de la oferta y de la demanda de productos primarios, así como la fragilidad de las economías "reflejas" frente a las oscilaciones cíclicas de las economías desarrolladas. Sin embargo, contrariamente a los desarrollistas, ese tipo de reconocimiento no lo llevó a abogar por la industrialización. Para él, la solución estaba en utilizar una serie de medidas de carácter preventivo, esencialmente destinadas a influir sobre los precios y sobre el nivel de la producción. Sus concesiones al límite de la intervención estatal en el comercio externo no iban más allá. En su opinión, la economía brasileña no estaba preparada para la industrialización, y la prueba era que las fuerzas del mercado no la promovían.

Con respecto a la inflación, Gudin hacía referencia sistemáticamente a la idea de la existencia de pleno empleo en la economía brasileña —"hiperempleo y baja productividad", decía— como si estuviera reconociendo, de manera keynesiana, la importancia de considerar la capacidad de respuesta del sistema productivo a las presiones de la demanda. En ese sentido, la uti-

lización del término "monetarista" para calificar a Gudín es arriesgada. Sin embargo, en otros dos sentidos no lo es: primero, desde el punto de vista de la interpretación estructuralista, contra la cual Gudín se opuso fuertemente; y, segundo, desde el ángulo de la crítica de corte keynesiano, según la cual la política económica planteada por Gudín era monetarista, tanto porque la idea de la existencia de pleno empleo era equivocada, como porque no tomaba en cuenta los efectos depresivos de las políticas de estabilización.

2. Las corrientes desarrollistas

Como se señaló más atrás, es posible distinguir tres corrientes desarrollistas: una compuesta por gente asociada a instituciones del sector privado de la economía, y otras dos formadas por personas que integraban el sector público (a las cuales hemos llamado respectivamente nacionalista y no nacionalista). Sus rasgos comunes eran fundamentalmente el proyecto de establecer un capitalismo industrial moderno en el país, y la convicción de que para eso era necesario planificar la economía y practicar distintas formas de intervención gubernamental. Sus rasgos distintivos se reseñan a continuación:

i) Los economistas desarrollistas tenían, según su carrera profesional, preocupaciones y lenguajes de alguna manera diferentes. Aquellos que actuaban en el sector privado defendían los intereses empresariales en forma que era ajena a los que trabajaban en el sector público, por la fuerza de los compromisos que estos últimos naturalmente asumían.

ii) En el sector público había dos posiciones desarrollistas básicas en cuanto a la intervención estatal. Los economistas que hemos denominado no nacionalistas proponían soluciones privadas para proyectos industriales y de infraestructura, con uso de capital extranjero o nacional, y admitían la intervención estatal sólo en último caso. Los que hemos llamado nacionalistas, por el contrario, proponían la estatización de los sectores de minería, transporte, energía, servicios públicos en general y algunas ramas de la industria básica. Entre los desarrollistas del sector privado, las posiciones sobre el tema no eran uniformes, pues algunos se aproximaban a la primera posición y otros tenían una visión más nacionalista.

iii) las tres corrientes adoptaban posiciones

distintas frente al control de la inflación: la corriente no nacionalista se inclinaba hacia programas de estabilización monetaria, mientras las otras dos les eran contrarias. Estas últimas, a su vez, se diferenciaban en el análisis del problema. En el sector privado, la gran preocupación era evitar la disminución del crédito, y no se adoptaba la interpretación estructuralista; mientras que los nacionalistas se preocupaban tanto por la reducción del crédito como por la descapitalización del Estado, y adoptaban, en los años cincuenta, una visión estructuralista de la cuestión inflacionaria.

El desarrollismo surgió en el período 1930-1945. La crisis económica internacional, sus repercusiones internas y la centralización política nacional posterior a la revolución de 1930 están entre los principales factores que explican la aparición de esa ideología económica.

Cabe señalar que los dos pilares del desarrollismo se crearon simultáneamente. En primer lugar, en el sector privado, entidades representativas de los intereses empresariales, como la CNI, la Federación de las Industrias del Estado de São Paulo (FIESP) y otras, ampliaban en esa época su horizonte de reivindicaciones. Roberto Simonsen concibió y divulgó, por intermedio de esos gremios, una estrategia de industrialización, con planificación y fuerte intervención estatal. El proceso de concientización sólo obtuvo resultados definitivos en la segunda mitad de los años cincuenta, pero el indiscutible liderazgo de Roberto Simonsen entre los empresarios industriales ya había producido una legitimidad inicial.

En segundo lugar, en el sector público, a partir de 1930 y sobre todo durante el período del *Estado Novo* (1937-1945), se crearon diversos organismos dedicados a encarar los problemas de alcance nacional. Automáticamente, sus técnicos civiles y militares debieron reflexionar sobre los grandes problemas del desarrollo económico nacional en forma amplia e integrada, lo que contribuyó a generar la ideología desarrollista.

La corriente desarrollista del sector privado se apoyó en el primero de esos pilares. Las corrientes desarrollistas del sector público —sobre todo la nacionalista— se apoyaron en el segundo, pero recibieron gran influencia y apoyo de Roberto Simonsen. En la segunda mitad de los años cuarenta, por ejemplo, cuando el liberalismo de comienzos del gobierno del Presidente Dutra so-

lía inmovilizar los organismos fundados por Vargas, Simonsen creó un departamento económico en la CNI y nombró jefe de él a Romulo de Almeida. Después de la muerte de Simonsen, en 1948, Almeida sería el principal economista desarrollista de Brasil hasta mediados de los cincuenta, cuando el liderazgo pasaría a Celso Furtado (entre los nacionalistas), y a Roberto Campos entre los no nacionalistas.

El año de la muerte de Simonsen coincidió con el de la creación de la CEPAL. Esa coincidencia histórica es un punto de referencia en la evolución del desarrollismo, porque al poco tiempo la CEPAL ayudaría a continuar el trabajo de legitimación del proyecto desarrollista, compensando la pérdida de su principal defensor, y ofreciendo un avance importante: un poderoso instrumental analítico antiliberal, que fue parcialmente incorporado por los desarrollistas del sector privado e integralmente incorporado por la mayoría de los desarrollistas nacionalistas.

a) *El desarrollismo en el sector privado*

Los eventos históricos posteriores a la revolución de 1930 abrieron para un pequeño grupo de empresarios industriales, reunidos en gremios patronales, una nueva perspectiva: la de que el sector industrial tendría un papel central en el futuro de la economía nacional. Esa pequeña élite empresarial vivía lo que se puede denominar una experiencia pionera en planificación. En el esquema corporativo del *Estado Novo* ella tuvo participación en varios de los muchos organismos económicos gubernamentales que se crearon. De esa manera, hubo un fértil cruzamiento ideológico entre su visión del mundo, y las ideas y conceptos desarrollistas que surgían en las nuevas entidades, donde se discutía y se decidía sobre temas como los de comercio exterior, energía, transportes, industria siderúrgica y tantos otros del ámbito nacional.

El departamento económico de la CNI que había creado Simonsen en 1946 sería en los años siguientes y en los cincuenta la principal fuente de formulación de las ideas económicas del desarrollismo en el sector privado. Esas ideas transmitían una doble preocupación: defender un proyecto de industrialización planificada y proteger los intereses del capital industrial privado. Por lo tanto, los desarrollistas del sector privado tanto podían hacer hincapié en proposiciones de

política económica frente a todos los desarrollistas, como volcarse a proposiciones destinadas a defender intereses específicos y a veces inmediatos de la clase empresarial.

Simonsen fue el gran ideólogo del desarrollismo. Hay que subrayar, para aquilatar debidamente su influencia intelectual, que su importancia en el pensamiento económico brasileño radica en el contenido ideológico de su obra. Al nivel analítico, en cambio, sus formulaciones solían ser insuficientes, lo que es comprensible por el vacío teórico que predominaba en los países subdesarrollados en los años treinta y cuarenta, vacío que en América Latina sólo se superó después del surgimiento de las tesis cepalinas.

En lo que toca a ideología económica, sin embargo, la obra de Simonsen contiene todos los elementos básicos del repertorio desarrollista de las corrientes que en los años cincuenta favorecían la implantación de un capitalismo industrial en el país: por ejemplo, la comprensión de que ocurría un proceso de profunda reestructuración productiva en las economías latinoamericanas y de que eso ofrecía la posibilidad histórica de superar el subdesarrollo y la pobreza; la idea de que el éxito del proyecto de industrialización dependería de un fuerte apoyo gubernamental (con planificación y proteccionismo), y el planteamiento de que el Estado debería invertir directamente en los sectores en que la iniciativa privada fuese insuficiente.

b) *El desarrollismo no nacionalista en el sector público*

La corriente desarrollista no nacionalista en el sector público —menos numerosa que la nacionalista, pero bastante activa e influyente en la esfera del gobierno— estaba integrada por economistas que creían que el capital extranjero podía hacer una amplia contribución al proceso de industrialización.

Desde sus orígenes en los años treinta y cuarenta, el desarrollismo fue una ideología económica con fuertes vínculos con el nacionalismo. Entre los que creían que la industrialización era la vía para salir de la pobreza, la mayoría postulaba que no se podía esperar el concurso del capital extranjero para ese fin. Los más radicales veían al capital extranjero como un grupo monolítico de intereses imperialistas y antagónicos al proyecto. Y, entre los más moderados, predo-

minaba la visión de que, al menos en los sectores fundamentales para el proceso de industrialización —como energía, transporte y minería—, el Estado debería garantizar que el control de las decisiones fuese nacional.

La corriente que, por falta de un mejor término, estamos llamando desarrollista no nacionalista, aglutinó a aquella minoría de economistas que creían que el proyecto de industrialización podía beneficiarse ampliamente de las inversiones extranjeras. Surgió básicamente al inicio de los años cincuenta, en torno al proyecto que creó, durante el segundo gobierno de Vargas, la Comisión Mixta Brasil-Estados Unidos (1950-1954) —encargada de estudiar 41 proyectos de inversión en infraestructura— y el Banco Nacional de Desarrollo (BNDE), fundado en 1952.

En ese proyecto, que tendría el apoyo de los desarrollistas nacionalistas, aparecían los principales nombres del desarrollismo no nacionalista: Horacio Lafer, Valentim Boucas, Ary Torres, Glycon de Paiva y, en fase de formación ideológica para un posterior alineamiento, el entonces nacionalista Roberto Campos.

En aquel momento el proyecto desarrollista estaba madurando. El entusiasmo con que estos hombres apoyaron el elemento fundamental de la posición desarrollista —a saber, el proyecto de industrialización planificada—, hizo que las divergencias que los separaban de la mayoría de sus pares desarrollistas del sector público quedasen en un segundo plano. Sin embargo, poco a poco sus dos divergencias básicas se fueron perfilando:

i) Aunque no eran, en general, totalmente contrarios a las inversiones estatales, los desarrollistas no nacionalistas atacaban la multiplicación de esas empresas con el argumento de que el Estado no debía ocupar el espacio en que la iniciativa privada podía actuar con mayor eficiencia. Como los conflictos concretos se presentaban a nivel de inversiones en grandes proyectos de infraestructura y de minería, en relación a los cuales el capital nacional privado no tenía dimensión suficiente, la posición de los desarrollistas correspondía a la opción por el capital extranjero, con preferencia al estatal.

ii) Hacían hincapié en la necesidad de controlar la inflación y no dudaban en apoyar medidas de estabilización monetaria.

El economista que más se destacó en esta

corriente fue Roberto Campos. Poseedor de una buena base teórica en economía y de una capacidad crítica sin igual entre los economistas brasileños, Campos fue un polemista agudo y envolvente, capaz de confundir a sus más inteligentes adversarios.

Observado a la luz del proceso histórico real vivido por Brasil, Campos aparece en el escenario de los años cincuenta como un pensador certero: apostó a la industrialización por la vía de la internacionalización del capital y el apoyo del Estado, y ganó la apuesta.

