

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo
Gert Rosenthal

Secretario Ejecutivo Adjunto
Carlos Massad

Director de la Revista
Aníbal Pinto

Secretario Técnico
Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
SANTIAGO DE CHILE, AGOSTO 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.1667-P

Agosto de 1991

PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

ISSN 0251-0257

ISBN 92-1-321356-5

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

Revista de la
CEPAL

Santiago de Chile

Agosto de 1991

Número 44

SUMARIO

Reconversión industrial, apertura comercial y papel del Estado en Centroamérica. <i>Larry Wilmore y Jorge Máttar.</i>	7
Perspectivas sobre la equidad. <i>Marshall Wolfe.</i>	21
Actores sociales y ajuste estructural. <i>Eugenio Tironi y Ricardo A. Lagos.</i>	39
La selectividad como eje de las políticas sociales. <i>Percy Rodríguez Noboa</i>	55
El regreso de América Latina al mercado crediticio privado internacional. <i>Peter West.</i>	63
Conversión de la deuda externa en capital. <i>Michael Mortimore.</i>	87
Opciones para la reactivación latinoamericana en los años noventa. <i>Colin Bradford.</i>	109
Relación entre productividad media y productividad agrícola. <i>Gerardo Fujii.</i>	117
Los nuevos escenarios internacionales. <i>Ernesto Ottone.</i>	127
Contaminación industrial y urbana: opciones de política. <i>Hernán Durán.</i>	137
Inserción internacional e innovación institucional. <i>Fernando Fajnzylber.</i>	149
Orientaciones para los colaboradores de la <i>Revista de la CEPAL.</i>	179
Publicaciones recientes de la CEPAL.	180
Lista de publicaciones de la CEPAL.	183

Reconversión industrial, apertura comercial y papel del Estado en Centroamérica

Larry Willmore*
Jorge Máttar

La reconversión industrial, denominada también modernización industrial o reestructuración industrial, es la adaptación del sector industrial a un mundo dinámico. En todos los países con economía de mercado las industrias tienen que adaptarse continuamente a cambios tecnológicos, cambios en la moda o de los gustos del consumidor, y a variaciones de los precios relativos. Se trata de un proceso que Schumpeter denominó "destrucción creativa", es decir, el abandono de viejos productos y métodos de trabajo y su reemplazo por otros nuevos.

En el largo período de industrialización "hacia adentro", las industrias centroamericanas quedaron al margen de las transformaciones tecnológicas ocurridas en el resto del mundo. En la actualidad tienen que hacer frente a una desgravación arancelaria, y a una apertura comercial que exige mayor productividad, mayor especialización, escalas de operación más adecuadas, y el mejoramiento de la calidad en los procesos de diseño, fabricación y distribución de manufacturas, y en los servicios conexos.

Dada la escasez de información básica sobre las condiciones de producción en las industrias centroamericanas y sobre sus posibilidades de sobrevivir a un proceso de apertura, la Unidad de Desarrollo Industrial de la Subsección de la CEPAL en México, emprendió el Proyecto de "Reconversión industrial en Centroamérica: diagnóstico e identificación de necesidades de cooperación técnica", CAM/89/012, financiado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo con fondos del Programa Especial de Cooperación Económica para Centroamérica. El presente artículo tiene el doble propósito de dar a conocer el marco analítico utilizado en el Proyecto, y algunos resultados de las investigaciones empíricas.

*Los autores son, respectivamente, jefe y funcionario de la Unidad de Desarrollo Industrial de la Subsección de la CEPAL en México.

I Apertura comercial y reconversión industrial

La apertura comercial promete una mejor asignación de los recursos y una mayor eficiencia productiva, pero ambos beneficios tardarán en manifestarse. En el corto plazo, la apertura significa un costo por la caída del producto y del empleo en las actividades que antes gozaban de alta protección, pero este costo suele ser menor del que es posible imaginar, por dos razones. Primero, porque si a la apertura acompaña una devaluación real de la moneda, algunas actividades podrán sobrevivir, e incluso exportar, con tasas de protección arancelaria menores. Segundo, porque muchos ajustes se efectúan *dentro* del sector manufacturero e incluso *dentro* de ramas o empresas. Esta reconversión industrial resulta menos costosa, por ejemplo, que una transferencia de recursos del sector industrial al sector agrícola. Para ilustrar el posible costo de la apertura, examinemos brevemente la experiencia de Chile y la de México antes de analizar el incipiente proceso de apertura en Centroamérica.

1. Chile¹

Chile inició su apertura comercial hace más de quince años; es una experiencia que erróneamente suele citarse como ejemplo del alto costo de la desgravación arancelaria. Deben distinguirse a este respecto cuatro etapas. La primera abarca de 1974 a 1976, cuando se eliminaron los controles cuantitativos y se redujeron los aranceles de un promedio simple de más de 100% (en gran parte protección redundante) a un máximo de 60% y un promedio de alrededor de 35%, mientras se devaluaba fuertemente, en términos reales, la moneda nacional. Esta reforma no afectó al comercio exterior, pero el país entró en recesión desde 1975 por el desplome del precio del cobre (su principal producto de exportación) y por las políticas antiinflacionarias del gobierno.

Durante la segunda etapa, de 1976 a 1981, sí hubo apertura: el arancel se fue reduciendo gradualmente hasta situarse, a mediados de

¹ Este análisis se basa, en gran parte, en CEPAL, 1990a, recuadro IV.8, p. 87.

1979, en un 10% parejo, salvo para los automóviles. Un fuerte endeudamiento externo permitió fijar el tipo de cambio nominal para fines antiinflacionarios; esto produjo una sobrevaluación del peso chileno y un *shock* externo. Entre 1982 y 1984, en la tercera etapa, se devaluó el peso un 23% en términos reales y además subieron los aranceles del 10% al 35%. Por último, en la cuarta etapa, a partir de 1985, volvieron a bajar los aranceles hasta llegar en 1988 a un arancel uniforme de 15%.

En pocas palabras, Chile experimentó en realidad *dos* periodos de apertura comercial. Uno empezó en 1976 y terminó en 1981. En este período, el peso chileno se *revaluó*, en términos reales, más de un 75%, circunstancia desfavorable para la supervivencia de un sector manufacturero acostumbrado a la protección; a pesar de ello, las exportaciones de manufacturas crecieron más de 20% al año, y la producción industrial lo hizo a un promedio de 6.5% (cuadro 1).

El segundo período de apertura se inició a partir de 1985 y todavía continúa. El peso chileno, en términos reales, se ha devaluado un 33%, habiéndose creado otros incentivos para la exportación de productos nuevos. Entre 1985 y 1988 las exportaciones industriales tradicionales (harina de pescado, papel y celulosa) y las exportaciones agropecuarias crecieron un 21% al año mientras las industriales no tradicionales lo hacían un 27%. Hoy en día, el 20% de las exportaciones chilenas son manufacturas no tradicionales, que incluyen metales básicos (5.4%), alimentos (4.7%), maderas (4.4%) y productos químicos (2.6%). A la vez, la producción industrial registra altas tasas de crecimiento (cuadro 1).

La experiencia chilena revela, pues, que la apertura puede dar lugar a una reestructuración de la producción *dentro* de las mismas ramas industriales, dependiendo de su capacidad de reconversión. En general, las empresas aprendieron a competir y, por lo visto, se volvieron más eficientes. La producción se redujo en las ramas que no fueron capaces de resistir la competencia externa (por ejemplo, en las de material de transporte y de equipos eléctricos). Hubo otras ramas que, con grandes dificultades, lograron recuperarse, reducir sus costos e incluso convertirse en exportadoras (textiles y vestuario, artículos de plástico, línea blanca, bienes de capital). Otras, a

Cuadro 1
CHILE Y MEXICO: PRODUCCION
MANUFACTURERA EN PERIODOS DE APERTURA
COMERCIAL
(Tasas de crecimiento anuales)

Años	Chile		México
	1976-1981	1985-1990	1985-1990
1°	4.9	0.1	7.0
2°	10.1	8.3	-3.4
3°	7.4	4.2	3.9
4°	7.7	6.3	3.0
5°	5.9	10.0	6.0
6°	3.3	0.4 ^a	5.2

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

^a Enero-junio de 1990 respecto al mismo período de 1989.

pesar de la protección de que gozaban en el pasado, resultaron ser relativamente competitivas: sin muchas innovaciones lograron resistir la desgravación arancelaria (acero, petroquímica, azúcar).

2. México

La apertura mexicana no ha llegado aún al grado de la chilena, pero se ha efectuado a un ritmo muy rápido. El programa se inició en julio de 1985 con la sustitución de una gran cantidad de permisos previos, o licencias de importación, por aranceles. Al principio de 1986 el arancel máximo se redujo del 100% al 50% y a los dos años quedó en 20%. Pocos productos siguen sujetos al permiso previo de importación, y los principales son los granos básicos, los productos farmacéuticos, los vehículos automotores y los computadores. Dentro de poco se iniciará la liberalización de las importaciones de automóviles y de computadores.

Al principio, a la apertura acompañó una devaluación real del peso mexicano que evitó un crecimiento acelerado de las importaciones. Sin embargo, como a partir de 1988 el peso se ha revaluado continuamente en términos reales, las importaciones se fueron volviendo más atractivas y empezó a sentirse su competencia.

Es importante destacar que el arancel mexicano, a diferencia del chileno, no es uniforme y que incluso muchas importaciones están exentas del pago de este impuesto. El arancel tiende a aumentar cuanto mayor es el grado de elaboración del producto, lo cual implica que la protección *efectiva* de las industrias que producen bienes

finales pasa del 20%. Si la producción de un bien determinado requiere, por ejemplo, un insumo intermedio que, a precios internacionales, cuesta la mitad del valor del bien final, la protección nominal del 20% implicará una protección efectiva del 30% si el insumo recibe una protección de 10%, y del 40% si el insumo no recibe protección alguna.

En el sector industrial, la apertura no ha sido por lo tanto tan devastadora como se temía. Salvo en 1986, año recesivo por la caída del precio internacional del petróleo, la producción industrial ha registrado un crecimiento satisfactorio (cuadro 1). Ni una sola rama industrial se encuentra a punto de desaparecer por culpa de la apertura. De 1985 a 1988 las exportaciones no petroleras (en dólares) crecieron al 6.8% anual y las manufactureras al 13.4%.

La industria textil y de la confección puede considerarse una de las más afectadas por esa apertura. Los aranceles se redujeron, en diciembre de 1987, al 10% para las fibras, al 15% para las telas y al 20% para la ropa, pero el empleo (exceptuada la maquila) sólo cayó un 7.2% —de 428 000 personas en 1985 a 397 000 en 1988—, mientras su contribución al producto interno bruto bajó un 8.6%. Además, las exportaciones de productos textiles crecieron notablemente, y la rama mantiene un balance comercial positivo. (*El mercado de valores*, 1990, pp. 26-36).

3. Centroamérica

Hace 30 años, los países centroamericanos agruparon sus economías tras un arancel externo común con el propósito de fomentar la sustitución de importaciones a nivel regional. Como señaló la SIEGA, "Centroamérica, al construir el Mercado Común, enunció desde el principio una política de industrialización y desarrollo 'hacia adentro', y como parte de ésta se concibieron distintos instrumentos, de los cuales el más importante fue un arancel de clara orientación proteccionista, unido al régimen de libre comercio" (SIEGA, 1974, tomo IV, p. 38).

Al iniciarse el proceso, la sustitución de las importaciones en un mercado común protegido aceleró el crecimiento. El producto industrial creció a una tasa anual del 8.4% en los años sesenta, muy superior a la del 5.7% del producto bruto de la región (cuadro 2) y como resultado, la con-

tribución del sector manufacturero al producto bruto regional ascendió del 12% en 1960 a más del 16% en 1970, reflejando la sustitución de las importaciones por la producción regional de bienes de consumo final. Al pasar el tiempo, sin embargo, estas oportunidades fáciles de sustituir importaciones se fueron agotando. Las tasas de crecimiento bajaron en los años setenta, y más todavía en los ochenta, debido a que las economías se vieron afectadas por los conflictos armados y por la drástica caída del comercio intrarregional.

Algunos centroamericanos llegaron a la conclusión de que la estrategia de crecimiento hacia adentro no era viable en la región, a causa de las limitaciones que presentaba un mercado protegido muy estrecho. Por eso tenía que hacerse una reforma arancelaria. Costa Rica fue el primer país que la impulsó; en 1985 logró convencer a sus colegas del Mercado Común Centroamericano de la necesidad de establecer un nuevo arancel externo, cuyas características principales fueron:

Simplicidad. Se eliminaron las tarifas específicas; todas se fijaron en términos *ad valorem*.

Flexibilidad. Se establecieron mecanismos más flexibles para poder modificar el arancel común, sin requerir la aprobación de la cámara de diputados de cada país.

Menor protección. Las tasas de protección bajaron, en promedio, y se eliminaron las exenciones fiscales, estableciéndose un piso del 5% para los insumos importados. En buena medida, se disminuyó la protección redundante, es decir, la que no utilizaban los productores.

El nuevo arancel fue aplicado por tres países en 1986, y por el cuarto (Nicaragua) en 1987. Honduras dejó hace tiempo de participar en el arancel común, y mantiene su propio arancel proteccionista.

En octubre de 1987 el Gobierno de Costa Rica decretó unilateralmente una pequeña desgravación arancelaria y estableció un programa de reducciones semestrales para llegar a un arancel con una tasa máxima del 40% al finalizar 1990. Para los productos textiles, la confección de ropa y el calzado, la desgravación programada ha sido más lenta, pero se pretende llegar al 40% para fines de 1992. Costa Rica, sin embargo, dejó de estar a la cabeza de la desgravación arancelaria porque en septiembre de 1989, el gobierno salvadoreño anunció su propósito de contar con un

Cuadro 2
CENTROAMERICA: PRODUCTO INTERNO BRUTO GLOBAL Y DEL SECTOR
MANUFACTURERO
(Tasas de crecimiento anuales, a precios de 1980)

	1960- 1970	1970- 1975	1975- 1980	1980- 1985	1985- 1990
<i>Total</i>					
Manufacturas	8.4	6.1	4.4	-0.9	1.3
PIB	5.7	5.3	3.5	-0.6	2.3
<i>Costa Rica</i>					
Manufacturas	9.2	8.9	5.9	0.2	4.4
PIB	6.1	5.8	5.1	0.2	4.5
<i>El Salvador</i>					
Manufacturas	8.1	5.6	0.3	-2.5	2.7
PIB	5.6	5.4	0.8	-2.0	1.8
<i>Guatemala</i>					
Manufacturas	7.6	4.8	7.7	-2.1	1.7
PIB	5.5	5.6	5.8	-1.2	2.8
<i>Honduras</i>					
Manufacturas	7.0	6.8	6.2	1.0	4.6
PIB	5.0	3.8	7.1	0.6	3.3
<i>Nicaragua</i>					
Manufacturas	11.1	5.9	-1.0	0.9	-9.4
PIB	6.9	5.1	-1.2	0.6	-5.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

arancel *uniforme* del 20% para 1994 y redujo la tasa máxima al 50%, manteniendo la mínima de 5%. En marzo de 1990 la tasa máxima bajó al 35%, dejando a El Salvador en esta fecha con el menor arancel de Centroamérica. El mismo mes, el gobierno guatemalteco redujo asimismo su tasa máxima al 37%, arancel muy parecido al de El Salvador. Y en octubre de 1990 el gobierno nicaragüense bajó sus aranceles a un máximo de 20%, el menor de Centroamérica.

Hasta 1990, Honduras se había quedado al margen de las reformas arancelarias, pero el nuevo gobierno adoptó en ese año un programa muy ambicioso. Por decreto del 8 de marzo de 1990 bajó el arancel máximo al 40% y estableció un mínimo del 2%. En enero de 1991 el máximo descendería a 35% y el mínimo subiría a 4% y para comienzos de 1992 se espera una tasa máxima del 20% con una mínima del 5%.

Paradójicamente, los gobiernos centroamericanos han tropezado con más oposición para subir las tasas arancelarias bajas que para bajar las altas, comportamiento comprensible por dos razones. En primer lugar, porque las tasas altas representan a menudo una protección excesiva,

es decir, tan prohibitiva que la competencia entra de contrabando en vez de por la aduana. En segundo lugar, porque las tasas bajas se aplican normalmente a los insumos, no a los bienes finales, y la protección de un insumo equivale a un impuesto a la actividad industrial.

La segunda razón se basa en el hecho de que la protección que interesa para una actividad es la *efectiva*, es decir, la del valor agregado, y no la nominal. Se puede explicar con un ejemplo simple. Si suponemos que, a precios internacionales, un par de zapatos vale 10 pesos centroamericanos y el cuero para producirlo, 6 pesos, el valor agregado por el fabricante, a precios internacionales, sería entonces de 4 pesos (10 menos 6). Con una tasa de protección nominal del 40%, los zapatos se podrían vender en 14 pesos, dejando 8 pesos (14 menos 6) de valor agregado para el zapatero. La protección *efectiva* resulta ser de 100% porque el valor agregado, a precios internos, es el doble del valor agregado a precios internacionales. Ahora bien, si el país es importador de cuero y se le aplica un impuesto del 20% a la importación de este insumo, el costo del cuero sube de 6.00 a 7.20 pesos, el valor agregado baja de 8.00 a

6.80 pesos y la protección efectiva se reduce a 70%. El zapatero no puede eludir el aumento de sus costos comprando cuero nacional de la misma calidad porque las tenerías aprovecharán el arancel para subir sus precios al nivel del producto importado, incluido el impuesto arancelario. Si el país exporta cuero, un subsidio a la exportación produce el mismo efecto porque el precio doméstico sube al nivel del precio internacional más el subsidio. (Es lo que sucede efectivamente con el cuero fino en Costa Rica). Por eso los fabricantes de calzado desean que se nieguen a las tenerías los subsidios de exportación y hasta piden que se les prohíban las exportaciones para que el precio doméstico del cuero se mantenga por debajo del precio internacional.

Solamente en El Salvador se ha establecido una meta de protección para el largo plazo: un arancel uniforme de 20%. Aunque representaría una protección considerablemente más baja que la vigente en la actualidad, implica todavía un sesgo antiexportador importante porque un mismo producto valdrá un 20% más en el mercado doméstico que en el internacional. En teoría, el sesgo se puede eliminar subsidiando las exportaciones, o por lo menos las que el gobierno desea estimular, pero esta solución presenta dos dificultades. La primera, porque sería una violación de las reglas del comercio internacional, y las exportaciones subsidiadas podrían verse sujetas a impuestos compensatorios en los países importadores, y la segunda, porque si el programa tuviera éxito (como sucedió recientemente con los Certificados de Abono Tributario en Costa Rica), podría significar serios problemas fiscales para el Estado.

Si el Estado desea eliminar el sesgo antiexportador de algunas actividades (que podemos llamar no tradicionales) sin otorgar subsidios ex-

plicitos, tendría que hacer una *devaluación compensada* de su moneda y fijar impuestos de exportación a las actividades no deseadas (que podemos llamar tradicionales).

Las implicaciones de esta opción se comprenden mejor con un ejemplo. Si se supone que el tipo de cambio único y libre es de 10 pesos por dólar y que existe un arancel parejo del 20% para las importaciones, se presenta un sesgo contra las exportaciones porque el producto que vale 12 pesos en el mercado local vale sólo 10 pesos en el exterior. Ahora bien, si se devalúa la moneda a 12 pesos por dólar y se baja simultáneamente el arancel a cero, esta devaluación compensada no es inflacionaria porque el artículo que valía 12 pesos en el mercado local seguirá costando 12 pesos. Pero el mismo artículo valdrá ahora 12 pesos también en el exterior: desapareció el sesgo antiexportador. Si el Estado no desea que los exportadores de productos tradicionales (café, banano, carne, entre otros) se beneficien con la devaluación, le bastará aplicar simplemente un impuesto del 16.7% para que vuelvan a recibir sólo 10 pesos por cada dólar de exportaciones. Este impuesto de exportación también puede compensar la pérdida fiscal que resulta de la eliminación del arancel de importación.

Cuando cinco países, con cinco monedas distintas, comparten un mercado común, la aplicación de devaluaciones compensadas requiere necesariamente una coordinación, pero no deja de ser factible. Por eso es de suma importancia que todos los miembros del MCCA efectúen las devaluaciones compensadas al mismo tiempo. Si uno se mantiene al margen, sus productores quedarán en desventaja competitiva con respecto a los demás países y pronto repercutirán sus efectos en la balanza comercial.

II

El papel del Estado en la reconversión

Al adoptar una desgravación arancelaria, el Estado envía un mensaje a los empresarios sobre la necesidad de ajustarse a la competencia internacional, pero el papel del Estado no termina con decretar la apertura comercial. La adopción

de políticas que sigue a esa apertura es crucial y puede facilitar u obstruir el proceso de reconversión.

Son básicamente tres los tipos de política que puede adoptar el Estado: i) políticas liberales, en

el sentido de no discriminar entre ramas o empresas; ii) políticas que canalizan su ayuda a determinadas ramas industriales; y iii) políticas que la dirigen a empresas específicas. La adopción de un tipo de política no excluye la adopción de los demás; en efecto, con frecuencia se aplican simultáneamente los tres tipos de política.

1. *Las políticas liberales*

Las políticas liberales no favorecen a determinadas ramas ni a empresas específicas, sino dejan que las fuerzas del mercado se encarguen de seleccionar a los ganadores. Los autores de un estudio reciente, de franca tendencia liberal, son muy claros al respecto: "El papel del gobierno", opinan, "en ningún caso deberá ser el de dictaminador sobre qué empresas o qué sectores son o podrán ser ganadores o perdedores, ni el de salvador de empresas en quiebra. Más bien, su función será la de crear condiciones apropiadas para que la reconversión sea posible, asistiendo el proceso con medidas generales y específicas. Entre estas últimas podrían estar apoyos fiscales a la investigación y desarrollo de nuevos productos, procesos o tecnologías; creación de sistemas nacionales de información de patentes, bancos de datos, etcétera; inversión en educación y créditos fiscales a empresas que impartan educación y reentrenamiento de personal" (Centro de Investigación para el Desarrollo, 1988, pp. 111-112).

Las políticas liberales no implican necesariamente un Estado inactivo, porque éste puede apoyar la reconversión con servicios e incentivos fiscales sin discriminar entre empresas o ramas industriales. Además, es de suma importancia el buen manejo de las políticas fiscal y monetaria para evitar las presiones inflacionarias, y el mantenimiento de un tipo de cambio realista para evitar problemas con la balanza comercial. Muchas veces conviene también privatizar las empresas estatales, o por lo menos sanear sus finanzas para que no operen con pérdidas. Aunque los que apoyan la política liberal están en contra de ayudar a empresas específicas, es decir, a los dueños de los medios de producción, están de acuerdo en que se ayude a trabajadores específicos, es decir, a los desocupados que hayan perdido sus empleos por el proceso de reconversión. En los países avanzados, esa ayuda se proporcio-

na automáticamente en la forma de seguro de desempleo y de readiestramiento. El gobierno español, al producirse una drástica reducción en el empleo industrial debido a la reconversión, decidió suplementar el seguro de desempleo con fondos de promoción de empleo que, además de garantizar cierto ingreso a los trabajadores afectados, sirven para subsidiar a los empresarios que proporcionan trabajo a los desocupados. En Centroamérica, donde no existe seguro de desempleo y los trabajadores no logran cobrar muchas veces prestaciones por su despido cuando una empresa se declara en quiebra, se podría pensar en crear mecanismos para ayudar a los obreros cuando sufran los efectos de la reconversión.

Una quiebra, por traumática que sea para el empresario y para sus empleados, hace posible que el negocio en quiebra pase a manos de otro empresario capaz de realizar su reconversión. Los autores del estudio citado, al analizar programas de reconversión en varios países del mundo, llegaron a la conclusión de que "los países con más éxito ... pusieron en práctica instrumentos que ... evitaron que industrias en dificultades se convirtieran en problemas incontrolables. Entre estos instrumentos destacó el de permitir la quiebra de empresas incapaces, por sí mismas, de afrontar los cambios tecnológicos o la competencia internacional. Al mismo tiempo, la política fiscal incorporó mecanismos que hicieron muy atractiva la capitalización o adquisición de firmas en problemas o quebradas" (Centro de Investigación para el Desarrollo, 1988, p. 38). Si el gobierno, con las mejores intenciones, intenta evitar las quiebras, puede obstaculizar el proceso de la reconversión.

2. *Las políticas dirigidas a ramas específicas*

Cuando el Estado, por mantener altas barreras arancelarias, ha contribuido a la creación de industrias ineficientes, se puede pensar que él mismo tiene la obligación de ayudar a esas industrias cuando sufren las consecuencias de una desgravación arancelaria. Como las empresas no son responsables de un cambio brusco en las reglas del juego, ni pueden adivinarlo, el Estado debe identificar las ramas más afectadas (¿los perdedores?) y amortiguar el impacto que pueda causarles la apertura. Normalmente se hace con subsidios implícitos (aranceles) pagados por el

consumidor en vez de subsidios explícitos pagados por el Ministerio de Hacienda. Chile, por ejemplo, mantuvo un alto arancel para su industria automotriz durante muchos años; México recurrió a la protección temporal en forma de restricciones cuantitativas a las importaciones de productos farmacéuticos, computadores y automóviles; y Costa Rica proporcionó a las ramas de textiles, de confección y de calzado dos años más para bajar los aranceles al máximo de 40%.

Quienes proponen programas de ayuda para las ramas más afectadas por la apertura subrayan que la ayuda debe ser *temporal* para permitir la expansión de ramas competitivas. Para citar un estudio costarricense, "la reconversión industrial no debe entenderse únicamente como equivalente con una función de 'hospital' de empresas o de sectores en problemas" (Salazar y Doryan, 1990, p. 83).

El Estado puede también, al menos en teoría, seleccionar ramas industriales y proporcionar ayuda a *todas* las empresas que las componen, sin discriminación. Esta es, precisamente, la función de los aranceles, proteger ramas y no empresas. En los programas de reconversión no se conocen casos en los que se proporcionen subsidios explícitos a todas las empresas de una rama determinada. El Gobierno de España, por ejemplo, seleccionó 12 ramas y las declaró en proceso de reconversión, pero la ayuda estatal masiva se concentró en pocas empresas.

Una forma en que el Estado puede ayudar a todas las empresas de una rama determinada es mediante la capacitación de operarios y de obreros especializados. Existen programas de esta índole en todos los países de la región (Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) en Costa Rica, Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo (FEPADE) en El Salvador, Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP) en Guatemala, Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP) en Honduras y Sistema Nacional de Capacitación (SINACAP) en Nicaragua), y puede darse preferencia a las necesidades laborales de ciertas ramas. Además, sin la ayuda estatal, los empresarios no proporcionarían capacitación suficiente a sus operarios por causa de las llamadas "externalidades". Cuando el empresario contrata una persona sin experiencia tiene que pagarle; por ley o por costumbre, un salario

mayor del que su productividad merece. Una vez capacitada, se espera que su productividad sea mayor que su salario, con lo cual el empresario recuperará su "inversión". El problema es que el operario, ya capacitado, puede marcharse a trabajar en otra empresa con un salario mayor. En eso consiste la "externalidad": el empresario que capacita a su personal beneficia sin compensación a los operarios y a otros empresarios.

Muchos creen que la intervención del Estado en la reconversión tiene por fuerza que ser selectiva. La agencia de reconversión industrial de Costa Rica, la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA), argumenta, por ejemplo, que "el universo del sector industrial costarricense consiste en alrededor de 4 700 empresas, sin incluir el llamado 'sector informal', por lo que sería imposible atender en el Programa a todo este conjunto de empresas. Además, es conveniente concentrar los esfuerzos y los recursos escasos en aquellos sectores que tienen mayor potencial para crecer ..." (CODESA, 1989, p.13). Pero agrega "es necesario que el Programa atienda tanto a los sectores bajo 'stress' o presión competitiva causada por la desgravación arancelaria como a los sectores con amplio potencial de expansión y ventajas competitivas" (CODESA, 1989, p.14). Al parecer, el Programa pretende ayudar tanto a los ganadores como a los perdedores e incluso ser así selectivo.

La selección de ramas que merecen apoyo en la reconversión es una tarea sumamente difícil. La agencia costarricense de reconversión industrial estimó conveniente aplicar 12 criterios:

- a) La ventaja comparativa, estática y dinámica.
- b) Los objetivos del programa de ajuste estructural.
- c) El 'stress' impuesto por la desgravación arancelaria.
- ch) El potencial exportador y los nichos de mercado.
- d) El número de empresas y empleados incluidos.
- e) La prioridad que los sectores reciben de otros programas.
- f) La concentración y factores de democracia económica.
- g) Las prioridades regionales.
- h) Los enlaces intersectoriales.
- i) El potencial tecnológico y comercial.

j) La organización y disposición de las empresas.

k) Otros tipos de externalidades e imperfecciones de mercado que hagan necesaria la intervención compensatoria." (CODESA, 1989, p. 15).

Algunos de estos criterios no son realmente independientes, como por ejemplo, la ventaja comparativa y el potencial exportador o el número de empresas y la concentración. Sin embargo, al tener presente tantos criterios, resulta difícil imaginar una rama industrial que quede fuera del programa de reconversión.

En el programa oficial de reconversión industrial de Costa Rica cumplen un papel muy importante los grupos de trabajo llamados Comités Empresariales Subsectoriales (CES), que deben operar en cada rama seleccionada por el Ministro de Economía. Cada comité cuenta con tres representantes del gobierno (CODESA, Ministerio de Ciencia y Tecnología y Ministerio de Economía) y un mínimo de cuatro representantes del sector privado, nombrados por la Cámara de Industrias. Hasta el momento, se han formado comités en siete ramas: alimentos, calzado, textiles (incluida la confección), productos farmacéuticos (sólo industria nacional), artes gráficas, madera y metalmecánica. La instalación de estos comités fue aprobada, pero no funciona, en otras dos ramas: las del cartón y los plásticos. Aún no se ha determinado si alguna de estas ramas merece la ayuda estatal para su reconversión.

3. Las políticas dirigidas a empresas específicas

La intervención estatal en empresas específicas es difícil pero no por eso deja de observarse con frecuencia. Se traduce en un tipo de ayuda que llega a contadas empresas. El Gobierno de España, por ejemplo, empezó en 1982 a canalizar una ayuda estatal masiva a sólo 796 empresas. Estos créditos blandos se utilizaron en parte para comprar activos y reducir planillas, pero parte importante se destinó a la cancelación de las deudas que las empresas tenían con bancos privados. Un 70% de la ayuda del programa español de reconversión se destinó a las empresas estatales; del resto, la mayor parte fue para empresas privadas de gran tamaño, incluso extranjeras. Por ejemplo, en la rama de componentes electrónicos, donde existen empresas privadas de tamaño

reducido, las empresas más grandes recibieron la casi totalidad de la ayuda financiera, y en la rama de textiles, el 76% de las empresas grandes recibieron alguna ayuda, y sólo la recibieron el 36% de las medianas y el 4% de las pequeñas (Molero y Buesa, 1989, pp. 77-123 y Belzunegui, 1989, pp. 87-116).

En México, el Programa de Financiamiento Integral para la Reconversión Industrial (PROFIRI) es muy módico comparado con el programa español, pero es similar en cuanto a la concentración de la ayuda en pocas empresas. Hasta 11 millones de dólares de los fondos de PROFIRI pueden prestarse para "cualquier proyecto que tenga como objeto alcanzar o mejorar su competitividad internacional". En 1987, primer año del programa, aproximadamente 120 millones de dólares (100 del Banco Mundial, 20 del gobierno mexicano) se destinaron para créditos subsidiados a 89 empresas. La gran mayoría de los créditos (81%) fue para activos fijos y el resto (19%) para capital de trabajo. La empresa grande recibió 87% del crédito total, la mediana 9% y la pequeña 4% (*El mercado de valores*, 1988, pp. 3-9). En 1988 PROFIRI prestó una cantidad similar, pero no hay información sobre el número ni el tamaño de las empresas prestatarias.

En Costa Rica se introdujo en 1989 una línea de crédito del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por 50 millones de dólares para "turismo y reconversión industrial", la cual se otorgó a empresas individuales a través de bancos comerciales, atendándose a criterios comerciales convencionales. Por insistencia de la Cámara de Industrias, se estableció un crédito tope por empresa, para evitar que unas pocas acaparasen todos los recursos. En abril de 1990 se consiguió una línea de crédito de 30 millones de dólares del Banco Mundial para la reconversión industrial. Las empresas interesadas tendrán nuevamente que solicitar créditos de este fondo por medio de los bancos comerciales. Una vez aprobada por el banco, se pasará la solicitud a CODESA para que la Agencia de Reconversión haga una "auditoría de reconversión".² No están muy claros los criterios de la auditoría, pero sí que un buen estado financiero será condición necesaria, pero no suficiente, para recibir los créditos.

² Información proporcionada por el Ministro de Economía, Industria y Comercio, Lic. Antonio Burgués, en La

III

Hacia un diagnóstico de las necesidades de reconversión

1. Metodología y principales resultados

En esta sección se describe la metodología de trabajo seguida por el Proyecto y se resumen algunos de sus resultados principales, identificándose en especial los problemas que son comunes a la mayoría de las ramas estudiadas.

Se seleccionaron las ramas particularmente vulnerables a la apertura comercial o con potencial exportador, descartándose las que contaban con la protección natural que les brinda su alto costo de transporte (cemento, tabique, tejas, bebidas, etc). También se excluyeron, dentro de las ramas textil y de confección, las actividades de maquila. Se decidió agregar el caucho (CIU 355) y los productos plásticos (CIU 356) a la industria química, dedicando a ésta la atención de dos consultores; de la rama barro, loza, porcelana y vidrio (CIU 361-362) se consideró que la parte más importante correspondía a las industrias de muebles sanitarios y de vidrio, en que las empresas (una de vidrio, tres de muebles sanitarios) tienen fuertes nexos con empresas transnacionales y pueden recibir, por lo tanto, la asesoría necesaria para la reconversión de sus respectivas casas matrices. Se prefirió, por esas razones, ampliar los informes sobre la rama de alimentos, la que se dividió en dos subramas: la de alimentos perecederos (embutidos y lácteos) y la de alimentos enlatados o en conserva.

El grupo de ramas industriales que se decidió, en definitiva, analizar fue el siguiente: industria alimenticia (cárnicos y lácteos y enlatados y envasados); cuero y calzado; madera y muebles; industria metalmeccánica; industria química; industria textil (tejido plano y tejido de punto) y de confección.

A cada uno de los consultores seleccionados se le proporcionaron instrucciones para la elaboración de los informes que debían presentar, así como sobre las características de las empresas cuya visita interesaba, teniéndose presente que debían incluir tanto empresas pequeñas como

medianas y grandes de cada rama. Se les recomendó, asimismo, visitar de preferencia las empresas sin nexo alguno o con muy poca relación con empresas transnacionales, en vista de que éstas reciben asesoría de sus casas matrices.

En total se visitaron 358 plantas; de ellas 119 tenían hasta 50 empleados, 128 entre 51 y 150, y 107 con más de 150 (cuadro 3). La magnífica acogida que tuvieron los consultores en la mayoría de las empresas donde fueron atendidos por ejecutivos de muy alto nivel o por los mismos propietarios muestra la inquietud que existe en el medio por los problemas, pero también por las oportunidades, que derivan de la desgravación arancelaria. Un porcentaje considerable de las plantas visitadas, incluso las de pequeño tamaño, exportan parte de su producción tanto a la región (42%) como fuera de ella (26%), pero las más grandes muestran la mayor tendencia a hacerlo.