En el panorama político brasileño del período considerado aquí Campos representa la “derecha” de la posición desarrollista. Por un lado, trabajó por el proyecto de industrialización del país, por ejemplo, como principal formulador del Plan de Metas del Presidente Kubitschek y también como su principal ejecutor, en calidad de Secretario General y luego Presidente del BNDE, entre 1956 y 1959. A él se debe la concepción de planificación parcial o sectorial que rige el Plan. La idea, más tarde elaborada teóricamente por Hirschman, era la siguiente: la estrategia ideal de intervención del gobierno sería la de concentrarse en los “puntos de estrangulamiento” del sistema industrial, con lo cual esos se transformarían en “puntos de germinación del crecimiento”, ya que automáticamente generarían estímulos de mercado al sector privado en el resto de las actividades económicas.

Por otro lado, Campos defendió la idea de atraer capital extranjero, incluso para los sectores de la minería y la energía, y atacó la solución estatal en casi todos los casos para los cuales se podía pensar en una solución privada. Además, discrepaba de la interpretación estructuralista de la inflación, y aunque en sus escritos de aquel período no se alineó con la posición estrictamente monetarista ante el fenómeno, la importancia que daba a la adopción de políticas antiinflacionarias que podían resultar recesivas hacía que sus opositores le identificasen políticamente con la ortodoxia en este campo teórico.

c) *El desarrollismo nacionalista en el sector público*

La centralización del poder bajo Getulio Vargas en los años treinta dio nacimiento a un conjunto de organismos de planificación (como el Departamento Administrativo de Servicio Público, el Consejo Federal del Comercio Exterior, el

Consejo Nacional del Petróleo, etc.), en los cuales se formaron los primeros equipos de técnicos civiles y militares preocupados por el problema del desarrollo industrial brasileño. Hombres como Barbosa Carneiro, Horta Barbosa y Macedo Soares fueron el embrión de la corriente desarrollista nacionalista, la cual sería en los años cincuenta, al lado de la neoliberal, la línea de pensamiento más importante del país. En aquellos primeros tiempos, algunos de los nacionalistas que se destacarían en el decenio de 1950 hicieron su aprendizaje junto a los pioneros. Ese fue el caso, por ejemplo, de Rômulo de Almeida, Jesus Soares Pereira y Americo Barbosa de Oliveira.

En la inmediata posguerra, el desarrollismo nacionalista sobrevivió al liberalismo del gobierno de Dutra en algunos núcleos de resistencia, entre ellos el ya mencionado Departamento Económico de la CNI y la recién creada Fundación Getulio Vargas (donde el grupo de Gudin y Bulhões solamente pasaría a tener hegemonía a partir de 1952, después de la salida de Richard Lewinsohn y Americo de Oliveira). El segundo gobierno de Vargas dio a los nacionalistas nuevas condiciones de organización, a través de la creación de instituciones como la Asesoría Económica del Presidente y el BNDE. El gran encuentro de los desarrollistas nacionalistas ocurrió a mediados de los años cincuenta, cuando Celso Furtado y Américo de Oliveira crearon el Clube dos Economistas, entidad que reunió algunas docenas de técnicos del gobierno federal y algunos desarrollistas del sector privado.

Los desarrollistas nacionalistas defendían, como los demás desarrollistas, la implantación de un capitalismo industrial moderno en el país. Su principal rasgo distintivo era una fuerte inclinación por la intervención del Estado en la economía, mediante políticas de apoyo a la industrialización —integradas en lo posible en un sistema de planificación—, entre las cuales se incluían las inversiones estatales en los sectores considerados básicos.

Ellos estimaban que la acumulación de capital en esos sectores no podía quedarse a la espera de la iniciativa y del arbitrio del capital extranjero, y que necesitaba del control y la dirección de capitales nacionales. Es decir, del Estado, ya que la debilidad del capital privado nacional no permitía soluciones privadas.

En particular, en lo que respecta a los sectores que estaban entonces dominados por el gran capital extranjero —como transporte y energía eléctrica—, o que éste ambicionaba dominar —como petróleo y minería en general—, la ideología de la industrialización adquiría una connotación fuertemente nacionalista y estatizante. Lo mismo ocurría frente a algunos sectores de la industria básica, en especial la gran industria química y la siderurgia. Pero en los demás sectores industriales, el capital extranjero era bienvenido por los desarrollistas nacionalistas. Este es un punto que no siempre es captado por los especialistas en industrialización brasileña. Ello explica, por ejemplo, por qué el nacionalista Lucio Meira fue el gran articulador del Plan de Metas en lo que respecta a traer al país la industria automotriz extranjera. Las restricciones que los desarrollistas postulaban en esos casos se referían a la necesidad de controles, en particular sobre las remesas de utilidades al exterior, las que consideraban un seria amenaza al equilibrio del balance de pagos y, por lo tanto, a la continuación del proceso industrializador.

Además del énfasis en la inversión estatal, cabe mencionar otras dos características del pensamiento nacionalista que lo distinguía de las otras ideas desarrollistas. Primero, los economistas nacionalistas hacían una sistemática defensa de la subordinación de la política monetaria a la política de desarrollo. Eran, en ese punto, aliados de los economistas del sector privado, pero se distinguían de ellos en su interpretación del proceso inflacionario y en la forma de atacarlo: introdujeron y difundieron en Brasil el estructuralismo cepalino y, con raras excepciones, no consideraron las medidas de corto plazo —las que para los desarrollistas del sector privado frecuentemente incluían la reducción salarial y tributaria.

La otra característica que distinguía a los nacionalistas de las demás corrientes desarrollistas era su inclinación política hacia medidas económicas de contenido social. En su gran mayoría, los economistas nacionalistas tenían particular preocupación por el desempleo, la pobreza y el retraso cultural de la población brasileña, y por el arcaísmo de las instituciones del país. Sin embargo, no se debe exagerar la gravitación que esos aspectos tenían en su pensamiento, pues eran mucho menos importantes que las propo-

siones sobre la intervención estatal y sobre la política antiinflacionaria. En los años cuarenta y cincuenta, el mensaje básico que sus textos transmitían se limitaba casi del todo a señalar que la industrialización era un proceso transformador capaz de destruir, por sí mismo, las bases conservadoras de la sociedad y de hacer viable la superación de la miseria. El "reformismo" de los desarrollistas nacionalistas sólo aparecería con énfasis a comienzos de los años sesenta, ya en la coyuntura de la crisis que culminó con el golpe de Estado que les quitó el tiempo histórico necesario para redefinir el proyecto desarrollista de manera de incorporar en su agenda política las "reformas de base". Volveremos sobre este punto más adelante.

Celso Furtado fue el gran economista del desarrollismo nacionalista. Participante de primera hora de las discusiones iniciales promovidas por el maestro Prebisch en la CEPAL, Furtado luego aplicó el nuevo esquema analítico cepalino a la interpretación de la economía brasileña. Lo difundió en Brasil con gran competencia, y proporcionó consistencia analítica y unidad al pensamiento económico de una gran parte de los técnicos gubernamentales que trabajaban en favor del proyecto de industrialización de Brasil. Los dotó, de esa manera, con un instrumental analítico necesario para entender el subdesarrollo brasileño y para combatir las interpretaciones y las propuestas de sus adversarios. El enorme liderazgo de Furtado se explica por su admirable capacidad de combinar la creación intelectual con el esfuerzo ejecutivo, y de abrir espacio a la implementación de las tareas del desarrollo. El se transformó, por esas razones, en una especie de símbolo de la esperanza desarrollista brasileña en los años cincuenta.

Su trabajo intelectual en el período aquí analizado fue un creativo ejercicio de refinación, aplicación y divulgación del pensamiento estructuralista. Su obra contiene las tres características que, en su conjunto, singularizan el contenido político del pensamiento económico de los nacionalistas frente a las demás corrientes desarrollistas. Subraya, en primer lugar, la defensa del liderazgo del Estado en la promoción del desarrollo, por medio de inversiones en sectores estratégicos y, sobre todo, de la planificación económica. Segundo, contiene la propuesta estructuralista de la sumisión de las políticas mo-

netaria y cambiaría a la política de desarrollo, que fue la base de la argumentación nacionalista ante los programas de estabilización propuestos por el FMI. Por último, revela un compromiso con reformas de contenido social; este compromiso ganó espacio cada vez mayor en sus textos, empezando por la defensa de la tributación progresiva, pasando por el proyecto de desarrollo de la región más atrasada del país —creación de la Superintendencia para el Desarrollo del Nordeste (Sudene)— y llegando al apoyo a la reforma agraria.

Su libro *Formação Econômica do Brasil* es una de las obras principales del estructuralismo cepalino. Inmediatamente identificado como un marco en la historiografía brasileña, el libro fue un instrumento del autor en su trabajo de consolidación de la conciencia desarrollista en Brasil, que necesitaba una base de argumentación histórica. La obra trajo consigo un gran avance en el enfoque estructuralista en el país.

Para entenderlo, hay que considerar que a principios de los años cincuenta dicho enfoque era doblemente vulnerable. En primer lugar, la propuesta analítica estructuralista tenía todavía una forma bastante asistemática. Segundo, para lograr una buena acogida de la propuesta era importante demostrar que la evolución histórica de los países que a mediados del siglo xx continuaban subdesarrollados era necesariamente distinta de aquélla de los países desarrollados. Solamente así se podía legitimar la idea de que sus estructuras económicas y los problemas de su transformación también eran distintos, hasta el punto de exigir una criteriosa adaptación de las teorías en boga y un esfuerzo propio de elaboración teórica. El libro es una respuesta a doble vulnerabilidad. Primero, porque aunque no pretendiera teorizar sobre el enfoque estructuralista, la claridad del texto automáticamente reforzaba el mensaje teórico cepalino. Y segundo, y más importante, porque presentaba un estudio histórico decisivo para la aceptación de dicho enfoque, por lo menos en lo que se refiere al Brasil.

3. El pensamiento socialista

El desarrollismo postuló la superación de la pobreza y del atraso de la economía brasileña por medio de una industrialización planificada. Fue la ideología subyacente del proyecto económico,

encaminada a crear un capitalismo industrial en el país. A su izquierda había una corriente de pensamiento cuya reflexión económica partía de la perspectiva de la revolución socialista, o de la transición al socialismo. A esa corriente, formada por intelectuales asociados al partido comunista —y, en los inicios de los años sesenta, también por intelectuales disidentes del partido— damos la denominación de “socialista”.

El contraste entre el pensamiento económico de la corriente socialista y de la desarrollista es clarificador. Tal como los desarrollistas, los socialistas defendían la estrategia de industrialización con fuerte intervención estatal —como vía de “desarrollo de las fuerzas productivas”, en su lenguaje— y eran igualmente defensores de inversiones estatales en sectores básicos de la economía, así como del control del capital extranjero. Sin embargo, la perspectiva desde la cual los socialistas hacían sus análisis era totalmente distinta, ya que toda su reflexión se hacía a partir de la discusión de la etapa de la revolución socialista definida por el partido comunista brasileño. En el problema de las inversiones estatales, por ejemplo, mientras los desarrollistas las proponían simplemente como forma de garantizar la industrialización, sin entrar en mayores consideraciones de naturaleza política, los socialistas veían el tema como parte de la discusión sobre la transición al socialismo, y sobre la agenda política de la promoción de esa transición. De hecho, y pese a que la dirección del partido miraba con cierta desconfianza a su intelectualidad, toda la reflexión económica de la corriente socialista estaba subordinada a la discusión interna del partido respecto de su táctica revolucionaria y su plataforma de lucha política. Esto fue así en todas las cuestiones económicas analizadas: capital extranjero o estatización; inflación y balance de pagos; reforma agraria, o cualquier otro tema de la economía política de la época.