Finalmente se editaron diez diagnósticos que se presentaron en el Seminario-Taller sobre Reconversión Industrial celebrado en Guatemala, los días 29 y 30 de mayo de 1990. El propósito fue discutir los resultados del Proyecto con autoridades, especialistas e industriales a nivel de Centroamérica (CEPAL, 1990 b). Posteriormente se realizaron talleres en cada país de la región, en los que fue posible profundizar en la discusión de los problemas específicos de las industrias de acuerdo con las características de cada país (CEPAL, 1990c). Aunque la muestra de 358 empresas no pretendió ser estadísticamente representativa, se pudo comprobar, en el seminario regional y en los talleres nacionales, que en términos generales refleja con precisión la situación que viven las empresas centroamericanas en este momento.

El Proyecto permitió verificar la difícil situación por la que atraviesan las industrias de estos países. Las causas principales son la caída de la demanda, los elevados niveles de capacidad ociosa, el atraso tecnológico, las deficientes o nulas actividades de control de calidad, la falta de liquidez, la pérdida de mercados dentro y fuera de la región, la escasez de divisas y la necesidad

Cuadro 3
CENTROAMERICA: EMPRESAS VISITADAS

	Pequeñas (hasta 50 empleados)	Medianas (de 51 a 150 empleados)	Grandes (más de 150 empleados)	Total
Industria de alimentos	19	23	17	59
Embutidos y lácteos	8	13	10	31
Enlatados y envasados	11	10	7	28
Confección de ropa	9	12	4	25
Industria textil	7	20	34	62 ^a
Tejido de punto	5	11	12	28
Tejido plano	2	9	22	34 ^a
Cuero y calzado	36	17	15	68
Cuero	14	7	2	23
Calzado	22	10	13	45
Madera y muebles	10	10	7	28 ^a
Industria química	31	35	22	90 ^b
Sustancias químicas	5	—	1	6
Abonos y plaguicidas	—	2	2	4
Resinas y compuestos	—	—	1	1
Pinturas	5	1	—	6
Productos de caucho	1	2	3	6
Productos de plástico	4	9	3	16
Cosméticos, detergentes	16	21	12	51 ^b
Industria metalmecánica	9	10	7	26
<i>Total</i>	<i>121</i>	<i>127</i>	<i>106</i>	<i>358</i>

^aUna empresa no proporcionó información sobre el número de empleados.

^bDos empresas no proporcionaron información sobre el número de empleados.

de mejorar la gestión empresarial y la productividad laboral. La situación se ha tornado aún más compleja debido a los programas de desgravación arancelaria emprendidos recientemente por los cinco países y a la imperiosa necesidad de reactivar el crecimiento industrial.

Se pudo percibir la gran preocupación de los industriales y gobiernos por los efectos de la apertura comercial y también se apreció la gran necesidad de asistencia técnica para que las empresas puedan hacer frente a las nuevas condiciones de la competencia.

En diversas oportunidades se pudo concluir que la mejora en la eficiencia de las plantas no depende tanto de la modernización de los equipos o de la realización de cuantiosas inversiones sino más bien de la implementación de mecanismos para mejorar la gestión empresarial, aprovechar al máximo la materia prima, mejorar la

planificación y el control de inventarios, la comercialización, etc., lo que supone costos o inversiones relativamente pequeños. Sin embargo, en otros casos resulta indispensable modernizar la maquinaria pero este solo hecho no significaría un aumento sostenido de la eficiencia; los factores antes señalados también son necesarios para lograrlo.

A pesar de tratarse de cinco países con estructuras y niveles de desarrollo industrial diversos, se encontraron algunas coincidencias en la problemática de las empresas. En esos casos la adopción de medidas correctivas en el marco de iniciativas a nivel regional, resultaría más factible.

2. Los problemas comunes a todas las ramas

En los párrafos que siguen se presenta un resumen de los principales problemas que afectan a

las empresas y que es urgente encarar, especialmente a la luz de los procesos de desgravación que están experimentando los países del área. Si bien existen problemas específicos de cada rama, se encontraron otros que son comunes a la mayoría de ellas.³

La gestión empresarial es un punto crítico en el desempeño de la empresa. Una gestión eficaz permite aliviar diversos problemas que de otra forma se acumulan y se refuerzan entre sí, creando cuellos de botella que pueden paralizar el funcionamiento de la empresa. En la mayoría de las empresas grandes y medianas visitadas existen sistemas de gestión modernos, según los cuales las diversas áreas están a cargo de especialistas en quienes se delegan responsabilidades específicas; en cambio en las unidades de menor tamaño, el propietario realiza personalmente las funciones de administración, proveeduría, producción, ventas, etc. En las empresas microindustriales prevalecen sistemas de administración familiar que entorpecen las labores propiamente empresariales, lo que se traduce en ineficiencias y obstaculiza el crecimiento de la empresa. Con todo, la mayor parte de las empresas requiere fortalecer su gestión empresarial, mostrar mayor osadía y dinamismo para enfrentar el reto de la competencia y, a la larga, exportar a terceros mercados.

Una de las expresiones más palpables de la crisis económica que vive la región es la drástica contracción que ha registrado la inversión en el último decenio. Son pocas las empresas que han renovado su maquinaria y ello se refleja en la baja productividad de la industria. Esto es particularmente válido en las ramas que, a nivel mundial, han experimentado un acelerado cambio tecnológico en los últimos 20 años, como son las industrias metalmecánica, química y textil. En algunos casos, por la obsolescencia de los equipos es difícil conseguir repuestos. Debe mencionarse, sin embargo, que en ciertas ramas (alimentos elaborados, muebles de madera, confección y cuero) las empresas grandes y medianas cuentan con maquinaria adecuada, pero en muchos casos ésta requiere mantenimiento y pequeñas innovaciones que la harían más productiva, por lo que la

reconversión de estas ramas no demandaría recursos de inversión cuantiosos.

Como consecuencia de la contracción de la demanda y los reducidos montos de la exportación extrarregional, los niveles de utilización de la capacidad instalada son muy bajos. Aun en las industrias productoras de bienes de consumo generalizado —alimentos, calzado, confección, muebles— no se alcanza siquiera un 60% en promedio. La excepción son las empresas de El Salvador, Guatemala y Honduras que fabrican tejidos planos, las que trabajan al tope de su capacidad, debido en parte a las ventas que realizan fuera de Centroamérica.

El abastecimiento de las materias primas por lo general no es problemático. Las empresas normalmente pueden concurrir al mercado para obtener los insumos necesarios, ya sean nacionales —en ocasiones de menor calidad— o importados. Sin embargo, algunas ramas —cuero, química, metalmecánica, confección— tropiezan con problemas para obtener divisas. Las empresas casi siempre son consumidoras netas de divisas y los procedimientos para conseguirlas son lentos y engorrosos y en ocasiones no hay más remedio que acudir al mercado negro, lo que aumenta mucho los costos.

La planificación y el control de la producción se dificultan debido a que las empresas carecen de programas específicos y a diversos factores que afectan sobre todo a las empresas pequeñas, como la disponibilidad de materia prima, descompostura de los equipos, ausencias laborales, inestabilidad de la demanda e incertidumbre acerca de su evolución futura. También se comprobaron deficiencias en el proceso de producción y en el control de inventarios. El aprovechamiento de la materia prima en la rama del cuero y en la de muebles es subóptimo; además, la fabricación de muebles está demasiado diversificada (una empresa fabrica 85 tipos de muebles y sólo cuatro de ellos tienen piezas estandarizadas). En las empresas metalmecánicas no hay modelos productivos ni departamentos de planificación; para determinar el monto de producción, se utiliza como modelo la experiencia pasada de ventas, de pedidos y de inventarios; estos últimos llegan a acumularse hasta por seis meses, lo que, además del costo financiero, deteriora los materiales (oxidación). Las empresas textiles tienen que adquirir algodón para largos períodos, pues

³ Para detalles sobre temas particulares de cada rama, véase CEPAL, 1990d.

sólo así pueden garantizar su calidad uniforme, lo que da lugar a problemas financieros por la inmovilización del capital y por la creación de pasivos elevados.

En materia de control de calidad, el 45% de las empresas entrevistadas carece de sistema alguno para verificar la calidad de las materias primas, los procesos o el producto final. Además, se pudo percibir en muchos casos una visión equivocada del control de calidad, consistente en realizar inspecciones visuales y apreciaciones subjetivas que atribuyen más importancia al aspecto que a las cualidades intrínsecas del producto o la materia prima. Es frecuente que se confíe en los proveedores o que se encargue a los mismos trabajadores el control de calidad de los insumos. En casos extremos, se llegaba a identificar el control de calidad con la selección y registro de los productos defectuosos al final del proceso productivo. La mayoría de las empresas pequeñas no están conscientes de la importancia de la calidad y desconocen las normas aceptadas internacionalmente. Se agrega a lo anterior la carencia de laboratorios de análisis y pruebas y el poco uso que se hace de los existentes. Asimismo, se presta poca atención a los efectos en el medio ambiente de los desechos y residuos de las empresas.

La mayor parte de las empresas no realiza actividades de diseño. Ello es particularmente pertinente en la producción de bienes de consumo final, en que la diferenciación del producto es crucial para la venta. El diseño se realiza normalmente copiando del extranjero, atendiendo a especificaciones de los clientes o bien —y estos casos son los menos— lo realizan modelistas/diseñadores especializados. En la rama de alimentos, el embalaje y el etiquetado presentan deficiencias que reducen las oportunidades de exportación de las empresas. En la industria de muebles de madera hace falta capacidad de diseño artístico que combine las habilidades de la región con los gustos y preferencias del consumidor internacional.

La capacitación de la mano de obra es un problema prácticamente en todas las empresas. Resulta muy difícil encontrar trabajadores calificados, por lo que normalmente las mismas empresas entrenan a los operarios. Sin embargo, dicha formación no siempre da resultados positivos, pues es frecuente que sean los mismos ope-

rarios con alguna experiencia quienes capaciten al personal recién ingresado. Por otro lado, se considera que los programas que ofrecen los centros de capacitación laboral no responden en general a las expectativas de los empresarios. Además, el elevado índice de rotación de las planillas —debido en buena medida a los bajos salarios, especialmente en las empresas pequeñas— desalienta los esfuerzos de los industriales por capacitar a su personal. El problema es particularmente relevante en estos momentos, en que las necesidades de la modernización industrial demandan mayores niveles de calificación en los trabajadores y técnicos.

Desde la perspectiva empresarial, quizá el problema más señalado sea el del financiamiento. Prácticamente todas las empresas visitadas lo señalaron como el principal obstáculo al crecimiento. Sin embargo, sin perder de vista su importancia, no se debe exagerar. En muchos casos los problemas de liquidez no son más que el reflejo de otros problemas internos de la empresa que se expresan en la estrechez financiera. Por ejemplo, un pronóstico de ventas deficiente puede llevar a la compra excesiva de insumos o a la contratación de personal extra que, al no efectuarse las ventas esperadas, ocasionarán problemas financieros en la empresa.

Se pudo notar que buena parte de los empresarios no considera crucial la necesidad del crédito preferencial; ellos están dispuestos a pagar la tasa de interés del mercado, pero la obtención de financiamiento bancario resulta complicada debido a la escasez de créditos oportunos y a la intrincada tramitación. Esta situación responde frecuentemente al enfoque de las políticas financieras, que prestan más atención a criterios de rentabilidad de corto plazo que a las necesidades de desarrollo industrial.

3. Recomendaciones

Para terminar se presenta un resumen de las recomendaciones de reestructuración industrial derivadas de los informes de los consultores y de la participación de los empresarios en los talleres de reconversión industrial realizados en cada país de la región. Las propuestas incluyen acciones que deberán ejecutar tanto la industria misma, como los gobiernos; se presentan a nivel de rama y son válidas para los cinco países.

En la rama de alimentos elaborados, se recomienda emprender un programa integral de asistencia a las empresas, dirigido principalmente a elevar el nivel tecnológico y a mejorar la gestión empresarial, el control de calidad y, en el caso de El Salvador y Nicaragua, el parque industrial, en virtud de que casi no ha habido inversiones en la última década. El programa incluiría financiamiento de mediano y largo plazos, cuyos beneficios recaerían directamente en los usuarios del crédito.

En la rama de confección, es necesario: i) sustituir la maquinaria obsoleta (20-25% del parque industrial) por equipo moderno; ii) realizar programas de capacitación y asistencia técnica en ingeniería de planta, en costos y en administración, lo que aumentaría la producción un 40% con la misma capacidad instalada y el mismo nivel de empleo; y iii) fomentar la especialización en la producción, particularmente en las empresas pequeñas, lo que significaría menores costos unitarios y mayor productividad.

Para la industria textil se sugiere: i) promover la capacitación empresarial, sobre todo en las áreas técnica y financiera y fundamentalmente para aumentar la competitividad y la exportación a terceros mercados; ii) difundir entre los empresarios la noción de reconversión industrial y proporcionarles la mayor información sobre los procesos de apertura comercial; iii) crear líneas de crédito técnicamente supervisadas, principalmente para la compra de maquinaria y de tecnología moderna, dirigidas prioritariamente a la pequeña empresa; iv) promover mecanismos de cooperación y articulación de la producción entre las empresas de la rama, a nivel de cada país y de toda la región, para hacer frente a los pedidos de importadores que, en lo individual, las empresas no podrían surtir; v) para la comercialización internacional, convendría que cada país contara con una oficina en el exterior encargada de divulgar la oferta exportable de productos de la región, así como de informar a las empresas sobre mercados, nuevos productos y equipos, precios, ferias, exposiciones, etc.

En la rama del cuero y del calzado, son enormes las necesidades de asistencia técnica; con pocas excepciones, la tecnología, la organización y la calidad del producto terminado son deficientes. Se requiere, por tanto, i) transformar la estructura de la rama de modo que pueda competir

con las importaciones; ii) créditos y facilidades para importar insumos críticos (e.g. hormas) y también la fijación de normas tanto para la producción local como para el artículo importado; iii) apoyar al microproductor de calzado con asistencia técnica y financiamiento; iv) en el caso de las empresas grandes y medianas, las posibilidades de exportación aumentarían con la confección de calzado de puro cuero, la variedad de estilos y la adopción de sistemas de control de calidad; v) finalmente, se recomienda estudiar la posibilidad de establecer un centro regional de capacitación para la industria del calzado que, en una primera etapa, proporcionaría cursos de modelaje, corte y costura.

Para la rama de la madera y de muebles, se recomienda i) la especialización —el número de modelos no debe ser superior a cinco en cada planta y las piezas deben estandarizarse; ii) impulsar la automatización a bajo costo para limitar la manipulación de piezas por los operarios; iii) para la exportación, producir muebles de diseño propio o del cliente, terminados con un alto grado de mano de obra en forma de envejecimiento artificial, tallado, pintado o decorado a mano, procurando también que sean desarmables; iv) el presecado al aire y el solar deben complementarse con el secado industrial para cualquier mueble de exportación.

En la industria química, se estudiaron las sustancias químicas; abonos y plaguicidas; resinas y compuestos de PVC; pinturas, barnices y lacas; productos de caucho; productos de plástico; cosméticos; jabones y detergentes; y aceites esenciales. La heterogeneidad de esta industria se reflejó en las recomendaciones, aunque hubo algunas de carácter generalizado: i) mejor gestión empresarial y capacitación de la mano de obra; ii) más financiamiento; iii) manejo óptimo de los inventarios; y iv) renovación de maquinaria y equipos. Las recomendaciones para cada subgrupo pueden consultarse en los diagnósticos respectivos (CEPAL, 1990d).

La industria metalmecánica también es muy heterogénea. Respecto a la política industrial los empresarios proponen: i) reducir y estandarizar los aranceles para las materias primas; ii) fomentar la creación de empresas importadoras-comercializadoras de insumos, con lo que los costos podrían reducirse hasta un 10%; iii) revisar las

políticas de asignación de divisas y establecer líneas de crédito específicas para el sector, en función de las necesidades precisas de reconversión de las empresas; y iv) favorecer una vinculación

más eficiente entre los institutos de investigación y los organismos de asistencia técnica y las empresas para que aquéllos tengan en cuenta las necesidades reales de la planta industrial.

Bibliografía

- Belzunegui, Bernardo (1989): Crisis y reconversión industrial en España, *Industria, Estado y sociedad. La reestructuración industrial en América Latina y Europa*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad.
- Centro de Investigación para el Desarrollo (1988): *La conversión industrial en México*, México, D.F., Editorial Diana.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1990a): *Transformación productiva con equidad* (I/C/G.1601-P), Santiago de Chile, 19 de marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.6.
- _____ (1990b): *Reconversión industrial en Centroamérica: re-latoría del seminario-taller* (I/C/MEX/R.232), México, D.F., 25 de junio.
- _____ (1990c): *Informe de los talleres de reconversión industrial en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua* (I/C/MEX/L.149), México, D.F., 19 de diciembre.
- _____ (1990d): *Reconversión industrial en Centroamérica* (I/C/G.1640), Santiago de Chile, 8 de octubre.
- CODESA (Corporación Costarricense de Desarrollo) (1989): *Programa de reconversión industrial: presentación*, San José, Costa Rica, abril.
- El mercado de valores, N° 14 (1988): Nacional financiera: un año de reconversión industrial, 1987, México, D.F., Nacional Financiera, S.N.C., 15 de julio.
- _____ N° 1 (1990): La industria textil bursátil en 1983-1988, México, D.F. Nacional Financiera, S.N.C., 1 de enero.
- Molero, José y Mikel Buesa (1989): Crisis y reestructuración industrial en España, *Cambio estructural en Europa y México*, I. Minian y T.H. Hilker (comps.), México, D.F., Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (CIDE)/Fundación Friedrich Ebert.
- Salazar, José M. y Eduardo Doryan (1990): La reconversión industrial y el Estado concertador en Costa Rica, *Pensamiento iberoamericano*, N° 17, Madrid, Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI)/CEPAL, enero-junio.
- SIECA (Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana) (1974): *El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década*, Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/ Instituto para la Integración de América Latina (INTAL).