La corriente socialista fue, posiblemente, la principal responsable de la introducción en el debate económico de los aspectos referentes a las “relaciones de producción”. Además, por medio de hombres como Caio Prado Jr. y Nelson Werneck Sodré, tuvo también gran influjo en la introducción y difusión de una perspectiva histórica en el debate sobre la economía brasileña. Sin embargo, a pesar de esos méritos indiscutibles,

el análisis económico propiamente tal fue relativamente débil en esa corriente de pensamiento.

La discusión del proceso revolucionario tenía por matriz teórica el materialismo histórico. La idea marxista de que la evolución histórica de la humanidad se procesa por medio de una bien definida sucesión de modos de producción y de que esos movimientos se dan por medio de la lucha de clases, dominaba el análisis de los socialistas en el campo político y, desde ahí, determinaba los grandes entornos del análisis económico. En verdad, es difícil, en el caso de los socialistas, hablar de la teoría económica subyacente a su análisis. Por un lado, rechazaban la aplicación de la teoría económica corriente a la interpretación de la economía brasileña, de manera incluso más radical que los estructuralistas (los que sólo proponían que ese uso fuera selectivo y adaptado al caso de los países periféricos y que se tuviera el derecho de formular y utilizar teorías propias). Por otro, no hicieron un esfuerzo analítico remotamente comparable al de los estructuralistas. El uso de la propia economía marxista fue limitado. Por ejemplo, los textos de Caio Prado Jr. —el intelectual más importante dedicado a la difusión del análisis marxista— eran de naturaleza teórica y didáctica, y no se referían al análisis de la economía brasileña.

La aplicación del materialismo histórico al caso brasileño llevaba, en síntesis, a la idea de que la sociedad pasaba por una etapa de superación de la economía colonial exportadora, y de transición hacia una economía industrial moderna. Hasta este punto, la interpretación sería idéntica a la de los desarrollistas, si no fuera por dos aspectos básicos: primero, que esa transición era vista como una etapa necesaria para la lucha por la implantación del socialismo; y segundo, que para garantizarla era preciso eliminar radicalmente dos contradicciones heredadas del período anterior: el monopolio de la tierra (contradicción interna) y el imperialismo (contradicción externa). El análisis económico de la corriente socialista, profundamente comprometido, como se señaló, con las luchas políticas del partido comunista, tuvo por referencia y estímulo la pugna por la reforma agraria y por la eliminación del imperialismo, y todos los problemas básicos de la economía brasileña fueron tratados a partir de ese enfoque.

La corriente socialista poco analizó el tema

cambiario y, cuando lo hizo, sometió la reflexión a la relación entre el liberalismo y el imperialismo. La inflación fue, igualmente, tema secundario en el pensamiento de los autores socialistas, y su tratamiento estuvo muy por debajo del nivel analítico que se logró en el debate entre estructuralistas y monetaristas; en la mayoría de los casos, los argumentos eran presentados con el objetivo principal de realzar las conclusiones políticas que se podía sacar de ellos: por ejemplo, que la inflación era fruto de la devaluación cambiaria, que a su vez resultaba de la insuficiencia de divisas causada por las remesas de utilidades al exterior, o de la insuficiencia de oferta agrícola motivada por el monopolio de la tierra. El único trabajo de la corriente socialista que significó un esfuerzo de sistematización en el tratamiento de este tema fue el de Guimarães (1963), en el cual se dice que la inflación sería consecuencia, en primer lugar, de la estructura concentrada de la propiedad, y segundo, de una política económica al servicio del gran capital (de reformas cambias y falta de control del comercio exterior, de los gastos públicos, y del crédito destinado a aumentar ganancias o socializar pérdidas). Esa interpretación tenía afinidad con otra preocupación de los intelectuales socialistas, especialmente de Heitor Ferreira Lima y Aristóteles Moura, a saber, la de demostrar que había gran concentración de la propiedad, sobre todo en los sectores de la economía en que predominaba el capital extranjero.

4. *El pensamiento de un independiente:*

Ignácio Rangel

Ignácio Rangel fue el más creativo y original de los analistas del desarrollo económico brasileño. Trabajó en varias instituciones especializadas en el proceso de desarrollo de posguerra. Por ejemplo, entre 1951 y 1954, en la Asesoría Económica del Presidente Vargas, participó en la elaboración de los proyectos de creación de la Petrobrás y de la Eletrobras; luego en el BNDE, participó en la ejecución del Plan de Metas y fue por un tiempo, jefe del Departamento Económico. De este modo, pudo observar el Brasil desde el ángulo privilegiado de algunos de los principales centros de decisiones económicas del país.

Rangel era un socialista que, desde el punto de vista de la "táctica política", se aproximaba a la corriente desarrollista nacionalista, y que, des-

de el punto del análisis y de las proposiciones concretas de política económica, era un independiente. Esa independencia nos impide clasificarlo en las corrientes de pensamiento anteriormente descritas, particularmente porque él mismo fue autor del esquema analítico que orientó sus reflexiones sobre la economía brasileña.

De hecho, y contrastando con la adhesión al estructuralismo cepalino por parte de los desarrollistas nacionalistas y con la adopción del materialismo histórico por parte de los socialistas, Rangel construyó su propio cuadro analítico —la tesis de la "dualidad básica de la economía brasileña"— y examinó en ese marco casi todos los temas centrales en el debate económico del período.

Rangel no estaba en desacuerdo con las tesis básicas del materialismo histórico marxista. Pero consideraba que la forma de inserción de Brasil en la economía mundial, es decir, el que fuese una economía complementaria o periférica, exigía más bien que la asimilación de esas tesis se hiciera de manera crítica.

Para trabajar con esa diferencia Rangel dividió el concepto de "relaciones de producción" en "relaciones internas" y "relaciones externas". Con esa subdivisión, el autor anunció la tesis de que la historia del país corresponde a una secuencia de etapas caracterizadas por la simultaneidad de dos modos de producción, o sea, a una secuencia de "etapas de dualidades". Según esta tesis, en los años cincuenta el país se encontraba en la tercera dualidad (la primera sería la esclavista/capitalista mercantil que ocupó gran parte del siglo XIX y, la segunda, la feudal/capitalista mercantil iniciada con la crisis del esclavismo en los últimos decenios del mismo siglo). La tercera dualidad se había iniciado con la crisis en las relaciones externas de producción que llevó a los graves problemas de los años treinta. En ese momento, el desarrollo de las fuerzas productivas nacionales estaba obstruido por la retracción del mercado internacional, determinando profundas transformaciones en las relaciones de producción internas y en la economía del país. La "formación dominante" en el "polo interno" de la economía seguía siendo el latifundio, mientras que en el "polo externo" la nueva formación dominante pasaba a ser el capitalismo industrial, que reemplazaba al capitalismo mercantil.

Sobre la base de estas ideas Rangel analizó

el papel del Estado, la planificación, la reforma financiera, la naturaleza de la agricultura brasileña, etc. Enfrentó, también, a toda la izquierda en la intensa polémica sobre la reforma agraria (el autor consideraba que esa reforma, aunque justa, no era viable desde el punto de vista político —dada la fuerza de los latifundistas— ni era necesaria, no sólo porque la agricultura no obstruía

el desarrollo capitalista, sino que también porque tal desarrollo cumplía por sí mismo la función de minar las bases de la estructura agraria “feudal”). Y analizó la crisis brasileña de principios de los años sesenta, añadiendo a los factores económicos de ella la idea marxista, de aplicación inédita en el país, de que se trataba de una “crisis de realización”.

II

La evolución del pensamiento económico: el ciclo ideológico del desarrollismo (1930-1964)

En esta sección se reseña brevemente la evolución del pensamiento económico brasileño en el período 1930-1964. Como en la sección anterior, se centra la atención en el debate “desarrollista”, entendido como el que se dio en torno al proyecto de industrialización con fuerte apoyo estatal.

Los períodos utilizados aquí para dar cuenta del movimiento de las ideas se definieron de conformidad con los principales cambios en la historia intelectual del proyecto de industrialización en Brasil. Se identifican, en la literatura económica, cuatro grandes fases en el proceso de elaboración de dicho proyecto: el nacimiento del desarrollismo (1930-1945), la maduración del desarrollismo (1945-1955), el auge del desarrollismo (1956-1960) y la crisis del desarrollismo (1961-1964).

1. *El nacimiento del desarrollismo: 1930-1945*

Entre las investigaciones sobre la historia de la industrialización brasileña hay varias que muestran la existencia de una conciencia industrialista desde el siglo pasado (Carone, 1976; Dean, 1971; Luz, 1961; Leme, 1978, y Lima, 1975). La lectura de esos trabajos permite identificar, en manifestaciones de industrialistas anteriores a 1930, tres elementos que también se integrarían en el cuadro ideológico de transición de los años treinta y cuarenta: i) el ataque al liberalismo asociado a la defensa del proteccionismo; ii) el ataque al liberalismo asociado a otras formas de apoyo al sector industrial, como el crédito y las exenciones

fiscales y arancelarias, y iii) la asociación entre industria y “prosperidad” o “progreso”.

Esa ideología de comienzos de la industrialización brasileña era marginal a la vida del país, como lo era también la propia industria. En la defensa de la industria, no se la percibía como un sector fundamental para la transformación de la sociedad brasileña, y la argumentación tan sólo buscaba la atención a los intereses inmediatos de la industria incipiente. Los años treinta y los años de la segunda guerra mundial fueron el punto de partida de cambios profundos.

En ese momento aparecieron, más o menos simultáneamente, cuatro elementos ideológicos fundamentales para el proyecto desarrollista, que se superpusieron y sobrepasaron los límites de las ideas industrialistas anteriores.

En primer lugar, se comprendió que era necesario y viable implantar un sector industrial integrado, capaz de producir internamente los insumos y bienes de capital para la producción de bienes finales. Segundo, se comprendió que era preciso instituir mecanismos de centralización de los recursos financieros para hacer posible la acumulación industrial pretendida. A eso contribuyeron, por ejemplo, las discusiones sobre la viabilidad de grandes proyectos como el de la pionera Compañía Siderúrgica Nacional (construida en la primera mitad de los años cuarenta). Tercero, la idea de que el Estado debe apoyar la iniciativa privada dejó de ser un planteamiento aislado de algunos industriales y ganó mayor legitimidad entre las élites empresariales y técnicas

del país. Y cuarto, el nacionalismo económico, que hasta entonces se había manifestado muy poco en el país, pasó a tener importancia. No sólo aumentó el sentimiento proteccionista del desarrollo industrial y el deseo de controlar los usos de los recursos naturales nacionales, sino que se introdujo la idea de que la industrialización requiere planificación e inversiones estatales directas en transporte, minería, energía e industrias básicas.

Se estaba, todavía, en los "orígenes" de la ideología desarrollista. Para evitar confusión a ese respecto hay que recordar que la "Revolución de los Treinta" no fue un evento de carácter industrialista. Correctamente, la interpretación corriente sobre su significado no va más allá de la afirmación de que se habría quebrado la hegemonía política de las oligarquías regionales, abriéndose así espacio para la inserción de nuevos actores en el restringido universo de las élites dirigentes del país. A lo más, uno diría, —como Ianni (1971)—, que "se abrieron condiciones para el desarrollo de un Estado burgués".

El desarrollismo —es decir, la ideología de la superación del subdesarrollo sobre la base de una estrategia de acumulación de capital en la industria— solamente estaría maduro y llegaría a ser hegemónico en la segunda mitad de los años cincuenta. En el período 1930-1945, hubo una primera y limitada toma de conciencia del proyecto, por parte de una pequeña élite de empresarios y, sobre todo, por parte de un pequeño núcleo de técnicos gubernamentales, civiles y militares, que formaban el cuadro técnico de las nuevas instituciones creadas por el Estado centralizador de Vargas. Las cuestiones de alcance nacional que esos técnicos enfrentaban en sus oficinas les conducían a pensar en los problemas de largo plazo de la economía, y, con eso, en la solución histórica de la industrialización. Es probable que ese fenómeno haya sido más importante que el de la difusión de la conciencia industrializadora dentro de la propia clase industrial.

2. La maduración del desarrollismo: 1945-1955

Entre 1945-1955 tuvo lugar la etapa de maduración del desarrollismo. La idea de maduración se utiliza aquí desde dos puntos de vista: el de avance en la difusión de las ideas desarrollistas

en la literatura económica, y el de avances en el contenido analítico de los planteamientos. En esta sección se examinan tres etapas marcadamente distintas de ese proceso.

- a) *Primera etapa: el liberalismo y la resistencia desarrollista en la transición de la posguerra (1945-1947).*

La transición democrática en los primeros años de la posguerra trajo consigo una intensa movilización política e institucional en el país, con evidente influencia sobre su vida intelectual. La creación de los partidos políticos, las elecciones presidenciales y de miembros de la Asamblea Constituyente, la elaboración de la Constitución, la organización de nuevas instituciones en la sociedad civil, fueron todos aspectos que contribuyeron a crear un clima de controversia que el país no había conocido hasta entonces.

En lo que se refiere a los problemas económicos, el debate se animaba además por dos circunstancias muy particulares. Primero, porque al final de la guerra naturalmente surgieron interrogantes básicas sobre el futuro económico del país, tanto en lo interno como en sus relaciones internacionales. Y segundo, porque la ola de liberalismo político fue aprovechada por los opositores de Vargas —y por el nuevo gobierno del Presidente Dutra— como apoyo ideológico para destruir el aparato de intervención económica estatal que Vargas había creado durante el *Estado Novo*, y que se consideraba elemento de continuidad del poder político real de Vargas. El clima era, por lo tanto, propicio tanto para la discusión del futuro de mediano y largo plazo de la economía brasileña, como para una intensa disputa entre el liberalismo y el desarrollismo.

De hecho, en lo que se refiere a la evolución del pensamiento económico, esos años de transición fueron muy especiales: se inició en la sociedad brasileña un amplio debate público sobre todas las cuestiones básicas de su desarrollo económico. Fue un período "doctrinario por excelencia", en que el liberalismo económico, alimentado por la expectativa de normalización del comercio internacional, confrontó, en una disputa sin vencedores, la joven ideología desarrollista, buscando la hegemonía ideológica para la orientación del "orden económico brasileño".

Al historiador interesado en registrar el clima de liberalismo económico de ese período se-

guramente no le faltará material. Acompañando al liberalismo de la política económica implantada (en general, ablandamiento y eliminación de los mecanismos de control estatal sobre el comercio externo y sobre las actividades económicas), en la literatura económica de la época se encuentran numerosos análisis y manifestaciones de apoyo.

Sin embargo, el clima liberalizante constituye sólo la mitad de la historia del pensamiento económico de los primeros años de la posguerra. La otra mitad es la forma en que la ideología desarrollista que se originó en el período anterior resistió a ese clima, y pasó, sin retrocesos, por la prueba de fuego de la confusión ideológica entre liberalismo político y liberalismo económico que la coyuntura propiciaba.

La exigencia misma de resistir demandó un esfuerzo de organización de las ideas que significó un avance en la posición desarrollista. Quizás el mejor ejemplo de eso haya sido la famosa controversia entre el liberal Eugenio Gudín y el pionero del desarrollismo, Roberto Simonsen, que tuvo lugar en 1944 (Simonsen, 1977). Aunque el primero estuviera mejor preparado analíticamente, y aunque no tenga sentido decir quién "ganó" el debate, sí se puede afirmar que el solo esfuerzo de Simonsen resultó en el primer planteamiento básicamente completo y organizado de las proposiciones desarrollistas. La intensificación del debate y la multiplicación de los canales de expresión intelectual en los años siguientes permiten considerar este período como un punto de inflexión en el ciclo ideológico desarrollista, y más precisamente como el inicio de la maduración del pensamiento de esta corriente.

b) *Segunda etapa: La maduración del desarrollismo en un contexto histórico favorable (1948-1952).*

Los estudiosos de la historia brasileña que se ocupan del decenio posterior a la segunda guerra mundial suelen subdividir este período de acuerdo con la sucesión de gobiernos (1946-1950, gobierno del Presidente Dutra; 1951-1954, segundo gobierno de Vargas, y 1954-1955, gobierno del presidente Café Filho y gobiernos provisorios que siguieron a su salida).

Sin embargo, desde el punto de vista que aquí nos interesa, es decir, el de describir el proceso de maduración del desarrollismo en la lite-

ratura económica, es útil hacer algunas modificaciones a esa subdivisión. Primero, cabe destacar los años de transición política de la posguerra, como lo hicimos en la sección anterior. Además, es válido hacer una división heterodoxa de los años que van desde ahí hasta 1956 (año en que se inició el gobierno de Kubitschek), y considerar separadamente, por un lado, los años 1948-1952, y por otro, el trienio 1953-1955.

Hubo efectivamente muchos elementos de continuidad en el período 1948-1952, comenzando con lo que sucedió con el ámbito económico y en el político. En lo que se refiere al primero, hubo fuerte crecimiento y relativa estabilidad monetaria y cambiaria, entre dos años difíciles (en 1947 hubo una relativa retracción de la actividad económica y una crisis cambiaria, y en 1953 hubo crisis monetaria y cambiaria, y crisis agrícola). También mejoró la relación de precios del intercambio, lo que permitió acomodar las crecientes necesidades de importaciones.

En lo político, entró en vigencia un pacto conservador de poder establecido en 1947 (año de cambio en el liberalismo democrático de posguerra, con supresión de la legalidad del Partido Comunista y represión política) entre el Partido Social Democrático (PSD), el partido del Presidente Dutra, y la Unión Democrática Nacional (UDN), el principal partido de oposición (Fiori, 1984). Vargas buscó respetar el pacto en el inicio de su gobierno, y logró obtener cierta estabilidad política en 1951 y 1952. El populismo, que era su táctica de sustentación política independiente de las élites conservadoras, sólo sería un factor de desestabilización a partir de 1953.

El pensamiento económico brasileño en el período 1948-1952 se diferenció, por un lado, de aquél del trienio inmediatamente anterior por no reflejar, en lo esencial, las recomposiciones y las acomodaciones en la estructura de poder características de la transición de la posguerra; y también por no reflejar con la misma intensidad las incertidumbres, esperanzas y perplejidades vinculadas al problema básico de aquel momento: la normalización de la economía en tiempos de paz. Y, por otro lado, se diferenció también del trienio inmediatamente posterior por la estabilidad económica y política que los años 1953-1955 no tendrían.

En lo que sigue, se destacan algunos elemen-

tos históricos que contribuyeron a la maduración del desarrollismo en el período señalado:

i) En 1947 hubo una fuerte reversión de las expectativas de normalizar los mecanismos del comercio internacional (inconvertibilidad de la libra, multiplicación de los tratados bilaterales, etc.). Esa realidad quedó particularmente clara cuando el país enfrentó una inesperada crisis cambiaria. En ese momento, la política de comercio exterior brasileña volvió a experimentar una fuerte intervención estatal, para frustración de los liberales y en apoyo a los planteamientos desarrollistas.

ii) Un importante elemento en el período fue la preocupación por la reposición de la maquinaria (*reaparelhamento econômico*, según la curiosa expresión utilizada originalmente en portugués). Desde los últimos años de la guerra, esa expresión designaba la necesidad de ampliar la reposición de bienes de producción en la economía brasileña. Dicha preocupación fue importante para la maduración del desarrollismo, porque naturalmente conducía a reflexionar sobre la planificación económica y la industrialización. El debate sobre el particular se intensificó después de que se frustraron las expectativas de usar las reservas externas acumuladas durante la guerra, para importar bienes de capital destinados a la industria y la infraestructura. A esto se sumaron otros elementos, como las críticas de que el Plan Marshall tendría abandonada a América Latina, las negociaciones con los Estados Unidos sobre un tratamiento especial al Brasil a cambio de un alineamiento político sin restricciones (en el contexto de la guerra fría), y el creciente temor a una tercera guerra mundial (la cual, se pensaba, sorprendería a la economía brasileña sin la debida preparación). El debate sobre *reaparelhamento* culminó, por un lado, con masivas importaciones en 1951 y 1952 y con la creación de la Comisión Mixta Brasil-Estados Unidos (planificadora de grandes inversiones) en 1951 y del BNDE en 1952; y, por otro, con la elección de Eisenhower, que representó una clara interrupción de las expectativas de obtener un gran apoyo de los Estados Unidos para inversiones básicas en el país.

iii) El período fue intensamente nacionalista, debido a la campaña de nacionalización del petróleo. La decisión sobre el tema fue tomada por el Parlamento en 1952 (con la creación de la Pe-

trobras), a lo cual siguió una natural retracción en la ideología nacionalista.

iv) Por último, hubo un importante elemento de vinculación entre el liberalismo del gobierno de Dutra y la vertiente desarrollista del gobierno de Vargas: la ideología económica de este último, originada en los años treinta, se fortaleció, durante el gobierno de Dutra, con un intenso proceso de crítica a la pasividad y al liberalismo de éste. Hasta cierto punto, el desarrollismo consciente del gobierno de Vargas fue un resultado directo de las frustraciones que causó el gobierno de Dutra a aquellos que defendían una política de industrialización para el país.

En ese clima propicio, la literatura económica comenzó, poco a poco, a expresar el relativo fortalecimiento de la visión desarrollista. A su derecha, en forma bastante tímida, los liberales asistían a una evolución de los hechos que contrariaba sus principios; intentaban explicar que la tendencia del sistema internacional era una recuperación del equilibrio, y concentraban su atención en el problema de la estabilidad monetaria. A su izquierda, los socialistas se distanciaban de la realidad nacional, impulsados por la radicalización de la táctica política del partido comunista como consecuencia de la represión que sufría. La participación de los socialistas en la vida intelectual de ese período se restringió casi por completo a la campaña por la nacionalización del petróleo, cuyo debate seguían, sobre todo a través de sus simpatizantes militares y de la *Revista do Clube Militar*.

En ese período las ideas desarrollistas se difundieron mucho en la literatura económica. Por ejemplo, la Confederación Nacional de la Industria comenzó, en 1950, a publicar el periódico *Estudos Econômicos*, cuyas primeras ediciones (1950 y 1951) son históricas: contienen, entre otros importantes documentos, un resumen del *Estudio Económico de América Latina 1949*, de la CEPAL, y una versión preliminar del famoso texto "Problemas teóricos y prácticos del subdesarrollo", de Raúl Prebisch.

La Fundación Getúlio Vargas comenzó en 1947 a publicar la revista *Conjuntura Econômica*, encabezada por un equipo de economistas desarrollistas. Y también empezó a editar poco más tarde la *Revista Brasileira de Economia*, con un equipo de neoliberales dirigidos por Eugenio Gu-din y Octavio Gouveia de Bulhoes. Pese a su in-

clinación teórica e ideológica, esta última publicación acogió artículos de diferentes tendencias, entre ellos el "Manifiesto Económico" de Prebisch (en septiembre de 1949, antes de su publicación en CEPAL, 1949); la introducción al *Estudio Económico de América Latina 1949* (CEPAL, 1950), y el texto de Hans Singer (1950) sobre el deterioro de la relación de precios del intercambio.