Perspectivas sobre la equidad

*Marshall Wolfe**

La equidad ha formado parte de las normas de conducta públicamente aprobadas desde la época de la Independencia. Sin embargo, diversas investigaciones muestran que, pese a este compromiso ético y jurídico, en la región se mantienen estructuras muy concentradas de distribución del ingreso, la riqueza y el poder, así como un acceso inequitativo a los servicios estatales.

En el artículo se examina la causa de esta divergencia entre las normas de conducta y la realidad en América Latina. Se analizan factores de tipo estructural y cultural, incluyendo las actitudes de las diversas élites. En cuanto al Estado y sus agentes, se analizan las políticas, programas sectoriales, legislación y reglamentaciones que inciden en la equidad.

A continuación se detallan algunas lecciones que pueden derivarse de los distintos esfuerzos gubernativos, políticos y sociales, por aumentar la equidad. Se concluye que un proceso dinámico de cambio de las modalidades de producción facilitará, pero no garantizará el progreso hacia una mayor equidad. Lo mismo puede señalarse de la ampliación de los incentivos de mercado y de la liberación económica.

El Estado debería asumir responsabilidades diversas respecto de los servicios sociales, el estímulo al cambio técnico y la protección de los derechos humanos, entre otras actividades.

La participación popular organizada en un marco democrático pluralista es un requisito fundamental para avanzar hacia una mayor equidad. Es necesario institucionalizar y racionalizar la participación popular. El desarrollo de esta última depende de factores ideológicos, políticos y sociales, así como del grado de formalidad y el dinamismo de la economía.

*Ex-Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

I

Distanciamiento entre las normas de conducta y la realidad

La "equidad" —en el sentido de que no se opongan barreras formales al derecho de las personas a participar en la actividad política y económica— ha formado parte de las normas de conducta sancionadas públicamente en toda América Latina desde la época de la Independencia. La "equidad" en el sentido del derecho a contar con medios de subsistencia y con el acceso a un abanico de servicios públicos que permitan mantener un nivel adecuado de vida (la dimensión de la equidad que se relaciona con el Estado providente) ha gozado también de aceptación general desde que se crearon las Naciones Unidas en el decenio de 1940, o aun antes en algunos países latinoamericanos. En toda la región, han descrito en gran detalle su compromiso con la equidad los artículos de la Constitución, las formulaciones de las políticas gubernamentales, los prefacios de los planes de desarrollo y las declaraciones intergubernamentales.

Las investigaciones estadísticas y de otra índole han demostrado que hay una contradicción entre la existencia de estas normas y la perdurabilidad de estructuras muy concentradas de distribución del ingreso, la riqueza y el poder, así como de un acceso menos concentrado, pero aun así inequitativo a los servicios que proporciona el Estado. Las investigaciones confirman también que, a los niveles de ingreso por habitante alcanzados por la mayoría de los países latinoamericanos, bastaría una redistribución moderada de la riqueza, económicamente factible, para eliminar los grados extremos de pobreza.¹

¹ Según la evaluación más reciente del Banco Mundial, en ninguna región del mundo en desarrollo son los contrastes entre la pobreza y la riqueza nacional tan notables como en América Latina y el Caribe. A pesar de ingresos per cápita que son en promedio cinco o seis veces mayores que los de Asia Meridional y África al Sur del Sahara, casi una quinta parte de la población de la región sigue viviendo en la pobreza. Esto se debe a un grado excepcionalmente elevado de desigualdad en la distribución del ingreso. Elevar los ingresos de todos los pobres del continente a un nivel inmediatamente por encima del umbral de pobreza costaría sólo un 0.7% del PIB regional, lo que equivale a un impuesto sobre la renta de

Larga trayectoria tienen las discusiones sobre las normas de equidad y las justificaciones filosóficas o prácticas en que se sustentan y sin duda continuarán evolucionando a medida que evolucionen las sociedades en que se enmarcan. Las mediciones del grado de inequidad son menos concluyentes de lo que deberían ser a juzgar por la abundancia de datos estadísticos, sobre todo cuando se trata de ahondar un poco más allá de las cifras globales generales y examinar grupos demográficos específicos: en esta materia existe amplia justificación para seguir adelante con las investigaciones. La mejor forma de enfocar la equidad es considerarla más bien como un camino que como una meta concreta, camino que variará de dirección según las transformaciones habidas en los recursos nacionales, las estructuras sociales y económicas y los procesos políticos, así como con la claridad con que se advierten los problemas que van apareciendo en el curso de esas transformaciones. La búsqueda de una mayor equidad no puede limitarse a la eliminación de la pobreza extrema cuantificable estadísticamente. Debe también incluir una toma de conciencia, basada en realidades, de las posibilidades disponibles y de los intereses comunes en que se podría sustentar una cohesión social mínima en sociedades nacionales inevitablemente conflictivas.

En el texto presente se supondrá que existe ahora un consenso suficiente sobre las normas de conducta y las realidades existentes como para justificar la concentración del debate en dos grupos de cuestiones:

2% aplicado a la quinta parte más rica de la población (Banco Mundial, 1990, p. 161). Como caso extremo, en Brasil los hogares ubicados en el decil más alto aumentaron su participación en el ingreso del 48.5% en 1960 a 58.7% en 1972, en un período de rápido crecimiento económico, de manera que el ingreso medio de un hogar ubicado en el decil más alto era 42 veces superior al de un hogar ubicado en los 4 deciles inferiores de la distribución del ingreso.

En primer lugar, ¿por qué —a juzgar por los indicadores disponibles— sigue siendo mucho más amplia la separación entre las normas de conducta y la realidad en la mayoría de los países latinoamericanos que en otras regiones del mundo? Pese a los compromisos de los gobiernos y a algunas políticas ambiciosas, ¿por qué no se aprovechó mejor el crecimiento económico entre 1950 y 1980, época en que América Latina alcanzaba niveles de ingreso que justificaban catalogarla como una región de “clase media” entre los países ricos y los muy pobres? ¿Por qué se hizo tan poco por evitar que se agudizaran las inequidades durante las crisis del decenio de 1980? ¿Por qué los partidos políticos en pugna y las organizaciones populares —más vigorosas en América Latina que en otras regiones “en desarrollo”— no han servido de contrapeso más importante para avanzar en materia de equidad? ¿Por qué con tanta frecuencia los programas de gobierno y las movilizaciones populares parecen haber tenido consecuencias contraproducentes?

En segundo lugar, ¿qué lecciones positivas pueden derivarse de las políticas gubernamentales, de las campañas populares organizadas, de las modificaciones en las fuentes de subsistencia y de otros fenómenos sociales que han afectado la equidad en los últimos años? ¿Pueden señalarse algunos éxitos relativos y no sólo fracasos? ¿Qué puede esperarse pragmáticamente de los gobiernos; de los teóricos, los planificadores y administradores; de los políticos y las organizaciones de grupo de interés; y de todos aquellos que tratan de lidiar con diferentes formas y grados de inequidad? ¿Pueden convertirse los círculos viciosos en espirales virtuosas? o, concebiblemente, ¿la equidad está marchando tan satisfactoriamente como cabría esperar en un mundo gobernado por leyes económicas inflexibles y poblado por seres humanos con capacidad limitada para comprender y actuar en su propio interés?

II

Las fuentes de inequidad persistente

Algunas de las fuentes de inequidad actuales son de muy larga data y se remontan a la distribución de la riqueza y de la condición social impuesta por los regímenes coloniales. Otras son de fecha muy reciente y derivan de algunos tipos de movilidad social, del acceso discriminatorio a las nuevas oportunidades y de la desintegración de las fuentes tradicionales de subsistencia y seguridad que son aparentes hoy. Las principales barreras que se oponen a la equidad se vinculan con el poder económico y político, pero las refuerzan los patrones culturales y psicológicos. Algunos factores derivan directamente del sistema mundial; otros son más puntuales. Algunos se vinculan con la situación de clases, otros con la edad, el género o la raza. Para algunos pueden ofrecerse remedios posibles. Para otros, no está muy claro qué podría hacerse o qué agentes podrían actuar. Es difícil evitar la generalización excesiva, la arbitrariedad de las evaluaciones, y el uso de lugares comunes muy manoseados en breve resumen de estas cuestiones complejas y ligadas entre sí.

1. Factores estructurales

Puede darse por descontado que, entre los factores que explican la persistencia de inequidades extremas en América Latina, figuran el estilo de desarrollo que hasta ahora ha prevalecido en la región —en crisis durante 10 o más años— y su dependencia de un sistema económico y político mundial que parece, paradójicamente, a un mismo tiempo precario e inflexible frente a las demandas de una mayor equidad en las relaciones entre las sociedades nacionales. Las publicaciones de la CEPAL en estos años han analizado exhaustivamente estos factores estructurales.

Se han esfumado casi por completo las expectativas de una transformación revolucionaria de los estilos nacionales de desarrollo o de su desvinculación del sistema mundial. Parece ahora evidente que en un futuro previsible la mayoría de las sociedades latinoamericanas seguirán funcionando conforme a las reglas capitalistas, probablemente en combinación con una demo-

cracia pluralista y con un grado de apertura al sistema mundial que, si bien es cierto que impondrá límites a la viabilidad de una innovación política radical, ejercerá presiones para que se preste mayor atención a la equidad. Este futuro probable exigirá una variedad de políticas que tengan por objeto mejorar las condiciones de colocación en el mercado mundial, transformar las modalidades de producción, solucionar el problema de la deuda, y otras finalidades señaladas en las publicaciones recientes de la CEPAL. Por sí mismas, estas políticas podrían permitir, pero no garantizar, avances hacia una mayor equidad. Pueden y deben tomar en cuenta las probables consecuencias para la equidad, pero éste no puede ser su principal criterio. Los objetivos de la equidad han sido proclamados en las políticas de desarrollo del pasado pero luego generalmente echados al olvido en favor de problemas más urgentes de las élites que aplican esas políticas. En el mejor de los casos, las propuestas actuales de reforma de las estructuras económicas probablemente no conseguirán más que una “equidad restringida”, es decir, avances para sectores de la población que ya disfrutan de algún grado de acceso real a las nuevas posibilidades empresariales y de empleo más bien que la “equidad universal” en que los estratos que ahora están empobrecidos y en desventaja podrían participar. Además las políticas que centran su atención en los cambios en las modalidades de producción no pueden tomar plenamente en cuenta las estructuras muy distintas de la inequidad que experimentan distintos grupos de la población. Incluso dentro de los grupos que son similares según algunos criterios generales de clasificación (los pobres, los asalariados, los campesinos, el sector informal, etc.) hay problemas específicos, reacciones a problemas y posibilidades de acción útil que varían en forma amplia.

El Estado, cumpliendo su función de redistribución y reglamentación y con sus servicios sectoriales, puede promover en gran parte una mayor equidad, dentro de las limitaciones sugeridas anteriormente, pero es ahora evidente que estas contribuciones tienen sus propias tenden-

cias a la distorsión, que a veces las convierten en nuevas fuentes de inequidad. El camino hacia el futuro que se abre con mayor esperanza, en un ambiente de cambio de modalidades de producción y de expansión, exige la continua interacción —que supone la cooperación, la crítica y el conflicto— entre las iniciativas del Estado, los órganos de una democracia pluralista, y las estrategias de sobrevivencia multifacéticas de los pueblos. Algunas derivaciones de este camino se discutirán a continuación. Primero, sin embargo, vamos a examinar una fuente difícil y compleja de inequidad persistente.

2. *Las actitudes culturales y el interés percibido por las élites*

Las actitudes hacia la equidad de las élites económicas, políticas, burocráticas e intelectual-ideológicas (incluso las contraélites) combinan prejuicios culturales muy arraigados y en parte subconscientes, valores inculcados por la educación, influencias de las ideologías y normas internacionales dominantes, y una implacable persecución de sus propios intereses. En esta generalización no hay ninguna intención peyorativa al comparar las élites de América Latina con las de otras regiones en que se advierten estructuras un tanto diferentes pero no totalmente disímiles de contradicción y racionalización. Las actitudes descritas por R.H. Tawney para Inglaterra en el decenio de 1930 siguen teniendo validez y no sólo en América Latina.² Algunas racionalizaciones contra la equidad se están convirtiendo en moneda corriente, mientras otras se hunden más profundamente en el subconsciente colectivo. Naturalmente influyen en la formación y ejecución de la política del Estado, y aún más en las tácticas del sector privado frente a las políticas estatales, aunque no determinen necesari-

amente las políticas de ese sector ni el resultado de esas tácticas. Es de suponer que una toma de conciencia crítica acerca de los factores que contribuyen a la distorsión, al ritualismo y a la obstrucción podría reducir su influencia. En lo que sigue se hará un burdo catálogo de tales factores. Como es lógico, algunas actitudes son más evidentes que otras en situaciones nacionales específicas y para ciertas categorías de élites:

a) Hace unos 30 años Albert Hirschman (1963) identificó en los planes globales de desarrollo que se formulaban en toda América Latina, así como en las constituciones del siglo XIX, la inclinación de las élites intelectuales a compensar, erigiendo sistemas ideales, su inhabilidad para actuar sobre realidades irreductibles.³ Desde entonces, ha prosperado esta tendencia, al socaire de innumerables conferencias internacionales productoras de "planes de acción" que han abarcado todas las dimensiones concebibles de la equidad, junto con otros elevados objetivos. Hasta cierto punto el esfuerzo por formular utopías inspiradoras e irrealizables podría justificarse como manera de concientizar a las élites y a los pueblos. Al propio tiempo se han alimentado así ilusiones de un progreso rápido y coherente gracias a la aplicación por el Estado de recetarios completos, que quizás en alguna ocasión empañaron la visión de algunos regímenes sobre lo que podrían haber realizado dentro de sus limitaciones reales. La experiencia ha borrado esas ilusiones, salvo acaso en unas pocas oficinas de planificación, pero en los años ochenta la ritualización de promesas y planes de acción generó complacencia o cinismo entre las élites y la alienación del público en general. Cualquier discusión de la equidad hoy se ve tanto impedida cuanto desafiada por estos antecedentes y por las desilusiones aún más agudas de mediados del

² "... La mentalidad que piensa que no es lamentable, sino natural y deseable, que distintos sectores de la comunidad deban distinguirse unos de otros por marcadas diferencias de condición económica, de medio ambiente, de educación y cultura, y de hábitos de vida. Es una mentalidad que mira con beneplácito las instituciones sociales y las disposiciones económicas por las cuales esas diferencias se agudizan y afirman, y siente desconfianza y temor ante todos los intentos por disminuirlas" (R.H. Tawney, 1964) (publicado por primera vez en 1931). La acepción del término "igualdad" de Tawney es casi la misma que la que aquí se da a "equidad".

³ Tawney, 30 años antes, había dado una explicación más sardónica que se refleja en muchas críticas de hoy: "En los asuntos políticos y sociales... la franqueza total... raras veces se desea, y aún más raras veces se practica... Protegidos así contra el impacto demasiado violento de verdades, los gobernantes de la humanidad pueden mantener lado a lado dos códigos de conducta social, sin peligro de que choquen entre sí. Una serie de valores son para el uso práctico y otra serie, para poner en escaparate; combinan, sin falta de sinceridad consciente, la satisfacción moral por los principios idealistas, con las ventajas materiales de la práctica real" (Tawney, 1964, pp. 213-214).

decenio de 1980. Se puede acusarla de mistificación, como se aprecia en muchos chistes negros.

b) El compromiso verbal de equidad ha coexistido con la convicción de la élite sobre la inferioridad de las clases bajas, sobre todo si son étnicamente distintas. Esta actitud ya no se puede confesar en público pero sigue siendo una justificación tácita importante de la complacencia frente a desigualdades extremas de distribución y a la exclusión de los menos privilegiados de una participación política efectiva. (En una variante modernizada se alega que la desnutrición infantil ha dañado el cerebro de los pobres a tal punto que ya no se les puede confiar el ejercicio pleno de sus derechos como ciudadanos). En el pasado la actitud de superioridad de la élite suponía tradiciones de paternalismo y clientelismo en relación con otras clases. Su concepto de la "equidad" consistía entonces en reconocer una obligación para ayudar a dependientes o para recompensar servicios, pero implicó la indiferencia o la hostilidad para con los grupos o individuos, situados fuera de los confines de dependencia, que pudieran luchar por una movilidad ascendente o reclamaran derechos exigibles frente a esas élites. Hasta cierto punto, con la modernización desigual de las sociedades, esas actitudes se trasladaron desde las élites latifundistas tradicionales a otros representantes del poder, incluso funcionarios públicos.

La actitud de superioridad por derecho propio también ha supuesto una desconfianza o temor general de las masas como fuentes de violencia y criminalidad anómicas y como presa fácil de caudillos populistas o revolucionarios, si no se les mantenía estrictamente bajo control. Un corolario de esta desconfianza ha sido la predisposición a apoyar o tolerar la violencia extralegal (incluso la tortura y las ejecuciones sumarias) contra grupos extremos que se percibían como una amenaza. Esa violencia ha sido endémica en toda la historia latinoamericana, pero llegó a grados inauditos en el decenio de 1970, cuando se sentía más inmediatamente amenazado al *status* de la élite. Desde entonces la violencia ha menguado en muchos países, pero no en otros, y probablemente yace latente casi en todas partes. Por cierto que la capacidad de los poderosos, incluso de los agentes del Estado, para emplear la violencia intimidante en forma arbitraria y con impunidad puede detener cualquier progreso significativo

hacia una mayor equidad. Al propio tiempo, al tener éxito el uso de la violencia se debilita el argumento de que el avance rápido hacia una mayor equidad hace falta para detener los levantamientos desde abajo.

c) Hay acuerdo general de que los estándares de consumo de las minorías de altos ingresos han contribuido en alto grado a formar el estilo de desarrollo y a impedir una distribución más equitativa.⁴ Hay estratos medios relativamente amplios que han internalizado ya estos estándares, que por lo tanto entran en las expectativas (o frustraciones) de las mayorías. Como responden a estímulos y modelos internacionales que exigen una diversificación continua y son vistos como derechos propios por los grupos que tienen acceso o esperanza de acceso a ellos, apoyan concepciones y realidades de "equidad restringida". Los grupos en cuestión no pueden tolerar ningún tipo de redistribución, a través del Estado o de otra forma, que pudiera poner en peligro su (ya precaria) capacidad para alcanzar esos estándares. La crisis del decenio de 1980 posiblemente haya fortalecido las suposiciones de suma cero: lo que uno gana el otro pierde. Así, esos grupos tienen que olvidarse de la situación de los excluidos de toda posibilidad de cumplir esas aspiraciones, o recurrir a las racionalizaciones resumidas anteriormente: es decir, que los pobres tienen la culpa de su pobreza. También cabría sospechar que hay una satisfacción psicológica encubierta, que deriva del sentimiento de superioridad que se siente frente a los pobres y los ignorantes; los altos niveles de consumo y educación podrían perder parte de su valor si estuvieran al alcance de todos. Partes de las élites y de las capas medianas podrían incluso estar sinceramente convencidas de que el Estado, como cuestión de equidad, tiene el deber de ayudarlas a mantener sus derechos adquiridos, proporcionándoles empleo adecuado, una educación diferencial, y servicios públicos para sus vecindades.

d) Desde hace mucho que las élites económi-

⁴ "... en la modalidad de crecimiento de postguerra, impulsado por el consumo... la expansión continua del consumo se ha basado en esencia en la riqueza del 30% —o a lo más el 40%— de la población de más altos ingresos, que necesitan esos altos ingresos —equiparables a los de los países industrializados— para pagar el mayor precio de los bienes" (Altimir y Hofman, 1990, p. 9).

cas, políticas e intelectuales tienen hacia el Estado una actitud altamente contradictoria, que va desde una exagerada confianza en su capacidad para acelerar y planificar el desarrollo hasta esfuerzos oportunistas por aprovecharlo en propio beneficio, e incluso la negación de toda capacidad del Estado para hacer cualquier cosa eficiente y legítimamente que no sea mantener el orden público. Por muchas razones ha declinado en los últimos años la confianza entre el público en general sobre la capacidad del Estado para promover la equidad. Ha aumentado en la misma proporción la confianza de los poderosos del sector privado en cuanto a su derecho y su capacidad para actuar en su propio beneficio y penalizar cualquier interferencia de parte del Estado o de las organizaciones populares. Estas tendencias, en un contexto de crisis económica y preocupación por el manejo de la deuda, han empujado a las élites políticas e intelectuales hacia una actitud de evasión e indiferencia frente a la demanda de una mayor equidad. En estas circunstancias, la concentración de la política sobre el crecimiento económico desatando las fuerzas del mercado podría racionalizarse como benéfica para todo el mundo a largo plazo, o aceptada como inevitable a falta de otras soluciones viables (Gurreri, 1990a pp. 13-14). La preocupación por la equidad podría entonces muy bien seguir plasmándose en declaraciones de buenas intenciones, complementadas con modestas erogaciones para aliviar la pobreza extrema y un muy moderado apoyo para la autoayuda.

Quedan otras razones poderosas que podrían explicar por qué la demanda de una mayor equidad haya avanzado con rapidez mayor en el papel que en las relaciones sociales del mundo real, en las distribuciones del ingreso o en las políticas aplicadas. Evidentemente que con esta enumeración no se agota el tema, y la principal justificación para anotarlas aquí es para ayudar a los diferentes sectores sociales interesados en la equidad a darse mejor cuenta de las contradicciones y tendencias a la evasión presentes en sus propias actitudes y en las de sus interlocutores. Durante más de 30 años el crecimiento eco-

nómico en América Latina benefició a grandes sectores de la población y generó procesos de movilidad y acumulación de capitales. Sobre esas bases cabe actuar, con renovado crecimiento, para superar la exclusión del resto de la población. El Estado en América Latina adquirió, en verdad, instituciones sociales y servicios que afectaron en cierto grado la vida de la mayor parte de la población. Estas han sido dañadas, pero no se han perdido del todo y, aplicando la experiencia, la planificación inteligente, y presiones desde abajo, podrían funcionar más equitativa y eficientemente. Los teóricos y los ideólogos, los partidos políticos y las organizaciones populares han aprendido de tristes experiencias a ir en demanda de la equidad con un mayor realismo, paciencia y predisposición a combinar las tácticas de la lucha, con el compromiso y la apertura a oportunidades para formar anchas coaliciones. La defensa intransigente del privilegio y de la "equidad restringida", el descenso de las expectativas y una sumisión complaciente o sufrida a los dictados de la necesidad económica, coexisten con una proliferación de iniciativas creadoras, generalmente puntuales, de distintos tipos, que caen fuera del ámbito de consideración de las organizaciones políticas y de los grupos de interés nacionales.

En el texto presente se presupone que el logro de una mayor equidad acaso tenga mayores expectativas de avanzar si se aplican combinaciones cambiantes de tensión y cooperación en que se vean involucrados los distintos actores económicos, políticos, sociales y culturales: instituciones del Estado, ostentadores del poder del sector privado, partidos y otras organizaciones de masas, y participantes en las luchas locales de supervivencia y progreso. Los distintos actores sociales no se ceñirán a guiones totalmente compatibles, ni los ajustarán a amplios principios de eficiencia económica y justicia social; sin embargo, hay la esperanza de que pudiera internalizarse suficientemente la conciencia de los intereses colectivos en la transformación de las estructuras productivas como para superar el conflicto en grado mayor que en el pasado.

III

El Estado y sus agentes: políticas, programas sectoriales, legislación y reglamentaciones que inciden en la equidad

1. Políticas y planificación generales

Hay consenso de que no cabe esperar gran progreso hacia la equidad aplicando solamente programas sociales sectoriales, ni subsidios directos para elevar el ingreso de los pobres, ni medidas de parche para aliviar las presiones más urgentes. Casi todas las iniciativas que se tomen aisladamente pueden tener consecuencias contraproducentes. Es de suma importancia el intento por lograr una mayor coherencia de la política y la integración de las cuestiones de la equidad en todo el conjunto de actividades del Estado. No podrá prestarse suficiente atención a este objetivo sin institucionalizar la planificación y crear mecanismos de coordinación que tengan acceso adecuado al poder ejecutivo. La cabalidad no tiene sentido, sin embargo, a menos que se combine con una apreciación pragmática de las capacidades y limitaciones del Estado y de las limitaciones políticas sobre su acción. La coherencia y la integración son ideales a los cuales debe aspirarse pero que no se alcanzarán jamás por completo, y la lucha por alcanzarlas presenta sus propios peligros.

Ya sea deliberadamente o no, la planificación global puede llegar a convertirse en un sucedáneo de la acción, como lo ha mostrado repetidamente la experiencia latinoamericana. Continuamente se abren y se cierran las oportunidades para que el Estado tome una iniciativa decisiva suponiendo que las fuerzas que controlan al Estado realmente quieren ese tipo de acción. Cuando ya llegan a estar listos los planes o las propuestas de reforma global, o se han explorado todas las vinculaciones de una política propuesta, la coyuntura económica, balance de las fuerzas políticas, o el reemplazo del jefe del Estado pueden haberlos invalidado.

Ni los regímenes revolucionarios comienzan con una tábula rasa; los regímenes que acceden al poder mediante procedimientos democráticos pluralistas deben enfrentar una serie de entes y

programas públicos estructurados con el correr de los años, por variadas razones, que tienen sus propias fuerzas de inercia y momento; con disposiciones legislativas que sólo pueden modificarse lentamente, si es que pueden cambiarse; resistencias organizadas en distintos sectores de la población (incluyendo a las clientelas así como a los funcionarios) ante reformas que atentan contra sus concepciones de los derechos adquiridos; y componendas que los propios nuevos regímenes pueden haber concertado a fin de ampliar su base de apoyo. La búsqueda de la coherencia y la integridad de la política lleva entonces a prestar una atención minuciosa a cada sector y forma de actividad para comprender sus interacciones y las razones verdaderas de la inequidad y la ineficiencia. Cabe esperar que el poder ejecutivo tenga paciencia sólo para algunos aspectos de tal diagnosis, y las propuestas de reforma tendrán que filtrarse a través de órganos legislativos y judiciales, con resultados imprevisibles.

Estas consideraciones podrían justificar la decisión de un régimen de subordinar la amplitud de los programas a la concentración en ciertas líneas de actividad en las cuales es menor la resistencia y más promisorias las perspectivas de una contribución efectiva para la equidad, basándose preferentemente la opción en una seria ponderación de costos y beneficios, políticos así como económicos y financieros, más bien que en la inspiración entre gallos y medianoche. En cualquier caso, todos los regímenes hacen frente a un coro discordante de apremios, tanto desde dentro como desde fuera de sus propias filas, para iniciar más actividades que las que tienen posibilidades de realizar o coordinar. Podrá resultarles de conveniencia política ceder en forma simbólica ante algunas de esas presiones, confundiendo deliberadamente la apreciación de sus verdaderas prioridades.

Alternativamente, los regímenes que tienen un fuerte compromiso con reformas o trans-

formaciones societales de cierta entidad podrán decidir que la única forma de avanzar es hacerlo rápidamente en cuanto frente sea posible, esperando introducir cambios irreversibles en la estructura del poder e impartir un dinamismo económico y social que contrapesará las incoherencias y vencerá las resistencias. Hasta ahora, como ha señalado el Banco Mundial con cierta complacencia (Banco Mundial, 1990, recuadro 1.2) esas estrategias, tras un éxito inicial, han terminado siempre en el desastre, sobre todo para los sectores desvalidos que se pretendía beneficiar. Los regímenes en cuestión no han podido lograr una coherencia interna suficiente de política, ni controlar la rapidez de los cambios que han puesto en marcha, ni lidiar con las tácticas desestabilizantes de las fuerzas tanto dentro como fuera del país que se han sentido amenazadas por las reformas. Hasta las fuerzas políticas que estaban de acuerdo con este tipo de estrategia parecen ahora haber perdido la fe en su factibilidad.

Según otro criterio, para lograr la coherencia de políticas, el Estado debe adoptar una actitud de prescindencia, con transferencia máxima de responsabilidades al sector privado y a la iniciativa local, "habilitación" de los menos privilegiados, liberándolos de la tutela del Estado, y concentración de la acción estatal en unas pocas necesidades y grupos claramente definidos. En su forma doctrinaria neoliberal, esta doctrina puede identificarse como una racionalización de la inequidad permanente, resumida hace muchos años en el aforismo de Anatole France de que la ley protege igualmente el derecho del rico y el del pobre de dormir bajo los puentes. Sin embargo, algunas variantes de esta doctrina abordan una dimensión muy importante del problema de la coherencia política: el de podar la maraña de programas y reglamentaciones que ha proliferado en la mayoría de los países latinoamericanos y que estimula las decisiones arbitrarias para su aplicación, absorbe la capacidad de innovación del sector informal en las tácticas de evasión, y fomenta la arrogancia y la extorsión burocráticas frente a los grupos menos privilegiados. Esa poda podría suponer un beneficio financiero más bien que un costo para el Estado y ayudaría a obtener una visión más clara de lo que puede y debe hacerse: sin embargo, los costos políticos podrían ser altos, en vista de la complejidad de los intereses en

juego.⁵ Cabe lograr un mejor equilibrio que el anterior entre la necesidad real que sienten las sociedades complejas de reglamentaciones en beneficio común, la capacidad real del Estado para aplicar esas reglamentaciones eficiente y equitativamente, y las expectativas que han internalizado distintos sectores de la sociedad, pero nunca se logrará la reconciliación óptima de todos estos ideales.

Varios documentos de la CEPAL publicados durante los últimos años constituyen una especie de catálogo crítico anotado del surtido de actividades estatales que dicen relación con la equidad.⁶ Estos análisis generales son indispensables como puntos de partida para los agentes del Estado que tratan de imponer el orden y el pragmatismo en cuestiones tales como qué *debe* hacer el Estado para hacer avanzar la equidad, qué *puede* hacer en un futuro previsible y qué *está haciendo* pero que podría hacer en forma diferente o no hacer del todo. En el ámbito regional, esos análisis no pueden justificarse más allá de un balance prudente de beneficios, costos, tendencias a la distorsión de contenidos o de distribución, y posibilidades de armonización con objetivos amplios para cambiar las modalidades de producción con equidad. Sería ocioso volver a repasar esos análisis en un texto como el presente. El paso siguiente es relacionarlos con las coyunturas específicas nacionales e incluso locales, preferentemente a través de un diálogo con las instituciones nacionales de planificación e investigación. Sería muy útil a esta altura el estudio de la utilidad que tienen para los agentes del Estado los principios y los consejos generales, y de la posibilidad de estimular la autocritica de sus papeles.

Queda por examinar un aspecto de las limitaciones que se oponen a la coherencia de las actividades gubernamentales. El Banco Mundial ha especificado que el suministro de los "servicios sociales básicos a los pobres" constituye un elemento de una estrategia de dos partes para lograr "avances rápidos y políticamente sostenibles con-

⁵ Hernando de Soto (1987) presenta argumentos convincentes en favor de esta doctrina, acepte uno o no sus conclusiones más generales sobre el potencial del sector informal y los vicios del Estado "mercantilista".

⁶ Véase en particular Gurrieri, 1990b, Katzman y Gershtenfeld, 1990, y Sojo, 1990.

tra la pobreza”, junto con “promover el uso productivo del bien que los pobres poseen en mayor abundancia: el trabajo” (Banco Mundial, 1990, p. 3). Es significativo que el Banco apoye esta propuesta con el argumento de que la posibilidad de que haya una coalición entre los que prestan los servicios y los que los reciben aumenta su sustentabilidad política: “Las presiones a que se somete a los gobiernos para que financien servicios sociales provienen a menudo tanto de los encargados de prestarlos, que son de ingresos medianos, como de los beneficiarios. Los maestros, el personal médico, los asistentes sociales y otras personas de ingresos medianos y altos encargados de la prestación de servicios se benefician ellos mismos cuando el gobierno destina más recursos a servicios sociales, y con frecuencia tienen el poder político y la capacidad de organización para presionar con éxito para que se efectúen más inversiones en la formación de recursos humanos... En Argentina, Chile y Perú, el éxito de las reformas fiscales y otras políticas tendientes a beneficiar a los pobres ha dependido generalmente de la actitud al respecto de los oficinistas, los profesionales, los burócratas y las empresas medianas y pequeñas. Las políticas redistributivas han tenido más probabilidades de éxito cuando estos sectores participaban de las transferencias destinadas principalmente a los pobres” (Banco Mundial, 1990, recuadro 3.5).

Esta cita da una visión realista del contexto en que se desenvuelven los gobiernos democráticos pluralistas o incluso los regímenes de origen autoritario cuando afrontan el problema de la equidad. En el grado en que el gobierno desee dar prioridad a la equidad descubrirá que la “coalición” descrita anteriormente ayuda a contrapesar otras demandas de sus recursos, pero no puede tomar al pie de la letra las reivindicaciones de los sectores más vociferantes de la coalición. Los que prestan servicios preferirán, como es natural, no innovar en los sistemas que han estado usando hasta ahora, pero querrán aplicarlos en mayor escala. Sus familias y sus aliados en los estratos medios preferirán asimismo guardarse la parte del león de esos beneficios, según el principio de “la equidad restringida”. El grado en que proporcionan los servicios más necesarios o que deseen las capas pobres dependerá en parte de si las organizaciones de estos últimos tienen propósitos bien definidos y pueden hacerse oír in-

dependientemente de la tutela burocrática. Los órganos de confección de políticas y de planificación del Estado se preocupan de que los servicios sean más eficaces desde el punto de vista de los costos y que correspondan más estrechamente con los objetivos generales del desarrollo. Una vez que los productores de servicios y los pobres están organizados, el progreso hacia estos últimos objetivos exige la negociación y el diálogo, que en el mejor de los casos serán conflictivos y llevarán a compromisos que no satisfarán a ninguna de las partes en contienda ni cumplirán las aspiraciones ideales de equidad y eficiencia. Naturalmente que si los recursos del Estado disminuyen radicalmente, como sucedió en el decenio de 1980, la capacidad de negociación de las tres partes se verá menoscabada, y las aplicaciones de las políticas se volverán más erráticas e inequitativas.

2. Leyes y reglamentos

Los sistemas jurídicos de América Latina, como cabría esperar, tienen derivaciones contradictorias en lo que toca a los esfuerzos del Estado, los movimientos populares y los individuos por progresar hacia una mayor equidad. Por una parte, las constituciones y la legislación incorporan complicadas garantías de derechos y reconocen la necesidad de la equidad. Por otro lado, los reglamentos y los códigos legales concretos han sido moldeados por la distribución del poder, la negociación política, y ciertas idiosincrasias muy conocidas de abogados burócratas. Incluyen disposiciones destinadas a entorpecer y demorar los cambios en la distribución del ingreso y la riqueza y a colocar a las organizaciones populares bajo la tutela del Estado. Han evolucionado, por acumulación, a un grado tal de complejidad y contradicción que o paralizan la capacidad de un régimen para iniciar reformas o estimulan las prácticas de evasión, aplicación selectiva y decretos especiales. El papel que ha desempeñado el sistema jurídico en impedir los cambios que afectan los derechos de la propiedad ha sido particularmente importante en el caso de las reformas agrarias. En la mayoría de los países con regímenes democráticos pluralistas, coexisten esfuerzos continuos por racionalizar los sistemas jurídicos con presiones y necesidades reales que exigen nueva legislación, lo que complica aún más todo el sistema. Las perspectivas generales de ajustar

el sistema legal más estrechamente con las reformas orientadas hacia la equidad difieren ampliamente de un país a otro y no podrán por eso discutirse aquí.

Desde el punto de vista de las capas menos privilegiadas de la población, el principal problema podría radicar en el acceso efectivo, a través de las cortes y los organismos públicos, a los derechos garantizados por las leyes. Ese acceso se ve impedido no sólo por las ambigüedades y contradicciones de la legislación, sino también por la ignorancia de los derechos legales, el costo de los procesos jurídicos, y muchas formas de intimidación extralegal que desarrollan los agentes del Estado o los caciques locales. Sobre todo en las zonas rurales y en las poblaciones urbanas de bajos ingresos, la policía tiende a interpretar todo esfuerzo organizado por reivindicar un derecho como una amenaza al orden público, y a reaccionar con violencia.