La publicación de las primeras tesis de la CEPAL contribuyó doblemente a la maduración del desarrollismo. Primero, porque los textos de la CEPAL daban impulso a la ideología desarrollista: se trataba nada menos que de declaraciones firmadas por un órgano de las Naciones Unidas, que no sólo afirmaban que en el continente estaba en curso un vigoroso proceso de industrialización, sino que lo consideraban una nueva etapa en la historia de la humanidad. Y, segundo, porque proporcionaba a los defensores de la planificación y del apoyo estatal a la industrialización toda una nueva argumentación, construida sobre bases analíticas muy superiores a las que se habían utilizado hasta ese momento.

c) *La tercera etapa: resurgimiento liberal y reafirmación desarrollista*

El período 1953-1955 fue de marcada inestabilidad política. A partir de 1953 se intensificó la oposición a Vargas desde distintos sectores de la élite civil y militar brasileña. La crisis culminó con el suicidio del Presidente, en agosto de 1954, pero la inestabilidad siguió, amenazando y casi impidiendo la toma de posesión del Presidente Juscelino Kubitschek, elegido a fines de 1955.

Se trataba, como suele reconocerse en la historiografía brasileña, de una crisis esencialmente política. Sin embargo, esto no significa que no haya habido elementos perturbadores en la coyuntura económica. Una crisis cambiaria en 1953 y 1954 y sobre todo la tendencia al alza de la tasa de inflación en esos mismos años reforzaron el clima general de inestabilidad política, y dieron argumentos eficaces a los opositores de Vargas.

De hecho, la oposición se aprovechaba de la situación para exagerar la importancia de los problemas económicos, subrayando ante la opinión pública la percepción de que se vivía una crisis económica, y la idea de que la administración de Vargas era responsable de ella por su carácter "intervencionista" e "inflacionario".

El contexto era, pues, muy favorable a un contraataque liberal a las ideas desarrollistas, el que de hecho se observó claramente. Los desarrollistas siguieron atentamente las incursiones liberales, y reaccionaron con reafirmaciones de sus principios fundamentales. De esa interesante disputa en el campo de las ideas, quizás lo más importante estuvo en que puso de relieve que en el país había madurado mucho la formulación y la aceptación de la estrategia de industrialización.

En ese momento, y a diferencia de épocas anteriores, lo que se discutía no era la validez de una política económica de apoyo a la industrialización, sino que la intensidad de la intervención estatal y el ritmo que se podía imprimir al desarrollo urbano-industrial. Ese debate desdobló las discusiones sobre el grado de tolerancia admisible ante los desequilibrios monetarios y cambiarios generados por el proceso en curso, y sobre la relación entre la intervención del Estado, la superación de los desequilibrios y la continuidad del desarrollo.

La palabra de Eugenio Gudin, por ejemplo, seguía vigente y tenía fuerza cuando el maestro neoliberal hablaba de reducir la intervención estatal o de lograr la estabilización monetaria, pero empezaba a quedar anacrónica cuando insistía en sus críticas a las posibilidades de industrialización. La amenaza que ese tipo de discurso significaba para el proyecto desarrollista era cada día menor. Además, las ideas opuestas al proyecto recibían pronta respuesta, muchas veces reforzadas por el instrumental analítico aportado por la CEPAL.

Los años 1953-1955 pueden ser considerados una fase avanzada en el proceso de maduración del proyecto desarrollista, ya que por entonces se renovó y amplió el cuadro de instituciones de producción intelectual. Esto significó un gran avance en la toma de conciencia sobre la importancia de la lucha política en el campo intelectual.

Las cinco grandes corrientes de pensamiento a que nos referimos en la primera parte del artículo —la neoliberal, las tres desarrollistas y la socialista— quedaron perfectamente ubicadas, en sus respectivas instituciones.

Los liberales ganaron completa hegemonía en la Fundación Getúlio Vargas con la salida de los desarrollistas del control de la revista *Conjuntura Econômica*; además, controlaban las revistas del Consejo Nacional de Economía y de la

Confederación Nacional del Comercio. Los desarrollistas de la tendencia no nacionalista —menos numerosos pero con activa participación intelectual— integraban la Comisión Mixta Brasil-Estados Unidos, y tenían influencia también en el BNDE. Los desarrollistas nacionalistas crearon dos instituciones importantes: el Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) y el *Clube dos Economistas*, este último formado inicialmente a partir de un núcleo del BNDE bajo el liderazgo de Celso Furtado (quien se había trasladado de Santiago de Chile a Río de Janeiro para trabajar en la Comisión Mixta CEPAL-BNDE en un proyecto sobre planificación económica en Brasil. Los desarrollistas del sector privado —de menor importancia en esta fase— seguían, en la Confederación Nacional de la Industria, publicando el periódico *Estudos econômicos*; y, finalmente, los socialistas, agrupados en el Partido Comunista Brasileño, vuelven, a partir de la muerte de Vargas, a intensificar su participación en la vida intelectual del país (la importante *Revista Brasileira*, por ejemplo, apareció por primera vez en 1955).

3. *El auge del desarrollismo: 1956-1960*

El gobierno de Kubitschek (1956-1960) combinó una relativa estabilidad política y un fuerte crecimiento económico e industrial, bajo la clara definición de una estrategia desarrollista. Ya en su campaña presidencial, en 1955, Kubitschek anunciaba que en su mandato haría “50 años en cinco”. En los primeros días de gobierno creó el *Conselho Nacional de Desenvolvimento*, que formuló e hizo el seguimiento de la ejecución de lo que se considera el más importante instrumento de planificación de la historia del país, el *Plan de Metas*. En 1956, estaba superada ya la situación de perplejidad e indefinición de los rumbos económicos que había afectado al país en los años anteriores, como resultado de la crisis política. La ideología desarrollista se incorporaba en este momento a la retórica oficial del gobierno.

La literatura económica expresa muy claramente la percepción de estos cambios por las élites intelectuales del país. El pensamiento económico desarrollista, que había madurado en los diez años anteriores, alcanzaba su fase de auge. En otras palabras:

i) El proyecto de industrialización planificada

se difundía plenamente en la literatura económica y además se imponía sobre el neoliberalismo. Este, aunque intentaba reaccionar, estaba debilitado por las circunstancias históricas, y a la defensiva. El que pasaría a la ofensiva sería el pensamiento socialista, que contribuiría, en el período, a difundir algunos elementos (relativos al nacionalismo y las cuestiones distributivas) que tendrían mucha importancia más adelante, en la crisis del desarrollismo.

ii) La reflexión económica, que en los años anteriores había estado muy influida por el debate sobre la estabilización monetaria y el equilibrio en el balance de pagos, pasó a estar totalmente subordinada a la discusión sobre el problema del desarrollo económico. Lo que dominaba las discusiones de la época era, en resumen, la propuesta de profundizar la industrialización, planificándola, ampliando la infraestructura de bienes y servicios, garantizando las importaciones necesarias y evitando políticas antiinflacionarias contractivas.

El momento fue especialmente oportuno para utilizar los argumentos estructuralistas sobre desequilibrio externo y sobre inflación. El análisis cepalino sobre las causas estructurales de los problemas de balance de pagos venía siendo utilizado desde hacía muchos años, y siguió siendo un instrumento importante contra los argumentos del FMI de que había que crecer en forma “equilibrada” y ajustar el ritmo del crecimiento de la economía a ese principio.

La tesis estructuralista sobre las causas de la inflación —tesis que entonces surgía en el ámbito de la CEPAL (Vásquez, 1956; Sunkel, 1958 y Pinto, 1957)— fue muy divulgada por los economistas de la corriente desarrollista nacionalista. Aquellos eran años en los que los estructuralistas defendían intensamente la necesidad de tolerancia ante la inflación. Como es evidente, la idea de que la inflación es un fenómeno inevitablemente asociado a la industrialización en los países de estructura poco diversificada encajaba perfectamente en la argumentación contra las presiones políticas tendientes a la aplicación de medidas severas de control inflacionario. (A diferencia de Argentina, donde el FMI impuso un programa de estabilización, el gobierno de Kubitschek rompió con el FMI en 1959, lo que muestra cuán favorable a la difusión de las ideas estructuralistas era el contexto histórico brasileño en aquellos años).

4. *La crisis del desarrollismo*

Entre 1961 y el golpe militar de 1964 hubo en el país gran inestabilidad política, una inédita movilización en pro de reformas sociales, grandes dificultades monetarias, financieras y cambiarias, y a partir de 1962 (y sobre todo en 1963), pronunciadas bajas en las tasas de expansión del producto y del empleo.

Como reflejo de esa nueva coyuntura, del mayor grado de politización alcanzado por la sociedad y, no menos importante, de que la industrialización ya estaba básicamente consolidada — o de que la ideología industrializante había dejado de tener atractivo vanguardista— el pensamiento desarrollista hizo crisis.

El proyecto de industrialización que hasta hacía pocos años venía orientando con intensidad creciente el pensamiento de los economistas brasileños, dejó de ejercer la función de meollo ideológico de las proposiciones y análisis económicos (como estaba ocurriendo en muchos lados en América Latina, y en especial en el pensamiento de la CEPAL).

La crisis del pensamiento económico desarrollista puede sintetizarse así:

i) La reflexión económica se vio subordinada sobre todo a dos aspectos: los problemas estructurales de inflación y de balance de pagos, y las “reformas de base”. En particular, la temática de las reformas sociales —la agraria, sobre todo— pasó, por primera vez, a ser un elemento básico del debate económico, como parte de una evaluación de la experiencia anterior y de las posibilidades de desarrollo futuro de la economía.

ii) Se dio así una interesante combinación entre el énfasis en los problemas de corto plazo, típico de la crisis coyuntural, y el énfasis en el problema más general de la introducción de cambios básicos en el patrón de crecimiento, típico de la crisis estructural. Esta última se vio reforzada por un elemento ideológico que volvió a estar presente en el escenario brasileño: el nacionalismo económico, que al estimular el debate sobre la afirmación económica y política de la nación, contribuyó a estimular la discusión sobre los cambios de rumbo de la economía brasileña.

iii) Como es obvio, la nueva agenda dejaba mucho menos espacio para preocupaciones de

sarrollistas del pasado, como la planificación de las inversiones industriales.

iv) Lo que ahora se tenía era un ensayo de un nuevo estilo de desarrollismo, profundamente cambiado, menos optimista, y envuelto en las campañas “reformistas”. Se difundía la noción de que, dentro de las estructuras institucionales existentes, la continuidad del desarrollo era difícil, si no imposible. Varios aspectos contribuían a esto. En primer lugar, se pensaba que faltaba una ecuación financiera que permitiese un crecimiento sin profundos desequilibrios fiscales y monetarios, lo que exigiría una profunda reforma fiscal y financiera; había incluso un razonable consenso de que el Estado brasileño no estaba preparado en lo financiero para enfrentar las exigencias que el país le imponía. Segundo, se afirmaba que, sin una reforma en la estructura agraria y un cambio en la distribución del ingreso, el desarrollo industrial no conseguiría resolver los problemas de desempleo y pobreza de la mayoría de la población y de amplias regiones del país; la recesión de 1963 vino a acentuar este pesimismo, ayudando a minar la perspectiva desarrollista tradicional. Tercero, asomaba en el país la tesis, recientemente introducida en América Latina, de que las reformas institucionales de la distribución del ingreso no sólo eran necesarias como una cuestión de justicia social, sino que también para la recuperación de la capacidad de crecimiento de las economías; en otras palabras, los análisis cepalinos sobre la “tendencia al estancamiento”, integrados a proposiciones reformistas, ya empezaban a circular en el país.

En esa fase final del ciclo ideológico desarrollista nuestra conceptualización de las corrientes del pensamiento económico comienza a perder su validez. La categoría analítica que nos permitió organizar esta historia del pensamiento económico en los años treinta, cuarenta y cincuenta —es decir, el concepto del “desarrollismo”—, pierde en ese momento la propiedad de explicar las ideas de los economistas.