Como se sugirió anteriormente, el ataque coordinado a estos problemas podría ofrecer una salida prometedora para los regímenes que, preocupándose de la equidad, sufren graves limitaciones financieras. La simplificación de los reglamentos ahorraría al Estado algún costo de aplicación de las leyes y podría incluso allegarle nuevos recursos, al liberar la iniciativa empresarial del sector informal. Serían formidables los costos políticos de un mejor control del brazo armado del Estado, de aplicar penalidades por la violación de los derechos humanos, y de universalizar el acceso a las cortes de justicia, pero así se pondría remedio a algunos de los más profundos resentimientos de los sectores menos privilegiados de toda América Latina, incluso bajo regímenes formalmente democráticos. La hipótesis elitista de la inferioridad natural de las masas

continúa tiñendo las relaciones entre los que ocupan el asiento del poder—incluso los funcionarios de más baja categoría—, y las capas desposeídas.

Un esfuerzo de esta especie por parte del Estado exige el apoyo crítico de los medios de comunicación masiva, que deberán publicitar los abusos y evaluar los esfuerzos del Estado para ponerles coto, función para la cual los medios de comunicación ya tienen una base sólida de experiencia. Este esfuerzo exige también el establecimiento de sistemas de *ombudsman* (defensor público), como lo están aplicando unos pocos países latinoamericanos. El defensor público es un funcionario autónomo del Estado, con poderes para investigar y actuar sobre las quejas del público, incluso reclamaciones de arbitrariedad y extorsión por agentes del Estado, así como acusaciones de discriminación o abusos por parte de empleadores privados y fraude o representación fraudulenta de las empresas comerciales y financieras. Obviamente para que tal institución sea eficaz debe contar con personal, financiamiento, atribuciones legales y publicidad adecuados. Un defensor público simbólico, abrumado por quejas e inerte para actuar, simplemente confirmaría el escepticismo público en cuanto al compromiso del Estado con la equidad.

Los aspectos siguientes constituyen también un campo de acción prometedor y relativamente descuidado para la investigación de orientación política: los esfuerzos realizados en algunos países para lograr los propósitos resumidos anteriormente; el papel de los medios de comunicación y de diferentes tipos de organizaciones; las reacciones de los agentes del Estado y de otros poderosos afectados, y las percepciones de las capas desposeídas.

IV

La participación popular y la equidad

Un proceso dinámico de transformación productiva facilitará—pero no garantizará— el progreso hacia una mayor equidad. Lo propio puede decirse de la ampliación del alcance de los incentivos de mercado, elección más libre de estilos de

vida, o poda de los controles burocráticos hasta dejar sólo los realmente indispensables para el funcionamiento de sociedades complejas. Para que la equidad se convierta en algo más que una consigna política, el Estado debe asumir muchas

responsabilidades, nuevas así como antiguas, de redistribución, universalización de los servicios (así como servicios "focalizados" para enfrentar necesidades muy urgentes), estímulo de la innovación científica y tecnológica, protección de los derechos humanos básicos, etc. El requisito esencial para avanzar hacia una mayor equidad descansa en la presencia de una participación popular organizada en un marco democrático pluralista. No cabe esperar que todos estos requisitos (sobre todo el último) interactúen entre sí en forma armónica y previsible. Sin embargo, aunque pudiera esperarse una mayor equidad de esta combinación de innovaciones en materia de producción, incentivos de mercado, y planificación tecnoburocrática de las actividades del Estado, esa opción ya se cerró. La participación popular organizada existe y la historia reciente ha demostrado que aun la represión más sistemática no la puede erradicar por mucho tiempo. La búsqueda de la equidad ha seguido adelante y proseguirá gracias a la interacción entre el Estado, las fuerzas económicas y militares, los partidos políticos y otras organizaciones que suman y negocian las demandas de distintos sectores del público, así como grupos locales de personas que idean sus propias estrategias de supervivencia. Esta interacción tripartita supone tensiones en cambio continuo, pero básicamente permanentes. Los regímenes preocupados de la equidad o apenas de la estabilidad política tendrán legítimamente que intentar institucionalizar y racionalizar la participación popular, promover algunas formas, desalentar otras y tratar de reunir las fuerzas organizadas en pactos sociales. Las fuerzas externas al Estado legítimamente cifrarán sus esperanzas en asegurar la máxima autonomía y espontaneidad para los movimientos sociales que trabajan por la transformación de las sociedades, y una reducción radical del papel tutelar del Estado. Es improbable y quizá no aconsejable que triunfe definitivamente uno de los dos criterios.

Los principales factores que se relacionan con la participación popular actualmente pueden resumirse de la siguiente manera, sin ninguna pretensión de originalidad:

a) En toda América Latina la democratización política ha abierto espacios más amplios para la organización y la participación en la lucha por la equidad, pero estos avances se enfrentan con

los efectos inhibidores que ejercen la crisis económica y la carga de la deuda así como las ideologías que restan legitimidad a las movilizaciones populares y a las demandas de apoyo estatal para lograr una mayor equidad. En efecto, se dice a las clases desposeídas que podrán disfrutar de derechos democráticos sólo cuando no traten de hacer uso de ellos. En la mayoría de los países, tras esas advertencias hay amenazas creíbles de aplicación de la fuerza en caso de inestabilidad política.

b) Los partidos políticos han recuperado su papel tradicional de negociadores de las demandas de los distintos sectores de la población frente al Estado, pero por muchas razones se sienten inseguros en ese papel. Resulta ilusoria su capacidad para cumplir con sus promesas políticas una vez que están en el poder. Ello contribuye a la alienación del electorado y a cambios pendulares en su conducta, que expresan el repudio de un régimen existente, más bien que el apoyo de una alternativa. En general los partidos han ganado en pragmatismo y en disposición a buscar una base común de políticas, pero la desmoralización, derivada de las limitaciones que enfrentan, en algunos casos ha fomentado el oportunismo y la corrupción.

c) El ocaso de las utopías y de las doctrinas socialistas que preconizaban el papel de vanguardia que correspondía al proletariado ha despojado a los movimientos de clase trabajadora de aquella visión inspirada del futuro capaz de justificar la solidaridad, los sacrificios y la perseverancia tras las derrotas, pero también de esas ilusiones que fueron responsables de sus peores fracasos. En su mayor parte, los movimientos políticos que antes propugnaban esas utopías, han bajado ahora sus miras a reformas que parecen viables sin que impliquen la transformación de sistemas. Esto en la práctica los ha llevado a una posición de "equidad restringida" y a una ambivalencia con respecto a la movilización de los estratos cuyo progreso parece ser menos compatible con el sistema económico y las relaciones de poder imperantes. Una reacción minoritaria es la radicalización extrema, que plantea la movilización de los estratos más desposeídos para la destrucción del sistema, en el supuesto de que esto abriría el camino para un orden más igualitario. Esta estrategia, en el único caso en que adquirió cierta fuerza (Sendero Luminoso en el

Perú) condenó notoriamente a las clases desposeídas a extremos de terrorización competitiva y atrofió su capacidad anterior de organización autónoma.

d) Ha aumentado la importancia y la diversidad de los movimientos sociales que se basan en tipos de autoidentificación y en demandas de equidad relacionadas sólo secundariamente con el empleo y las necesidades de servicios estatales. Entre ellos figuran organizaciones (y percepciones populares difundidas mucho más ampliamente) basadas en el sexo, la edad, la identidad étnica, las preferencias culturales, la religión, la preocupación por la degradación ambiental, la preocupación por los derechos humanos, etc. Los participantes en algunos de estos movimientos provienen principalmente de los estratos medios, pero se ocupan de asuntos que afectan el bienestar de toda la población y sobre todo de las clases desposeídas (medio ambiente, derechos humanos) o están decididos a actuar como aliados y movilizados de sus congéneres menos privilegiados (mujeres, juventud). Estos movimientos agregan una dimensión de cohesión social entre clases distintas que ofrece un alto potencial para superar las barreras de clase y culturales en que se sustenta la repugnancia de las élites y de la clase media hacia una equidad universalizada. También introducen una importante dimensión internacional: la mayoría de los nuevos movimientos sociales se identifican con sus congéneres de todo el mundo y se apoyan en su solidaridad y ayuda material contra los adversarios internos. Los partidos políticos y el Estado naturalmente encuentran dificultad en lidiar con la diversidad de desafíos que así se les presentan, frecuentemente en términos intransigentes, pero la capacidad de innovación de los movimientos sociales probablemente ofrezca la mejor posibilidad de lograr que la equidad supere a la postre los obstáculos económicos, políticos y culturales actuales.

e) Han adquirido importancia formas semi-autónomas, y generalmente de alcance focal, de solidaridad entre las capas más desposeídas de la sociedad —o al menos han ido ganando en visibilidad— en parte por efecto de las estrategias de supervivencia que les han obligado a adoptar la crisis económica y la ineficacia o el carácter represivo del Estado y en parte por la movilización y concientización de sus aliados de los mo-

vimientos sociales mencionados anteriormente. Ha habido muchos estudios locales sobre tales esfuerzos organizados, pero no se conocen ni su amplitud ni su perspectiva. En la mayoría de las sociedades es muy probable que incorporen sólo a minorías entre los pobres urbanos y que sean de corta vida, disolviéndose tanto al conseguir sus objetivos inmediatos como al fracasar en obtenerlos. Participan en ellos muchas más mujeres que hombres y son importantes el estímulo y la ayuda material externos para la propia percepción de sus funciones, así como para su supervivencia.

Los esfuerzos organizados actuales son consecuencia de la larga trayectoria que ha tenido una distribución a todas luces inequitativa del acceso a una vivienda decente y a los servicios relacionados. Los investigadores han documentado copiosamente el crecimiento incontrollable de las poblaciones marginales, el surgimiento de las organizaciones populares que reivindican derechos a la tierra y a los servicios, y los diversos intentos gubernamentales por enfrentar estos aspectos del crecimiento urbano. Que el Estado y la empresa privada no hayan podido proporcionarles condiciones decentes de vida, obligando a los trabajadores y a los pobres a encontrar y pagar por sus propias soluciones, ha sido denunciado como "la expoliación urbana". Las desigualdades fueron aún más flagrantes en el decenio de 1980, a medida que se volvían más lujosas las viviendas y las instalaciones comunales de los grupos de más altos ingresos, en tanto que la clase trabajadora y el sector informal percibían ingresos cada vez más precarios y disminuían las posibilidades que tenían de ocupar tierras baldías o de comprar solares baratos en loteos brujos. Al propio tiempo se volvió más acentuada la tendencia hacia la segregación administrativa de los barrios de altos ingresos, que los liberaba de la responsabilidad de prestar servicios a las zonas más pobres. A la segregación física siguió la segregación psicológica, que estimuló en los sectores acomodados un miedo exagerado de las poblaciones de bajos ingresos como antros amenazantes de criminalidad y barbarismo. A este respecto, la responsabilidad del Estado en progresar hacia una mayor equidad supone lograr una mejor distribución de los fondos públicos para satisfacer las necesidades urbanas, el control sobre la especulación fundiaria e impuestos sobre los bienes raíces que

reflejen el valor correcto de la tierra —medidas que la mayoría de los gobiernos no han tenido nunca la voluntad de aplicar frente a los intereses creados que se oponen a ellas. En las condiciones represivas del decenio de 1970 y comienzos de los años ochenta, así como con la reciente reducción de los recursos públicos, los esfuerzos organizados de las poblaciones urbanas pobres tuvieron que conformarse con objetivos más modestos alcanzables con la autoconstrucción. En el clima democrático del presente, sin embargo, parece inevitable que la notoria inequidad urbana y la internalización por todas las clases sociales de los estándares “modernos” de vivienda y servicios harán que estas desigualdades se conviertan una vez más en fuente de serios desafíos para el Estado, así como para las élites urbanas.

f) La “informalización” de las economías, que implica una evolución desde el trabajo asalariado en empresas relativamente grandes al trabajo por cuenta propia y a destajo, así como el empleo en pequeñas empresas precarias; la extrema movilidad espacial que incluye migraciones a través de las fronteras nacionales de grandes grupos de población en busca de trabajo o que huyen de la violencia; y la movilidad de las empresas transnacionales que buscan una mano de obra barata y que emplean principalmente a mujeres, han llevado junto con otros factores al debilitamiento del sindicalismo, tradicionalmente el bastión de las organizaciones sociales y la vanguardia de movilizaciones más amplias. Como muestran los sucesos en muchos países, los sindicatos (particularmente los de las empresas y servicios del sector público) a menudo no encuentran otra salida que la huelga en defensa de sus derechos adquiridos y de sus salarios, aunque tengan muy escasa probabilidad de éxito. La capacidad de los sindicatos de recuperar un papel señero en la búsqueda de la equidad depende de su capacidad para reclutar a obreros y para defender el interés de sus asociados en dos campos muy distintos: los sectores de empleo nuevos, de alta tecnología, que se asocian con el cambio de las modalidades de producción y la fuerza de trabajo, principalmente femenina, en las empresas maquiladoras y en la producción a destajo. En este último sector, los sindicatos tienen que recurrir al Estado para hacer cumplir los reglamentos en cuanto a las condiciones de trabajo y al salario mínimo.

Habría que concluir que varios grupos gran-

des —sobre todo la población rural semiproletarizada que combina el cultivo de subsistencia con el trabajo asalariado migratorio y la juventud desempleada de las ciudades— casi no tienen potencial de organización, ni siquiera a nivel del barrio. Sin embargo la realidad quizá sea más complicada y menos negativa. Por un lado, las migraciones en gran escala a través de las fronteras nacionales en busca de trabajo, junto con la exposición universal a las comunicaciones de masa y a la moderna sociedad de consumo urbano, tendrán consecuencias que apenas cabe vaticinar.

g) Al evaluar la contribución potencial de la participación popular en la búsqueda de una mayor equidad, no basta con especificar lo que los pueblos deberían desear dentro de un estilo equitativo y sostenible de desarrollo-satisfacción de necesidades básicas, acceso justo a la educación y a los servicios de salud, vivienda adecuada, protección en la vejez y en otras contingencias. Ha sido evidente desde hace algún tiempo que el verdadero estilo de desarrollo ha universalizado aspiraciones a niveles y formas de consumo que en realidad sólo pueden alcanzar unas minorías (siempre que excluyan a la mayoría del paraíso consumista). Se ha dicho con justa razón que la población latinoamericana ha logrado ya una igualdad completa de aspiraciones. Aun cuando estén limitados a las minorías, estos estándares de consumo suponen un desvío excesivo de recursos públicos y privados que no se dedican a las inversiones requeridas para efectuar la transformación productiva. Si pudieran universalizarse —por ejemplo, si el consumo per cápita de automóviles pudiera llegar a los niveles de Estados Unidos— serían desastrosos para el medio ambiente.

Este es por cierto uno de esos obstáculos irreductibles que se levantan en el camino de una mayor equidad. Hasta cierto punto las aspiraciones de consumo y la desigualdad de los ingresos son un acicate para desplegar un mayor esfuerzo, como admiten ahora los Estados providentes de Europa y los anteriores países del “socialismo real”, pero eso no justifica una diferencia entre aspiraciones y potencialidades reales tan amplia como la que se observa en la mayoría de los países latinoamericanos. Sería presumido por parte de los teóricos y planificadores del desarrollo, así como ocioso, instar a la población a una rebaja de aspiraciones, mientras ellos mismos disfrutan

de la sociedad de consumo. Hay alguna esperanza de que ocurra una modificación espontánea de los gustos, sobre todo entre la juventud, que los aparte de aquellas formas de consumo más devoradoras de recursos y devastadoras de la ecología. Los nuevos movimientos sociales podrían ejercer una influencia positiva a este respecto. Sin embargo, como ocurre en los países "ricos" esos virajes del gusto probablemente llegarán a las clases medias mucho antes que a las capas menos privilegiadas. Con respecto a la interacción entre las políticas del Estado y la participación popular no cabe más que esperar que los regímenes afronten el problema abiertamente, explicando las restricciones pero sin ninguna ilusión de que sus exhortaciones se traducirán en una conversión de las masas a la austeridad, en nombre del desarrollo sostenible.

h) Del decenio de 1950 al de 1970, hubo un amplio consenso internacional, plasmado en numerosas resoluciones, programas e investigaciones de las Naciones Unidas, en el sentido de que las reformas de la tenencia de la tierra que llevarán a una distribución más amplia de la propiedad serían una de las contribuciones más importantes para el logro de la equidad y la integración nacional, así como para el desarrollo económico. Hubo acuerdo en que los sistemas tradicionales de tenencia encerraban a los campesinos y a los trabajadores rurales en círculos viciosos de pobreza y falta de poder, en que no podían innovar en las técnicas productivas, entrar en relaciones de mercado, ni participar democráticamente en la toma de decisiones nacional o local. De no mediar reformas auspiciadas por el Estado, su principal esperanza estaba en una migración hacia las ciudades o en levantamientos violentos.

Actualmente la reforma agraria está recibiendo una atención relativamente escasa, ya sea en la forma de declaraciones o de programas aplicados. Esto se explicaría en parte porque la resistencia política a las reformas anteriores demostró ser tan formidable y tan desestabilizante que aun los movimientos democráticos orientados hacia la equidad temen volver a esa brega. Según el Banco Mundial "las redistribuciones en gran escala de la tierra a veces han tenido éxito... Donde puede hacerse la redistribución de la tierra debe apoyarse con fuerza. Pero son grandes los obstáculos políticos que se oponen a esa re-

forma... En la mayoría de las circunstancias las realidades políticas hacen imposible que la reforma vaya mucho más allá del *statu quo*. Es mucho más probable que tengan éxito otras estrategias para resolver la pobreza rural." (Banco Mundial, 1990, pp. 4 y 6).

En muchos países la importancia relativa de la población rural ha disminuido a tal punto por efecto de la emigración y la urbanización que ha perdido mucha validez el argumento de que la reforma agraria es el único medio de prevenir los levantamientos revolucionarios que se alimentan de la pobreza rural y el descontento. Otras razones para el descuido de este tema, en distintas combinaciones según el país y la región interna, incluyen la transición rural (en muchos casos fruto de las vicisitudes de reformas pasadas) hacia una agricultura comercial en gran escala que emplea trabajo asalariado, o hacia una agricultura de pequeños predios que producen para el mercado, pero tan dependientes en lo que toca a las fuentes de crédito, los insumos y las compras de sus cosechas, que el beneficio de la propiedad de la tierra ha resultado ilusorio. Las políticas anteriores de reforma de la tenencia de la tierra generalmente no complementaban la reforma con inversiones, asistencia técnica y organización del mercadeo —declaradas esenciales según las propias políticas— o burocratizaban tales servicios hasta un grado frustrante.

Sin embargo en algunas partes organizaciones militantes de campesinos y obreros rurales han podido mantenerse, o se han recuperado después de períodos de represión, y han podido defender sus propios conceptos de equidad con alguna eficacia. En otras partes, una larga trayectoria de frustrados intentos por resolver las cuestiones de equidad en términos que satisficieran a las poblaciones rurales ha llevado a situaciones de violencia endémica en que la posibilidad de participación orientada hacia la equidad se esfuma en una confrontación de estrategias de movilización e intimidación. Como se sugirió anteriormente, los grupos rurales que menos pueden defender su sustento mediante la organización o la acción política, son aquellos que ya no pueden vivir solamente de la agricultura, sino que deben aferrarse a una combinación de un cultivo de subsistencia con la migración en busca de trabajo. Podrá ser discutible la justificación económica de una acción estatal que les

permita funcionar en mejores condiciones como agricultores y complejas y caras las medidas requeridas, pero es fuerte la justificación desde el punto de vista de la equidad. Las fuentes de trabajo para mano de obra no calificada a la que tienen acceso no se están ampliando y esto los expone a la explotación. Investigaciones recientes en México sugieren que en vez de los subsidios para productores rurales con derecho a organizarse en defensa de sus propios intereses no cabe más que darles subsidios en su calidad de cesantes, indigentes y desarraigados (Hewitt de Alcántara, en prensa).

i) Durante los decenios de 1970 y 1980, algunas corrientes de opinión, desilusionadas con la trayectoria de los proclamados partidos de vanguardia y las organizaciones populistas manipuladas centralmente, tenían una visión de “movimientos sociales” —incluso los nuevos movimientos descritos anteriormente así como sindicatos, asociaciones de pobres urbanos y rurales, y protestas regionales multclasistas contra el dominio de las autoridades centrales— que evolucionarían y se aglutinarían en un “movimiento popular nacional”, capaz de reemplazar los estilos tradicionales de política y autoritarismo o paternalismo burocrático estatal por una participación popular autónoma y espontánea. No podía trazarse de antemano cómo evolucionaría esa transformación, pero las esperanzas fluctuaban con alguna ambivalencia entre la conquista del control del Estado y la liberación de la sociedad civil de la dependencia del Estado. Parece poco probable que esta utopía participacionista pueda concretarse en la realidad, pero el vigor y la diversidad de los movimientos sociales agregan un ingrediente de indeterminación al futuro. Desde un punto de vista, ese vigor es la única garantía real de un progreso hacia una mayor equidad.

Desde otro, parece amenazar con la ingobernabilidad completa de las sociedades nacionales.

j) Desde el punto de vista de la actual exploración de los problemas de la equidad, significa que el Estado, los centros de poder económico y los movimientos populares no podrán dejar de negociar unos con otros, con un esfuerzo más paciente y pragmático que el que se ha desplegado hasta ahora, para comprender las limitaciones tanto ideológicas como económicas que se oponen a los “pactos sociales” que pretenden establecer. Las dificultades son ahora obvias. Es más fácil para todas las partes contraer compromisos que llevarlos a cabo. El Estado actualmente tiene muy poco que ofrecer, más allá de las advertencias de que no hay otra alternativa y promesas de un futuro mejor. Los portavoces de los centros de poder y de los movimientos populares no pueden estar seguros hasta qué punto pueden garantizar la conformidad de sus bases. Gran parte de la población no está organizada, o sus organizaciones son demasiado locales y centradas en estrategias de supervivencia o en problemas específicos para que su adhesión a los pactos tenga algún significado. Las élites económicas tienen mucho más capacidad que los demás grupos para interpretar los pactos en su propio beneficio. Impide la confianza necesaria de que los nuevos pactos podrán tener éxito, una larga historia de pactos sociales desahuciados, generalmente en perjuicio de los participantes “populares”. Sin embargo incluso esos fracasos pueden haber contribuido al proceso de aprendizaje. La próxima cuestión es cómo estos distintos actores podrán internalizar las lecciones aprendidas, si es que pueden hacerlo, de manera tal de hacer corresponder más estrechamente sus distintas racionalidades.

V

¿Qué preguntas deben responderse y qué podrá hacerse con las respuestas?

Muchas instituciones de toda América Latina están ahora llevando a cabo investigaciones y elaborando proposiciones orientadas a la acción so-

bre casi todos los asuntos más importantes que se relacionan con la equidad y su interacción con el desarrollo. Estas investigaciones se están reali-

zando principalmente fuera del marco del Estado, aunque a menudo son financiadas por éste o por las organizaciones intergubernamentales. Podrían sugerirse nuevos temas y distintos énfasis. Sin embargo, no tendría objeto hacerlo sin una apreciación cabal de lo que se está haciendo. El principal problema radica, no en la falta de investigaciones, sino en su división en compartimentos estanco⁷ y en las deficiencias de los canales por los cuales fluyen los resultados de esas investigaciones a los agentes que deben actuar sobre ellas, así como al público en general. La producción de documentos es abrumadora, pero su circulación es limitada y asistemática. Estas deficiencias han tenido efectos particularmente perjudiciales en relación con los asuntos de la equidad, ya que los que toman las decisiones tienen una inclinación entendible a dejarla de lado en favor de cuestiones más urgentes, mientras que la selección de las ideas que merecen su atención puede guiarse por razones prácticamente aleatorias o a través de filtros compuestos de suposiciones caducas. De ahí que haya necesidad de investigación sobre los asuntos siguientes:

i) ¿Cómo influyen los resultados de las investigaciones y las teorías en los centros de toma de decisiones del Estado, las élites del sector privado, la dirigencia de las organizaciones populares y el público en general?

ii) ¿Cómo influyen los cuerpos planificadores, los asesores encargados de vigilar las investigaciones en curso y los medios de comunicación masiva?

iii) ¿Pueden idearse mejores criterios para cernir lo importante de lo secundario, a fin de establecer una base de entendimiento común que permita un diálogo fructífero en las negociaciones de los pactos sociales y la incorporación de las investigaciones en las decisiones?

Las organizaciones intergubernamentales y muchas instituciones nacionales tienen años de experiencia en asesorar a los gobiernos sobre las distintas dimensiones de la equidad, pero han

⁷ "Nuestra realidad y nuestras universidades producen economistas ciegos a la política, políticos sordos a la economía y politólogos que no se inquietan por la incomunicación entre ambos. Por esta razón, en el proceso político de nuestros países entran directamente en contacto, pero no en comunicación, dos actores que hablan idiomas distintos y manejan teorías incompatibles: el político convencional y el técnico convencional" (Matus, 1990).

sido escasos los esfuerzos por derivar lecciones prácticas de la historia de tal asesoramiento. Las siguientes cuestiones merecen una atención sistemática:

i) ¿Hasta qué punto actuaron los gobiernos sobre los consejos de los expertos o los consideraron suficientemente como para justificar su inacción?

ii) ¿Hasta qué punto estudiaron misiones posteriores la experiencia de sus antecesores y derivaron lecciones de ellas?

iii) ¿Cómo evalúan los participantes en las misiones de asesoramiento la experiencia pasada y las razones de éxito o fracaso?

Los progresos hacia una mayor equidad requieren, entre otras cosas, que los pueblos en su conjunto y particularmente las capas desposeídas logren una confianza, basada en los hechos, de que las leyes y los reglamentos no están indebidamente cargados en contra de sus intereses ni son incomprensiblemente complejos y contradictorios. La forma de aplicarlas puede ser aún más importante que el contenido de las leyes; la equidad exige que haya un acceso justo y fácil a los tribunales de justicia y a los organismos administrativos para reivindicar derechos y reparar injusticias. Por consiguiente:

i) ¿Cómo funcionan en realidad las instituciones del Estado desde este punto de vista?

ii) ¿Cómo perciben los sectores desposeídos este funcionamiento?

iii) ¿Cuál es la experiencia de las nuevas instituciones que se establecen para lograr que ese funcionamiento sea más equitativo?

Hasta el momento muchos países tienen una experiencia larga y variada de negociación de pactos sociales y alianzas multclasistas destinadas a movilizar un amplio apoyo tras políticas nacionales de desarrollo o reajuste. Como se dijo anteriormente, la experiencia de tales pactos ha sido frustrante, pero los gobiernos y los pueblos no tienen alternativa sino continuar en este empeño. Por esto surgen las siguientes cuestiones:

i) ¿Qué puede aprenderse de esta experiencia?

ii) ¿Hasta qué punto esos pactos han constituido intentos poco realistas por lograr un consenso, asentados en una distribución injusta de los sacrificios, en que los criterios de racionalidad económica han enmascarado la subordinación a la distribución del poder?

iii) ¿Hasta qué punto los pactos han dependido excesivamente de una cirugía brutal justificada por promesas de rápida transformación que no pudieron cumplirse?

iv) ¿Hasta qué punto esas experiencias se han traducido en alienación y cinismo y en qué grado

han brindado lecciones positivas que puedan servir para los próximos esfuerzos ineludibles?

v) Por último, si hay lecciones que aprender ¿cómo pueden los regímenes cambiantes y las dirigencias populares también cambiantes hacer que no se olviden?

(Traducido del inglés)

Bibliografía

- Altimir, Oscar y André Hofman (1990): Latin American development. Problems in historical perspective, octubre, mimeo.
- Banco Mundial (1990): *Informe sobre el desarrollo mundial 1990*. Washington, D.C., Oxford University Press.
- De Soto, Hernando (1987): *El otro sendero*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- Gurrieri, Adolfo (1990a): El desarrollo social en los años noventa, *Los años noventa: ¿desarrollo con equidad?* Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/CEPAL.
- _____ (1990b): La equidad: aspectos conceptuales y tareas futuras, 30 de julio, mimeo.
- Hewitt de Alcántara, Cynthia (en prensa): Reestructuración económica y subsistencia rural: el maíz y la crisis de los 80. Ginebra, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social.
- Hirschman, Albert O. (1963): Ideologías del desarrollo económico en América Latina, *Controversia sobre Latinoamérica*, Buenos Aires, Editorial del Instituto.
- Katzman, Rubén y Pascual Gerstenfeld (1990): Areas duras y áreas blandas en el desarrollo social, *Revista de la CEPAL*, N° 41 (I.C.G.1631-P), Santiago de Chile, agosto.
- Matus, Carlos (1990): La gobernabilidad de un sistema social, *Revista iberoamericana de planificación*, vol. XXIII, N°s 91 y 92, Ciudad de Guatemala, Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP), julio-diciembre.
- Sojo, Ana (1990): Naturaleza y selectividad de la política social, *Revista de la CEPAL*, N° 41 (I.C.G.1631-P), Santiago de Chile, agosto.
- Tawney, R.H. (1964): *Equality*, Londres, George Allen and Unwin Ltd.

Actores sociales y ajuste estructural

Eugenio Tironi
*Ricardo A. Lagos**

Este trabajo presenta algunas hipótesis acerca del contexto social y político en que se aplican las llamadas políticas de ajuste estructural, y sobre sus efectos en la organización social y los patrones de conducta de los actores colectivos. La idea central que aquí se propone es que, más allá de la crisis (económica, social y a veces política) que precede y generalmente acompaña la aplicación de tales políticas, éstas terminan por inducir transformaciones profundas y perdurables en la estructura social de los países que las implementan. Esta mutación, aunque toma características diferentes en cada región y en los diferentes países, ha adquirido un alcance universal y transideológico. Hasta la fecha gran parte de la investigación socioeconómica se ha concentrado en el análisis de la desorganización social que acompaña esta transición; hoy, sin embargo, parece necesario poner más atención en el nuevo orden social que nace con el proceso de ajuste estructural. No se cuenta con estudios empíricos suficientes como para extraer conclusiones generales al respecto; de allí que este trabajo se limite a formular algunas hipótesis destinadas a incentivar el debate sobre la materia. Hay que advertir que, aunque el ajuste estructural es un proceso que tiene lugar casi en el mundo entero, este trabajo toma como referencia fundamental a los países en desarrollo, en especial los de América Latina.

* Los autores son, respectivamente, sociólogo, Director, Secretaría de Comunicaciones y Cultura del Ministerio Secretaría General de Gobierno de Chile; y economista, funcionario de la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra. Este artículo fue escrito para el Departamento de Empleo y Desarrollo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Los autores agradecen los aportes y comentarios de Víctor E. Tokman en las diversas etapas de elaboración de este trabajo.

I El ajuste estructural

Desde comienzos de los años ochenta, a partir de las señales emitidas por las instituciones multilaterales de financiamiento y desarrollo —Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial—, el concepto de ajuste estructural pasa a ser un elemento central de las políticas económicas. Por ajuste estructural se entiende de hecho la forma en que las economías nacionales deben adaptarse a las nuevas condiciones de la economía mundial, caracterizadas tanto por cambios tecnológicos que demandan más flexibilidad dentro de las empresas y una mayor descentralización de la producción, como por mercados mundiales más competitivos e inestables (Cortázar, 1989).

En los países en desarrollo la aplicación de las políticas de ajuste estructural ha apuntado a tres objetivos principales (Mosley y Toye, 1988):

a) Un *objetivo de tipo financiero*, que es el de proveer de recursos a aquellos países que presentan agudos problemas de endeudamiento externo y de balanza de pagos, pues el alivio a través de recursos de liquidez es en este caso requisito para la aplicación de reformas económicas más estructurales.

b) Un *objetivo de ajuste macroeconómico*, que persigue recuperar el equilibrio externo en el corto plazo a través del control de la demanda agregada (políticas de reducción del gasto). Las medidas en este campo apuntan a reducir el gasto del gobierno (especialmente el gasto social y en infraestructura), disminuir o eliminar subsidios, contraer la oferta de dinero y aumentar las tasas de interés real. Si bien el objetivo directo de estas políticas es restablecer el equilibrio externo, no puede pasarse por alto que ellas tienen efectos más generales.

c) Un *objetivo de ajuste microeconómico*, que apunta a mejorar la eficiencia económica a través de medidas sobre la oferta (políticas de reasignación del gasto) que procuran fomentar el crecimiento mediante la explotación de las ventajas comparativas y un uso más eficaz del capital y de los demás factores de producción. Con este fin, se busca modificar la estructura de precios relativos (salarios reales, tasas de interés, tipo de cambio) para incentivar la transferencia de recursos desde la producción de bienes no transables a la

de bienes transables y, más en general, para aumentar el grado de respuesta de la oferta. Esto es lo que conduce a medidas como devaluaciones, liberalización comercial, eliminación de subsidios estatales, privatización de empresas públicas, eliminación del control de precios, etc.

Los objetivos a los que apuntan las políticas de ajuste estructural no son muy diferentes a las metas de la reestructuración que tiene lugar en algunas economías socialistas, que se caracterizan por dar un papel más importante al mercado en la asignación de recursos, incentivar formas de propiedad privada, fomentar la inversión extranjera y favorecer la integración al comercio internacional.¹ Por lo tanto, aun cuando hay diferencias en cuanto al punto de partida, a la secuencia e intensidad de las medidas y a las herramientas utilizadas en cada sistema o caso nacional, es un hecho que en el mundo entero se observa la misma megatendencia: un giro a favor de la desregulación, del libre mercado, de la privatización y de la internacionalización.

Ahora bien, si se pasa revista a los diferentes casos nacionales se observa que las políticas de ajuste estructural se han aplicado a través de dos caminos principales: mediante políticas de *shock* (vale decir, un conjunto amplio de medidas que se aplica de una vez para conseguir efectos inmediatos) o mediante políticas gradualistas, con medidas correctivas que se ponen en vigor en un tiempo prolongado y en medio de las reacciones de la opinión pública y los actores sociales y políticos. Lo que llama la atención es que la opción por uno u otro camino no depende principalmente del signo ideológico del gobierno respectivo.² Y si los factores ideológicos no son determinantes ¿de qué depende entonces que el ajuste estructural se realice mediante políticas de *shock* o mediante políticas gradualistas? El análisis comparado permite distinguir ciertas condiciones

económicas, sociales y políticas, cuya confluencia parece influir en que se busque sobremanera una u otra solución:

a) La presencia o no de una crisis económica en estado activo —con sus inevitables consecuencias sociales— es un factor que incide fuertemente sobre el tipo de ajuste estructural que se lleve a cabo. Si se trata de una crisis latente, lo más probable es que se prefiera una política gradualista; pero si hay una crisis abierta (que se manifiesta en inflación aguda, déficits fiscales y en la balanza de pagos, conflicto social extremo, etc.) las condiciones llevarán a que los gobiernos opten por soluciones de *shock*.

b) El grado de autonomía de que dispongan los países frente a instituciones multilaterales como el FMI y el Banco Mundial es otro factor que incide sobre el tipo de ajuste estructural que se practique. Hasta hace poco tiempo, en efecto, las recomendaciones de estos organismos favorecían la aplicación de políticas de *shock*. En este sentido el gradualismo es también función del monto de recursos que se pueda conseguir en el exterior para financiar la transición. Si un país depende en alto grado de la ayuda financiera externa, tendrá que seguir esas recomendaciones; a la inversa, si dispone de mayor autonomía, tiene más campo de negociación como para aplicar políticas gradualistas.

c) El grado de resistencia que despierte el ajuste estructural en los actores sociales (principalmente en el movimiento sindical, las asociaciones empresariales, los gremios y los altos funcionarios públicos) condicionan también las posibilidades de los gobiernos de aplicar un ajuste de uno u otro tipo.³ En efecto, si la resistencia es fuerte, lo más probable es que ellos opten por políticas gradualistas; si la resistencia es escasa, se les abre la posibilidad de elegir una política de *shock*. Ahora bien, la resistencia de los actores sociales está determinada por dos factores: primero, por su grado de identificación política con el gobierno respectivo, y segundo, por su nivel de organización. Cuanto menor sea la identificación política de los actores sociales con el gobier-

¹ Este tipo de reestructuración es evidente en los casos de Hungría, Polonia y China; pero en esta misma dirección camina también la orientación económica de la Unión Soviética (Ducheme, 1989).