El problema que se planteaba al inicio de los años sesenta no era ya el de defender o atacar la estrategia de crear una economía industrial, cuya irreversibilidad era percibida por todos. Se trataba ahora de definir hacia dónde debía conducirse la economía industrial brasileña, que había nacido con graves distorsiones, sobre todo sociales. Frente a esa redefinición temática, los eco-

nomistas se reagruparon según consideraciones de orden político e ideológico que no se habían dado en el pasado.

Por ejemplo, a la "derecha" del cuadro político, los neoliberales y los desarrollistas no nacionalistas —y en alguna medida también los desarrollistas del sector privado— pasaron, con pocas excepciones, a pensar y, a veces, a trabajar

juntos. El mejor ejemplo de fusión fue quizás el de la "sociedad" entre Bulhoes y Campos, respectivamente ministros de hacienda y de planificación en el primer gobierno militar (1964-1967). Y el mejor ejemplo de separación quizás fue el de la desunión de las izquierdas brasileñas, que se distribuyeron en una multitud de tendencias y organizaciones.

III

Reflexiones finales

Este espacio final del trabajo se reservó para algunas consideraciones de naturaleza subjetiva y especulativa.

La primera tiene que ver con la calidad del objeto de este estudio: ¿Habría contribuido al desarrollo del país la producción intelectual en el campo de la economía? La respuesta parece ser plenamente afirmativa. El debate económico parece haber cumplido su función social fundamental, al permitir que se profundizara y difundiera el análisis crítico de los problemas económicos y sociales del país, mejorando así la calidad del proceso decisorio y democratizándolo. Es, sin duda, sorprendente la intensidad que alcanzó el debate entre los economistas y la claridad con que las élites políticas e intelectuales llegaron a conocer el proceso en curso.

No es sorprendente, por otra parte, que la cuestión de las reformas sociales sólo se haya incorporado al debate en los años sesenta. Desde el inicio de este trabajo de investigación, cuando todavía buscaba los fundamentos del pensamiento desarrollista, el autor sospechaba que la sociedad de la era desarrollista no estaba políticamente preparada para que una ideología de capitalismo alternativo (reformista) se pudiese difundir.

La impresión inicial se ha reforzado a lo largo del trabajo: al parecer, dadas las características de la estructura política y social de entonces —cuadro institucional, estructuras de propiedad y de dominación, etc.—, el proyecto de vanguardia que se podía afirmar históricamente era el de la industrialización, pura y simplemente. No es por otra razón que el único grupo político que de-

fendió, desde los años 30, la realización de reformas —el partido comunista brasileño— solamente ejerció alguna influencia ideológica importante, antes de los años sesenta, durante su efímero período de legalidad inmediatamente después de la guerra.

Como se señaló, durante la crisis del desarrollismo —en los inicios de los años sesenta— empezaron a surgir las primeras formulaciones analíticas en defensa de un capitalismo con mayor justicia social, y con mejor distribución del ingreso y de la propiedad. Se podría decir, como especulación final, que el golpe militar habría abortado lo que quizás hubiese sido un proceso lento pero firme de conquistas sociales y, al mismo tiempo, habría abortado lo que tal vez hubiese sido su contrapartida ideológica a nivel del pensamiento económico: un nuevo ciclo, de tipo "desarrollista-reformista".

Es posible que los historiadores de las ideas económicas de la fase posterior a 1964 identifiquen, como eje central del debate económico brasileño, una ideología de "profundización del capitalismo" sin mayores preocupaciones sociales, bajo el ataque de una intelectualidad que, aunque progresista, tuvo influencia ideológica limitada. Quizás concluyan también que, con la redemocratización de la sociedad brasileña en los años ochenta, la razón por la cual la perspectiva reformista no es central en el debate económico de hoy, es la de que se vive una aguda crisis económica.

Ojalá no tarden las condiciones históricas necesarias para que se inicie el hipotético ciclo ideológico reformista.

Bibliografia

- Bielschowsky, Ricardo (1988): *Pensamento econômico brasileiro. O ciclo ideológico do desenvolvimentismo*, serie PNPE, N° 19, Rio de Janeiro, Instituto de Planificación Económica y Social (IPEA).
- Carone, E. (1976): *O pensamento industrial no Brasil (1880-1945)*, São Paulo, Difel.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1949): *Desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas*, Santiago.
- _____ (1950): *Estudio económico de América Latina 1949*, Nueva York, Naciones Unidas.
- _____ (1969): *El pensamiento de la CEPAL*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria.
- Cruz, P.D.C. (1980): "Ignácio Rangel, um pioneiro o debate econômico do início dos anos sessenta", Campinas, São Paulo, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Instituto de Filosofia y Ciencias Humanas (IFCH), tesis de grado, mimeo.
- Dean, W. (1971): *A industrialização de São Paulo (1880-1945)*, São Paulo, Difel.
- De Carvalho, F.J.C. (1978): "Agricultura e questão agrária no pensamento econômico brasileiro (1950-1970)", Campinas, São Paulo, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Instituto de Filosofia y Ciencias Humanas (IFCH), tesis de grado, mimeo.
- De Oliveira, F. (ed.) (1983): *Celso Furtado*, São Paulo, Atica.
- Fallangiello, H. (1972): "Roberto Simonsen e o desenvolvimento econômico", São Paulo, Universidad de São Paulo, tesis de grado, mimeo.
- Fiori, José Luis (1984): *Conjuntura e ciclo na dinâmica de um estado periférico*, Rio de Janeiro, Universidad Federal de Río de Janeiro, Instituto de Economía Industrial, diciembre.
- Guimarães, A.P. (1963): *Quatro séculos de latifúndio*, São Paulo, Fulgor.
- Ianni, O. (1971): *Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)*, Colección Retratos do Brasil, vol. 83, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, Editora.
- Iglesias, F. (ed.) (1982): *Caio Prado Jr.*, São Paulo, Atica.
- Leme, M.S. (1978): *A ideologia dos industriais brasileiros (1919-1945)*, Petrópolis, Vozes, Editora, Ltda.
- Lima, H.F. (1963): *Marta e Roberto Simonsen*, São Paulo, Edaglit.
- _____ (1975): *História do pensamento econômico no Brasil*, São Paulo, Companhia Editora Nacional.
- Luz, N.V. (1961): *A luta pela industrialização no Brasil: 1808-1930*, São Paulo, Difel.
- Magalhães, J.P. de A. (1964): *A controvérsia brasileira sobre o desenvolvimento econômico - uma reformulação*, Rio de Janeiro, Record.
- _____ (1981): "O pensamento econômico após a II guerra mundial" Rio de Janeiro, Instituto Oswaldo Lodi, mimeo.
- Mantega, G. (1984): *A economia política brasileira*, Petrópolis, Vozes, Editora, Ltda.
- Pinto, P.A. (1957): "O vigente mecanismo cambial, eixo da dominação imperialista no Brasil", *Revista brasiliense*, São Paulo, septiembre-octubre.
- Rodríguez, Octavio (1980): *Teoría del subdesarrollo de la CEPAL; síntesis y crítica*, México, D.F., Siglo Veintiuno Editores, S.A.
- Simonsen, R. (1977): "A planificação da economia brasileira", *A controvérsia do planejamento na economia brasileira*, serie Pensamento econômico brasileiro, N° 3, Rio de Janeiro, Instituto de Planificación Económica y Social (IPEA)/Instituto de Investigaciones.
- Singer, H. (1950): "The distribution of gains between investing and borrowing countries", *American Economic Review*, mayo.
- Sunkel, Osvaldo (1958): "Um esquema geral para a análise da inflação", *Revista econômica brasileira*, Rio de Janeiro, julio-diciembre.
- Vásquez, J.N. (1956): "El desarrollo económico y la inflación en México y otros países latinoamericanos", *Investigación económica*, vol. 16, N° 4, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Escuela Nacional de Economía, cuarto trimestre.

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 deberán limitarse a las estrictamente necesarias y se encarece revisar cuidadosamente las referencias bibliográficas y 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 correspondientes, 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 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 1991 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.

Estudio Económico de América Latina y el Caribe		<i>Economic Survey of America and the Caribbean</i>	
1980,	664 pp.	1980,	629 pp.
1981,	863 pp.	1981,	837 pp.
1982, vol. I	693 pp.	1982, vol. I	658 pp.
1982, vol. II	199 pp.	1982, vol. II	186 pp.
1983, vol. I	694 pp.	1983, vol. I	686 pp.
1983, vol. II	179 pp.	1983, vol. II	166 pp.
1984, vol. I	702 pp.	1984, vol. I	685 pp.
1984, vol. II	233 pp.	1984, vol. II	216 pp.
1985,	672 pp.	1985,	660 pp.
1986,	734 pp.	1986,	729 pp.
1987,	692 pp.	1987,	685 pp.
1988,	741 pp.	1988,	637 pp.
1989,	821 pp.		

(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.	1986,	782 pp.
1981,	727 pp.	1987,	714 pp.
1982/1983,	749 pp.	1988,	782 pp.
1984,	761 pp.	1989,	770 pp.
1985,	792 pp.	1990,	782 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 *Africa 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, 185 pp.
- 25 *Changing production patterns with social equity*, 1990, 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.
- 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.
- 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 *Ralces 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.

SERIES MONOGRAFICAS

Cuadernos de la CEPAL

- 1 *América Latina: el nuevo escenario regional y mundial/Latin America: the new regional and world setting*, (bilingüe), 1975, 2ª ed. 1985, 103 pp.
- 2 *Las evoluciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 2ª ed. 1984, 73 pp.
- 2 *Regional appraisals of the international development strategy*, 1975, 2ª ed. 1985, 82 pp.
- 3 *Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina*, 1975, 2ª ed. 1984, 103 pp.
- 4 *Relaciones comerciales, crisis monetaria e integración económica en América Latina*, 1975, 85 pp.

- 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. Martin, 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, 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.

Cuadernos Estadísticos de la CEPAL

- 1 *América Latina: relación de precios del intercambio,* 1976, 2ª ed. 1984, 66 pp.
- 2 *Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina,* 1976, 2ª ed. 1984, 179 pp.
- 3 *Series históricas del crecimiento de América Latina,* 1978, 2ª ed. 1984, 206 pp.
- 4 *Estadísticas sobre la estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso,* 1978, 110 pp. (Agotado, reemplazado por N° 8)
- 5 *El balance de pagos de América Latina, 1950-1977,* 1979, 2ª ed. 1984, 164 pp.
- 6 *Distribución regional del producto interno bruto sectorial en los países de América Latina,* 1981, 2ª ed. 1985, 68 pp.
- 7 *Tablas de insumo-producto en América Latina,* 1983, 383 pp.
- 8 *Estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso,* 1984, 146 pp.
- 9 *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración y del Mercado Común Centroamericano,* 1985, 546 pp.
- 10 *América Latina: balance de pagos, 1950-1984,* 1986, 357 pp.
- 11 *El comercio exterior de bienes de capital en América Latina,* 1986, 288 pp.
- 12 *América Latina: índices de comercio exterior, 1970-1984,* 1987, 355 pp.
- 13 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas,* 1987, Vol. I, 675 pp; Vol. II, 675 pp.
- 14 *La distribución del ingreso en Colombia. Antecedentes estadísticos y características socioeconómicas de los receptores,* 1988, 156 pp.
- 15 *América Latina y el Caribe: series regionales de cuentas nacionales a precios constantes de 1980,* 1991, 245 pp.
- 16 *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración,* 1991, 190 pp.

Estudios e Informes de la CEPAL

- 1 *Nicaragua: el impacto de la mutación política,* 1981, 2ª ed. 1982, 126 pp.
- 2 *Perú 1968-1977: la política económica en un proceso de cambio global,* 1981, 2ª ed. 1982, 166 pp.
- 3 *La industrialización de América Latina y la cooperación internacional,* 1981, 170 pp. (Agotado, no será reimpresso.)
- 4 *Estilos de desarrollo, modernización y medio ambiente en la agricultura latinoamericana,* 1981, 4ª ed. 1984, 130 pp.
- 5 *El desarrollo de América Latina en los años ochenta,* 1981, 2ª ed. 1982, 153 pp.
- 5 *Latin American development in the 1980s,* 1981, 2ª ed. 1982, 134 pp.
- 6 *Proyecciones del desarrollo latinoamericano en los años ochenta,* 1981, 3ª ed. 1985, 96 pp.
- 6 *Latin American development projections for the 1980s,* 1982, 2ª ed. 1983, 89 pp.
- 7 *Las relaciones económicas externas de América Latina en los años ochenta,* 1981, 2ª ed. 1982, 180 pp.
- 8 *Integración y cooperación regionales en los años ochenta,* 1982, 2ª ed. 1982, 174 pp.
- 9 *Estrategias de desarrollo sectorial para los años ochenta: industria y agricultura,* 1981, 2ª ed. 1985, 100 pp.
- 10 *Dinámica del subempleo en América Latina. PREALC,* 1981, 2ª ed. 1985, 101 pp.
- 11 *Estilos de desarrollo de la industria manufacturera y medio ambiente en América Latina,* 1982, 2ª ed. 1984, 178 pp.
- 12 *Relaciones económicas de América Latina con los países miembros del "Consejo de Asistencia Mutua Económica",* 1982, 154 pp.

- 13 *Campesinado y desarrollo agrícola en Bolivia*, 1982, 175 pp.
- 14 *El sector externo: indicadores y análisis de sus fluctuaciones. El caso argentino*, 1982, 2ª ed. 1985, 216 pp.
- 15 *Ingeniería y consultoría en Brasil y el Grupo Andino*, 1982, 320 pp.
- 16 *Cinco estudios sobre la situación de la mujer en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1985, 178 pp.
- 16 ***Five studies on the situation of women in Latin America***, 1983, 2ª ed. 1984, 188 pp.
- 17 *Cuentas nacionales y producto material en América Latina*, 1982, 129 pp.
- 18 *El financiamiento de las exportaciones en América Latina*, 1983, 212 pp.
- 19 *Medición del empleo y de los ingresos rurales*, 1982, 2ª ed. 1983, 173 pp.
- 19 ***Measurement of employment and income in rural areas***, 1983, 184 pp.
- 20 *Efectos macroeconómicos de cambios en las barreras al comercio y al movimiento de capitales: un modelo de simulación*, 1982, 68 pp.
- 21 *La empresa pública en la economía: la experiencia argentina*, 1982, 2ª ed. 1985, 134 pp.
- 22 *Las empresas transnacionales en la economía de Chile, 1974-1980*, 1983, 178 pp.
- 23 *La gestión y la informática en las empresas ferroviarias de América Latina y España*, 1983, 195 pp.
- 24 *Establecimiento de empresas de reparación y mantenimiento de contenedores en América Latina y el Caribe*, 1983, 314 pp.
- 24 ***Establishing container repair and maintenance enterprises in Latin America and the Caribbean***, 1983, 236 pp.
- 25 *Agua potable y saneamiento ambiental en América Latina, 1981-1990/Drinking water supply and sanitation in Latin America, 1981-1990* (bilingüe), 1983, 140 pp.
- 26 *Los bancos transnacionales, el estado y el endeudamiento externo en Bolivia*, 1983, 282 pp.
- 27 *Política económica y procesos de desarrollo. La experiencia argentina entre 1976 y 1981*, 1983, 157 pp.
- 28 *Estilos de desarrollo, energía y medio ambiente: un estudio de caso exploratorio*, 1983, 129 pp.
- 29 *Empresas transnacionales en la industria de alimentos. El caso argentino: cereales y carne*, 1983, 93 pp.
- 30 *Industrialización en Centroamérica, 1960-1980*, 1983, 168 pp.
- 31 *Dos estudios sobre empresas transnacionales en Brasil*, 1983, 141 pp.
- 32 *La crisis económica internacional y su repercusión en América Latina*, 1983, 81 pp.
- 33 *La agricultura campesina en sus relaciones con la industria*, 1984, 120 pp.
- 34 *Cooperación económica entre Brasil y el Grupo Andino: el caso de los minerales y metales no ferrosos*, 1983, 148 pp.
- 35 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: la dependencia externa y sus efectos en una economía abierta*, 1984, 201 pp.
- 36 *El capital extranjero en la economía peruana*, 1984, 178 pp.
- 37 *Dos estudios sobre política arancelaria*, 1984, 96 pp.
- 38 *Estabilización y liberalización económica en el Cono Sur*, 1984, 193 pp.
- 39 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: el caso de Haití y el de la República Dominicana*, 1984, 255 pp.
- 40 *La industria siderúrgica latinoamericana: tendencias y potencial*, 1984, 280 pp.
- 41 *La presencia de las empresas transnacionales en la economía ecuatoriana*, 1984, 77 pp.
- 42 *Precios, salarios y empleo en la Argentina: estadísticas económicas de corto plazo*, 1984, 378 pp.
- 43 *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*, 1985, 348 pp.
- 44 ***Market structure, firm size and Brazilian exports***, 1985, 104 pp.
- 45 *La planificación del transporte en países de América Latina*, 1985, 247 pp.
- 46 *La crisis en América Latina: su evaluación y perspectivas*, 1985, 119 pp.
- 47 *La juventud en América Latina y el Caribe*, 1985, 181 pp.
- 48 *Desarrollo de los recursos mineros de América Latina*, 1985, 145 pp.
- 48 ***Development of the mining resources of Latin America***, 1989, 160 pp.
- 49 *Las relaciones económicas internacionales de América Latina y la cooperación regional*, 1985, 224 pp.
- 50 *América Latina y la economía mundial del algodón*, 1985, 122 pp.
- 51 *Comercio y cooperación entre países de América Latina y países miembros del CAME*, 1985, 90 pp.
- 52 ***Trade relations between Brazil and the United States***, 1985, 148 pp.
- 53 *Los recursos hídricos de América Latina y el Caribe y su aprovechamiento*, 1985, 138 pp.
- 53 ***The water resources of Latin America and the Caribbean and their utilization***, 1985, 135 pp.
- 54 *La pobreza en América Latina: dimensiones y políticas*, 1985, 155 pp.
- 55 *Políticas de promoción de exportaciones en algunos países de América Latina*, 1985, 207 pp.
- 56 *Las empresas transnacionales en la Argentina*, 1986, 222 pp.
- 57 *El desarrollo frutícola y forestal en Chile y sus derivaciones sociales*, 1986, 227 pp.
- 58 *El cultivo del algodón y la soya en el Paraguay y sus derivaciones sociales*, 1986, 141 pp.

- 59 *Expansión del cultivo de la caña de azúcar y de la ganadería en el nordeste del Brasil: un examen del papel de la política pública y de sus derivaciones económicas y sociales*, 1986, 164 pp.
- 60 *Las empresas transnacionales en el desarrollo colombiano*, 1986, 212 pp.
- 61 *Las empresas transnacionales en la economía del Paraguay*, 1987, 115 pp.
- 62 *Problemas de la industria latinoamericana en la fase crítica*, 1986, 113 pp.
- 63 *Relaciones económicas internacionales y cooperación regional de América Latina y el Caribe*, 1987, 272 pp.
- 63 ***International economic relations and regional co-operation in Latin America and the Caribbean***, 1987, 267 pp.
- 64 *Tres ensayos sobre inflación y políticas de estabilización*, 1986, 201 pp.
- 65 *La industria farmacéutica y farmoquímica: desarrollo histórico y posibilidades futuras. Argentina, Brasil y México*, 1987, 177 pp.
- 66 *Dos estudios sobre América Latina y el Caribe y la economía internacional*, 1987, 125 pp.
- 67 *Reestructuración de la industria automotriz mundial y perspectivas para América Latina*, 1987, 232 pp.
- 68 *Cooperación latinoamericana en servicios: antecedentes y perspectivas*, 1988, 155 pp.
- 69 *Desarrollo y transformación: estrategia para superar la pobreza*, 1988, 114 pp.
- 69 ***Development and change: strategies for vanquishing poverty***, 1988, 114 pp.
- 70 *La evolución económica del Japón y su impacto en América Latina*, 1988, 88 pp.
- 70 ***The economic evolution of Japan and its impact on Latin America***, 1990, 79 pp.
- 71 *La gestión de los recursos hídricos en América Latina y el Caribe*, 1989, 256 pp.
- 72 *La evolución del problema de la deuda externa en América Latina y el Caribe*, 1988, 77 pp.
- 72 ***The evolution of the external debt problem in Latin America and the Caribbean***, 1988, 69 pp.
- 73 *Agricultura, comercio exterior y cooperación internacional*, 1988, 83 pp.
- 73 ***Agriculture, external trade and international co-operation***, 1989, 79 pp.
- 74 *Reestructuración industrial y cambio tecnológico: consecuencias para América Latina*, 1989, 105 pp.
- 75 *El medio ambiente como factor de desarrollo*, 1989, 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.
- 80 *Impacto ambiental de la contaminación hídrica producida por la Refinería Estatal Esmeraldas: análisis técnico-económico*, 1991, 189 pp.

Serie INFOPLAN: Temas Especiales del Desarrollo

- 1 *Resúmenes de documentos sobre deuda externa*, 1986, 324 pp.
- 2 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo*, 1986, 189 pp.
- 3 *Resúmenes de documentos sobre recursos hídricos*, 1987, 290 pp.
- 4 *Resúmenes de documentos sobre planificación y medio ambiente*, 1987, 111 pp.
- 5 *Resúmenes de documentos sobre integración económica en América Latina y el Caribe*, 1987, 273 pp.
- 6 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo, II parte*, 1988, 146 pp.

EL TRIMESTRE ECONOMICO



COMITE DICTAMINADOR: Carlos Bazdresch P., José Casar, José Romero, Lucía Segovia, Rodolfo de la Torre, Kurt Unger, Rafael del Villar. CONSEJO EDITORIAL: Edmar L. Bacha, Enrique Cárdenas, José Blanco, Gerardo Bueno, Héctor L. Diéguez, Arturo Fernández, Ricardo Ffrench-Davis, Enrique Florescano, Roberto Frenkel, Ricardo Hausmann, Albert O. Hirschman, David Ibarra, Francisco Lopes, Guillermo Maldonado, José Antonio Ocampo, Luis Ángel Rojo Duque, Gert Rosenthal, Francisco Sagasti, Jaime José Serra, Jesús Silva Herzog Flores, Osvaldo Sunkel, Carlos Tello, Ernesto Zedillo.

Director: Carlos Bazdresch P. Subdirector: Rodolfo de la Torre
Secretario de Redacción: Guillermo Escalante A.

Vol. LVIII (2)

México, Abril-Junio de 1991

Núm. 230

SUMARIO

ARTÍCULOS:

- | | |
|--|---|
| Luis René Cáceres y
Óscar A. Núñez | <i>La determinación del tipo de cambio en el mercado negro de El Salvador</i> |
| Stijn Claessens y
Sweder van Wijnbergen | <i>Precios del mercado secundario en diversas estrategias de reducción de la deuda</i> |
| Omar O. Chisari y
Guillermo Rosenwurcel | <i>Restricción externa, brecha fiscal y regímenes cambiarios duales</i> |
| Santiago Levy y
Sean Nolan | <i>Las políticas de comercio internacional y de inversión extranjera en competencia imperfecta</i> |
| Raúl de Gouvea Neto | <i>El papel de las empresas transnacionales en el tripode de la industria militar brasileña</i> |
| Francisco Carrada-Bravo | <i>Los regímenes de política y la inestabilidad económica en un modelo de expectativas racionales de la economía mexicana</i> |

DOCUMENTOS:

Plan de restructuración de la deuda del sector público del Brasil

Precio de suscripción por un año, 1991
La suscripción en México cuesta \$75,000.00

	España, Centro y Sudamérica (dólares)	Resto del mundo (dólares)
Personal	\$25.00	\$35.00
Universidades, bibliotecas e instituciones	\$35.00	\$100.00

Fondo de Cultura Económica - Av. de la Universidad 975
Apartado Postal 44975, México, D. F.

**colección
estudios
CIEPLAN**

JUNIO 1991

32

**La reforma previsional chilena y su
financiamiento durante la transición**

Patricio Arrau

**Contexto internacional,
restricción externa y crecimiento
de la economía chilena**

Carmen Celedón

**Patrones de consumo de cobre:
determinantes del consumo del cobre
por sectores en EE.UU**

**Joaquín Vial
Rodrigo Valdés**

Autonomía y déficit del Banco Central

Oswaldo Larrañaga

DOCUMENTOS

**Comentarios al libro de M. Blömstrom
y P. Meller (editores) "Trayectorias
divergentes: comparación de un siglo
de desarrollo económico
latinoamericano y escandinavo"**

**Andrés Bianchi
Sergio Bitar**

**Reflexiones con ocasión de los
15 años de CIEPLAN**

**Oscar Muñoz
Alejandro Foxley**

Suscripción: 3 números US\$ 35 c. Aéreo.

Colección Estudios CIEPLAN aparece los meses de junio y diciembre.

Editado por CIEPLAN, Av. C. Colón 3494, Casilla 16496.

Correo 9, Santiago, Chile.

Integración Latinoamericana

REVISTA MENSUAL
DEL INTAL

Año 16, N° 166, julio 1991

• **Director:** Eduardo A. Zalduendo • **Comité Editorial Asesor:** Eudes Bezerra Galvão, Constanza De la Cuesta, Guillermo Ondarts, Eliana Prebisch, Eugenio O. Valenciano • **Edición - coordinación:** Clara Ginzburg.

• **Editorial:** *Contenido político del proceso integracionista* • **Estudios:** *Los partidos políticos y la integración de América Latina*, por Liliana De Riz • *Concepción política de la integración regional*, por Edgardo Paz Barnica • *Las grandes líneas temáticas de la integración en América Latina*, por Natalio R. Botana • *Dimensión política de la integración latinoamericana en el viraje del siglo*, por André Franco Montoro • *Apoyo internacional para la democracia en la América Latina contemporánea. El papel de las Internacionales políticas*, por Wolf Grabendorff • **Cátedra intal:** *Dimensiones políticas de la integración de América Latina y el Caribe*, por Rafael Caldera • **Comentarios:** *Patria Grande: pueblo, parlamento e integración*, por Andrés Townsend Ezcurra • Las instituciones de la Comunidad Europea • **Información:** ALADI • Grupo Andino • MERCOSUR • SELA • Mercado Común Centroamericano • Organismos • Asociaciones • Países • Noticias breves • **Documentación:** *Décima Conferencia Interparlamentaria Comunidad Europea-América Latina* • *Séptima Conferencia Ministerial CE, América Central y Panamá, y Colombia, México y Venezuela (San José VII)* • *Declaración de Tuxtla Gutiérrez* • *V Consejo Presidencial Andino* • ALADI: Evaluación encomendada por los presidentes del Grupo de Río en la Declaración de Caracas (literal H) • Acuerdos relativo a un Consejo sobre Comercio e Inversión entre los gobiernos de la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay, la República Oriental del Uruguay, y el gobierno de los Estados Unidos de América • Seminario Haití y República Dominicana en la Convención de Lomé y en la CARICOM

INTAL - Casilla de Correo 39, Sucursal 1 (1401), Buenos Aires, Argentina.

CONTRIBUCIONES

Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional

Año VIII-N° 2 (30)

Abril-junio, 1991

Artículos: • Ricardo Combellas. *El reto ideológico de los partidos venezolanos* • Claudio Wiliman. *Las raíces cristianas en el pensamiento del Partido Nacional del Uruguay* • Roberto Escobar Budge. *Mitos y utopías como proyección política* • Hermann Sauter. *Cosmovisión, moral y desarrollo económico* • Klaus Weigelt. *El conocimiento económico como elemento necesario de la formación política.*

Entrevistas: • *Entrevista al Dr. Tristán Garel-Jones, Viceministro de Relaciones Exteriores de Gran Bretaña.*

Temas: • Christoph Graf. *¿Cómo se puede fomentar las microempresas en países en vías de desarrollo?* • OEA. *La pequeña empresa: Un instrumento para la estrategia de desarrollo* • Federico Foders. *La creación de un sistema crediticio funcional con énfasis en créditos para artesanos, pequeños industriales y agricultores* • Hans-H. Münkner. *¿Por qué las cooperativas tienen importancia para los países en vías de desarrollo?* • Carlos Zapata. *Perspectivas y límites de las cooperativas de producción en el sector informal urbano de América Latina* • Paul Armbruster. *El papel de las cooperativas en el crédito agrícola de países en vías de desarrollo* • Germán Zincke. *El rol de la pequeña empresa en los modelos de desarrollo.*

Notas: • Néstor Stancanelli. *La Ronda Uruguay y la negociación de acceso a los mercados* • Adrián Makuc y Jorge Ruiz. *Reglas de competencia* • Pablo Villarroel. *El "enverdecimiento" de la economía chilena.*

Documentos: *Acta de la Primera Reunión Ministerial entre la Comunidad Europea y el Grupo Río* • *Encuentro en Los Andes.*

Comentarios de libros: • David F. Epstein. *La teoría política de El Federalista*, por Laura Villarroel.

Personas y hechos: • *Elecciones en El Salvador* • Barthold C. Witte. *La política cultural europea se basa en la libertad* • Václav Havel. *La revolución acaba de comenzar.*

Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A.C.-Centro Interdisciplinario
de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano CIEDLA

Redacción Administración: CIEDLA, Leandro N. Alem 690 - 20° Piso
1001 Buenos Aires, República Argentina

Desarrollo Económico **Revista de Ciencias Sociales**

Comité Editorial: Alfredo Monza (Director), Ricardo Carciofi, Liliana De Riz, Raúl Fiorentino, Luis Alberto Romero, Juan Carlos Torre, Getulio E. Steinbach (Secretario de Redacción).

Vol. 31

Julio-setiembre 1991

Nº 122

MONICA B. GORDILLO: Los prolegómenos del Cordobazo: Los sindicatos líderes de Córdoba dentro de la estructura de poder sindical.

LUIS A. RIVEROS: El enfoque de salarios de eficiencia y el ajuste económico en países en desarrollo.

SUSANA O. BANDIERI: Frontera comercial, crisis ganadera y despoblamiento rural. Una aproximación al estudio del origen de la burguesía tradicional neuquina.

JOSE LUIS NICOLINI: Un modelo de ajustes macroeconómicos con deuda externa.

LOUIS LEFEBER: ¿Qué permanece aún de la teoría del desarrollo?

COMUNICACIONES

ADRIANA MARSHALL: Empleo temporario y empleo incierto: dos caras del trabajo "temporario" en la Argentina.

ERNESTO CABRERA: Proporcionalidad y desproporcionalidad en la elección de diputados nacionales.

INFORMACION DE BIBLIOTECA

—Catálogo Permanente de Publicaciones de Centros de Investigación en Ciencias Sociales de la Argentina, Nº 2.

—Reseñas Bibliográficas.

—Publicaciones Recibidas.

DESARROLLO ECONOMICO —Revista de Ciencias Sociales— es una publicación trimestral editada por el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES). Suscripción anual: R. Argentina, A 500.000; Países limítrofes, U\$S 44; Resto de América, U\$S 48; Europa, Asia, Africa y Oceanía, U\$S 52. Ejemplar simple: U\$S 12 (recargos por envíos vía aérea). Pedidos, correspondencia, etcétera, a:



Instituto de Desarrollo Económico y Social

Aróoz 2838 ♦ Tel. 804-4949 ♦ 1425 Buenos Aires ♦ Argentina

CUADERNOS DE ECONOMIA

Año 28

Agosto 1991

Nº 84

1. *El mecanismo de una banda de precios para el trigo y su aplicación en Chile, 1974/90.*
Alejandro Espejo y Ernesto Fontaine
2. *Chile: efectos de la banda de precios de importación de trigo.*
Norberto A. Quezada
3. *Política comercial, exportaciones de productos básicos y bienestar: teoría y aplicación al cacao.*
Arvind Panagariya y Maurice Schiff
4. *Bonos colateralizados como alternativa de solución al endeudamiento externo.*
Eduardo Saavedra
5. *Ingreso, producción y gasto en una economía de mercancías complejas.*
Markos J. Mamalakis
6. *Decisiones económicas en la familia y variables demográficas claves: un modelo de ecuaciones simultáneas para Chile.*
Gustavo Zuleta
7. *Un modelo para la negociación en la tarificación de servicios metro-bus.*
Sergio Jara y Alejandro Tudela
8. *Una nota sobre integración económica y estrategias de desarrollo en Centroamérica.*
Raúl Moncarz y José L. Medal

Cuadernos de Economía es una publicación cuatrimestral editada por el Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Precio suscripción anual (incluye envío aéreo)

Instituciones

Chile	\$ 5.500
América Latina	US\$ 38
Europa y USA	US\$ 46

Enviar pedidos de suscripción y cheque o giro (libre de comisiones y gastos bancarios) a la orden de:

**Instituto de Economía,
Pontificia Universidad Católica de Chile**

Oficina de Publicaciones Casilla 274-V, Correo 21
Santiago de Chile



NUEVA SOCIEDAD

JUNIO-JULIO 1991

Nº 114

Director: Alberto Koschützke Jefe de redacción: S. Chejfec

COYUNTURA Danilo Astori. Uruguay. ¿Desintegración neoliberal o proyecto nacional? **Heinz Sonntag.** Venezuela. ¿Crisis de liderazgo o crisis de la democracia?

ANÁLISIS Carlos Iván Degregori. Ayacucho 1980-1983. Jóvenes y campesinos ante la violencia política. **Marco Aurélio García.** PT ¿Socialdemocracia o comunismo? **Manuel Antonio Garretón.** Política, cultura y sociedad en la transición democrática. **Nena Delpino.** Jefas de familia. Otro rostro del deterioro.

POSICIONES Rubén Berrios Martínez. El futuro de la nación puertorriqueña / ORIT-CTV-CEOSL-CUT-CTC: Mensaje del sindicalismo regional a la V Reunión del Consejo Presidencial Andino.

LIBROS Ricardo Cicerchia. De amores y honores coloniales.

TEMA CENTRAL - CIUDADES. Marco Negrán. Realidad múltiple de la gran ciudad. Una visión desde Caracas. **Lúcio Kowarick.** Ciudad & Ciudadanía. Metrópolis del subdesarrollo industrializado. **Patricio Rodé.** Montevideo. Involución o esperanza. **Pancho Liernur.** Réquiem para la Plaza y la Fábrica. **Fernando Carrión.** La investigación urbana en América Latina. Una aproximación. **Graciela Silvestri / Adrián Gorelik.** Postales de Buenos Aires. Notas para leer en el *subte*. **Martha Schteingart.** Autogestión urbana y derechos ciudadanos. **Gustavo Ríofrío.** Lima en los 90. Un acercamiento a la nueva dinámica urbana. **DOS UTOPIAS URBANAS: Juan Villoro.** El mapa movedido. **Rita Fonseca.** La religión de Vega.

SUSCRIPCIONES (incluido flete aéreo)	ANUAL (6 núms.)	BIENAL (12 núms.)
América Latina	US\$ 30	US\$ 50
Resto del Mundo	US\$ 50	US\$ 90
Venezuela	Bs. 500	Bs. 900

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.

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استلم منها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف.

如何获取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经销商均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售处。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas — DC-2-866
Nueva York, NY, 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