² Por ejemplo, no se puede sostener que las políticas de *shock* sean propias de regímenes políticos autoritarios, pues ellas han sido aplicadas por gobiernos democráticos de signos ideológicos a su vez distintos. Y a la inversa, regímenes con reputación autoritaria han emprendido procesos de reestructuración por vía gradualista, como es el caso de la Unión Soviética.

³ La capacidad de resistencia de los actores sociales está a su vez condicionada por la existencia y operación de instituciones democráticas (parlamento, prensa libre, facilidades de asociación, etc.).

no, mayor será la resistencia al ajuste;⁴ al mismo tiempo, cuanto más poderosos ellos sean, más eficaz será esa resistencia. El poder de los actores sociales está a su vez relacionado con el nivel previo de corporativización de las sociedades y con la profundidad que haya alcanzado la crisis económica (una crisis abierta debilita estructural y organizativamente a los actores sociales, y reduce por tanto su capacidad de bloquear las políticas gubernamentales).⁵

d) La fortaleza política de los gobiernos es otro factor que condiciona el tipo de ajuste que se practique. Un gobierno fuerte (ya sea porque dispone de un amplio apoyo electoral, porque está respaldado por una coalición mayoritaria, o porque cuenta con el sostén de fuerzas armadas poderosas) tendrá mayores posibilidades de llevar a cabo una política de *shock*, quebrando eventualmente la resistencia de los actores sociales. Un gobierno débil, en cambio, estará obligado a buscar compromisos con las diferentes fuerzas políticas y sociales, y tendrá dificultades para aplicar de golpe una política consistente, porque se encontrará, además, con oposiciones en el seno del propio aparato del Estado. Los gobiernos democráticos son en general más fuertes en la primera mitad de su mandato; de allí que las políticas de *shock*, si no son realizadas en ese primer período, tienen después escasas posibilidades de éxito. Hay que señalar además que el fracaso de un ajuste estructural mediante políticas de *shock* debilita a tal extremo al gobierno responsable que éste no queda en condiciones de intentar después un ajuste gradualista.⁶

⁴ En el caso del sindicalismo, por ejemplo, el hecho de que el gobierno esté en manos de un partido afín le predispone a aceptar sus políticas, pues les da seguridad (al menos en principio) de que los sacrificios actuales y las ganancias futuras serán repartidos equitativamente, y que será preservado el poder sindical y su participación en los más altos niveles de negociación (Tironi, 1988). Cuando se alcanza un compromiso de esta especie, la resistencia se reduce a un mínimo y el gobierno puede aplicar políticas de *shock* con relativa libertad.

⁵ El caso del sindicalismo británico en el pasado reciente es en este sentido ilustrativo. Pese a declarar su total oposición al ajuste estructural propugnado por la señora Thatcher, no fue capaz de articular una resistencia eficaz por su debilidad interna y su escaso apoyo en la opinión pública, ambos resultado de la crisis que arrastraba el modelo económico-social británico.

⁶ Este fue el caso del gobierno de Alfonsín en Argentina. Cuando intentó un ajuste con políticas de *shock*, ya no contaba

e) El éxito de las políticas de ajuste estructural —y esto es válido tanto para las gradualistas como para las de *shock*— está en parte condicionado por la existencia de una administración pública competente capaz de aplicar las medidas del caso de manera consistente y con persistencia. Porque más allá del discurso liberal que rodea a las políticas de ajuste estructural hay que reconocer que ellas implican una drástica intervención del Estado.⁷ Y si se aplican medidas de *shock*, contar con una burocracia estatal eficaz es fundamental para vigilar la aplicación de las medidas y controlar sus efectos; en cambio, si se opta por un ajuste gradualista, hay mayores posibilidades de ir formando esa burocracia en el curso del proceso.

En suma, cuanto más intensa y generalizada sea la crisis económico-social de un país, mayor su dependencia frente a las instituciones financieras multilaterales, menor la disposición y capacidad de resistencia a las nuevas políticas de los actores sociales, más fuerte el gobierno, y más organizada la administración del Estado, mayores serán las posibilidades de que el ajuste se efectúe con políticas de *shock*. A la inversa, si la economía de un país se muestra relativamente estable, si éste dispone de autonomía frente a las recomendaciones de los organismos multilaterales, si los actores sociales tienen el poder de bloquear la aplicación de ciertas medidas económicas, o si el gobierno es políticamente débil y no cuenta con un cuerpo de funcionarios disciplinados, lo más probable es que el ajuste tome la forma de una política gradualista. El empleo de

con la legitimidad necesaria para ello, con lo cual sólo logró multiplicar el caos económico. Pero el problema de Alfonsín fue que tampoco dispuso del poder suficiente cuando inició su mandato, pues saliendo de un régimen autoritario como el que hubo en Argentina hasta 1983, el Estado democrático era aún muy débil. De este ejemplo podría inferirse que un mismo gobierno no puede enfrentar simultáneamente la reconstrucción del sistema político democrático y la remodelación económico-social que implica un ajuste estructural. Dicho de otro modo, tal vez las políticas de ajuste estructural sólo serían viables antes de una transición a la democracia, o después de que ésta se haya consolidado.

⁷ Como lo señalan Jessop, Jacobi y Kastendiek (1986), toda reestructuración económica (y esto es válido tanto para la actual como para aquella de la postguerra) supone una intervención fuerte del Estado, la que viene a decaer después, cuando el nuevo orden está en su apogeo.

esta estrategia o de una de *shock* dependerá en definitiva de la confluencia de algunos de estos

factores, más que de la ideología del gobierno en cuestión.

II

La transición

Las políticas de ajuste estructural están siendo aplicadas—bajo diferentes denominaciones—en todas las regiones del mundo y por regímenes con las orientaciones ideológicas más diversas. Estas políticas están provocando la reestructuración de los patrones de acumulación o desarrollo y del modo de regulación de la economía y de las relaciones sociales.⁸ Esta mutación en gran escala no obedece a causas accidentales, sino a la declinación (tanto a escala internacional como nacional) del orden económico y social preexistente. A partir de este enfoque el ajuste estructural puede ser interpretado como el momento de la transición—empujada fuertemente por los Estados nacionales y por instituciones multilaterales como el FMI y el Banco Mundial— entre un modo de acumulación y regulación y otro. Como toda transición de esta envergadura, ella está acompañada de un cierto grado de desorden; pero no es desde sus efectos más inmediatos, sino desde sus proyecciones, como puede ser comprendida esta gran transformación.

El ajuste estructural debe entenderse en el contexto del fin de una fase de la economía mundial y de las economías nacionales, y del inicio

de una fase nueva. Esta transición ha sido precipitada por factores exógenos—la crisis petrolera de 1974, la deuda externa en los años ochenta, las políticas de ajuste estructural recomendadas por el FMI y el Banco Mundial— pero tiene una causa endógena fundamental: la crisis de un patrón de acumulación y regulación (el “fordismo”) basado en la producción masiva y el consumo masivo (Jessop, Jacobi y Kastendiek, 1986; Lipietz, 1984). Entre las características del orden que termina cabe mencionar las siguientes:

a) Desde el punto de vista productivo, se caracteriza por la producción masiva basada en el sistema de máquinas automáticas (el “taylorismo”) y por una organización colectiva del trabajo a nivel de la empresa que condujo a la expansión de la mano de obra semiespecializada en perjuicio de la especializada y de la no especializada.

b) Desde el punto de vista del consumo, se caracteriza por la “importancia creciente del consumo masivo de bienes estandarizados y/o del consumo colectivo de bienes y servicios provistos por el Estado, en contraposición al consumo de bienes individualizados y/o bienes y servicios elaborados individualmente” (Jessop, Jacobi y Kastendiek, 1986, p. 3. Traducción de los autores).

c) Desde el punto de vista del modo de regulación, se caracteriza por la combinación de las siguientes formas institucionales (Lipietz, 1984): i) la generalización de la relación salarial en todos los sectores (incluido el terciario) y todos los tipos de actividad (incluidas las de dirección y control), desplazando el trabajo doméstico, artesanal o independiente; ii) la fijación del salario (en la mayoría de los casos con un mínimo garantizado por el Estado) mediante contratos colectivos de larga duración generalmente adoptados a nivel de ramas industriales, de regiones o de todo el país, lo que desplazó la negociación directa y permanente entre el empleador y el empleado; iii) la importancia creciente del Esta-

⁸ La influyente escuela francesa de la regulación—asociada a los nombres de Aglietta, Brender, Boyer y Lipietz—usa dos conceptos que para los fines de este trabajo son importantes. El primero es el de “régimen de acumulación”, entendido como un modo de repartición y de reasignación sistemática del producto social que realiza durante un período prolongado cierta adecuación entre la transformación de las condiciones de la producción y las transformaciones en las condiciones del consumo final (Lipietz, 1984, p. 4). El segundo es el de “modo de regulación”, definido como el conjunto de formas institucionales, de sistemas, de normas explícitas o implícitas, que aseguran la compatibilidad de los comportamientos en el marco de un régimen de acumulación, de conformidad con el estado de las relaciones sociales, y más allá de las contradicciones y del carácter conflictivo de las relaciones entre los agentes y los grupos sociales (Lipietz, 1984, p. 6).

do, tanto para asegurar el crecimiento y estabilidad económicos y el pleno empleo a través del instrumental keynesiano, como para garantizar la seguridad social de la población a través del Estado providente.

d) Desde el punto de vista sociopolítico el fordismo se caracterizó por lo que algunos han llamado el “consenso keynesiano”: un intercambio político que implicaba “por una parte... la aceptación del control privado sobre los medios de producción, esto es, la despolitización de la esfera de producción, y, por otra parte, la aceptación de la capacidad del Estado de intervenir en el proceso económico, a nivel de las esferas de circulación y realización” (Altvater, Huebner y Stanger, 1986, pp. 19-20. Traducción de los autores). Esto mismo ha sido conceptualizado por Przeworski (1983; 1985) como “compromiso de clase”, en donde los trabajadores consienten el control de los capitalistas sobre los medios de producción a cambio de la seguridad (garantizada por el Estado) de que sus intereses materiales serán satisfechos (Tironi, 1988).

Entre 1945 y la mitad de los años setenta, el modelo fordista —que tomaba cuerpo en la experiencia de los países industrializados— se constituyó en el paradigma de la política económica en casi todos los países del mundo.⁹ En ciertos casos (por ejemplo, en los países más industrializados de América Latina, como los de su cono sur), llegó a configurar lo que Lipietz (1984) llama el “fordismo periférico”, y que en la literatura económica latinoamericana se denominó “desarrollo hacia adentro” o “industrialización sustitutiva”.

La crisis mundial de los años treinta, en efecto, precipitó en América Latina la adopción de una estrategia industrialista inducida y protegida por el Estado. Como lo indica Tokman (1989), esa estrategia dotó a estos países de una base industrial con tecnología moderna (vale decir,

⁹ Hay que advertir que muchos de los rasgos de la acumulación y regulación fordista también se observan —algunos en grados extremos— en los países socialistas de la Europa del Este. “Socialismo” y “capitalismo” no designarían más que dos “modos de industrialización” —uno dirigido por la burguesía nacional y el otro dirigido por el Estado nacional—, sin diferencias mayores en lo que respecta a la organización del trabajo y de la producción y a las relaciones de clase (Touraine, 1984).

implantó una organización taylorista del trabajo); transformó a la industria en el motor del crecimiento y en la principal fuente generadora de empleos cada vez más especializados (vale decir, extendió las relaciones salariales y desplazó al artesano); llevó a un constante aumento de los salarios reales (esto es, generó un consumo masivo); y condujo al incremento constante del número y amplitud de contratos colectivos negociados entre las partes (vale decir, se institucionalizó la fijación colectiva y permanente del salario).¹⁰ También el “consenso keynesiano” alcanzó a estas sociedades: el papel central asignado a los gobiernos en la tarea de asegurar una demanda efectiva que permitiera niveles suficientes de expansión de la producción y el empleo, y la responsabilidad asignada al Estado en la protección de los grupos más pobres y en su incorporación a los beneficios sociales, constituyó un acuerdo tácito que comprometió a las fuerzas sociales y políticas más relevantes.¹¹

El alza brusca de los precios del petróleo en 1974 provocó la primera gran recesión económica desde la postguerra (con duros efectos sobre el empleo y los salarios), y precipitó el colapso del régimen de acumulación y del modo de regulación fordista en los países industriales. Pero la crisis del fordismo tenía raíces anteriores, manifiestas desde fines de los años sesenta en una caída del ritmo de aumento de la productividad y en una explosión significativa de los conflictos laborales (Lipietz, 1984; Crouch y Pizzorno, 1978). A lo anterior se agregó la introducción de nuevas tecnologías, incompatibles con la organización taylorista del trabajo por sus mayores exigencias de flexibilidad y descentralización (Montero, 1989). Esta crisis, por lo tanto, afecta a las

¹⁰ Este “fordismo periférico” —o latinoamericano— era por cierto parcial, pues el sector moderno representado en la industria coexistía con un sector “marginal” (Germani, 1969) o “informal” (PREALC, 1978) que no lograba ser absorbido por la “insuficiencia dinámica” propia del capitalismo periférico (Prebisch, 1976), dando lugar a una estructura socioeconómica “dual” o “heterogénea” (Cardoso, 1968; Pinto, 1970).

¹¹ Las nociones de “Estado nacional-popular”, así como el concepto de “Estado de compromiso”, dan cuenta precisamente de un esfuerzo por describir este Estado providente a la latinoamericana al cual se le reconoce un papel central en el desarrollo económico y en la integración social de los países de la región entre los años treinta y setenta.

políticas keynesianas —esto es, al concepto de descansar en el uso de políticas presupuestarias que permitan manipular la demanda agregada con miras a alcanzar el pleno empleo y un crecimiento económico estable— pero va más allá, pues abarca todo un régimen de acumulación y un modo de regulación (Jessop, Jacobi y Kastendiek, 1986). Esto explica que la crisis no se limitara sólo a los países con un Estado providente de tipo keynesiano, sino que adquiriera carácter mundial.

En América Latina la crisis del fordismo tomó ciertas formas peculiares, y diferentes según los países. En aquéllos de mayor desarrollo relativo, ella se tradujo en dificultades para sostener tanto la expansión de la industria (lo que suponía entrar a la “etapa difícil” de sustitución de bienes intermedios y de capital y ampliación de los mercados) como la aceleración de los procesos de incorporación social; esto desembocó en trastornos sociales y políticos que terminaron muchas veces en regímenes autoritarios (Foxley, 1985; Tironi, 1985; Hirschman, 1986). Pero en su forma más abierta la crisis estalló sólo en 1982, cuando las tasas de interés internacionales subieron espectacularmente. Hasta entonces la llegada de la crisis a América Latina se había postergado por la disponibilidad de recursos provenientes de una gran liquidez internacional; pero una vez terminado este fenómeno, se desencadenó la recesión económica, con su secuela de desempleo, desindustrialización, aumento de los trabajadores informales, reducción de los salarios, etc. (Tokman, 1989).

En los países industrializados la superación de la crisis significó el paso a un nuevo sistema de producción y de regulación —que ha sido denominado “postfordismo”— en el contexto de una reorganización de la economía mundial (Jessop, Jacobi y Kastendiek, 1986). Los rasgos fundamentales de este nuevo orden son los siguientes:

a) La introducción de la nueva tecnología basada en la microelectrónica, que produce importantes cambios en la organización taylorista del trabajo. La flexibilización de la producción termina con la homogeneización de la fuerza de trabajo, pues ahora ella se polariza entre los trabajadores manuales no especializados (muchos de los cuales no tienen por lo demás un carácter permanente) y los trabajadores altamente espe-

cializados con funciones creativas y de supervisión (Montero, 1989; Jessop, Jacobi y Kastendiek, 1986; Piore y Sabel, 1984).

b) El abandono del objetivo del pleno empleo y, junto con ello, de la expectativa, propia del modelo fordista, de niveles cada vez más altos de consumo masivo (Jessop, Jacobi y Kastendiek, 1986). El mercado masivo deja su lugar a un mercado cada vez más segmentado, y los bienes producidos en serie a bienes cada vez más personalizados.

c) La generalización de un empleo precario, transitorio o atípico, con baja protección social y alta dependencia de las coyunturas económicas, lo que significa que el núcleo asalariado estable se hace cada vez más pequeño (Córdova, 1986).

d) La extensión de la subcontratación y del salario individualizado, lo que deriva de la descentralización de la producción y la flexibilidad en el proceso de trabajo, y a la vez las incentiva. Junto con la disminución de la masa asalariada, se reduce también su cohesión interna, pues los salarios y las condiciones de trabajo dejan de ser negociados colectivamente.

e) El abandono de las políticas keynesianas y el desmantelamiento del Estado providente (Jessop, Jacobi y Kastendiek, 1986). Esto significa que: i) se promueve la privatización del sector público y la desregulación del sector privado; ii) el Estado sigue interviniendo en la economía, pero ya no para regular las fuerzas del mercado, sino para estimularlas mediante el manejo de la política monetaria y fiscal, y iii) los servicios sociales son transferidos al mercado y la política social del Estado se orienta de manera focalizada hacia determinados sectores, siguiendo criterios minimalistas.

Así como los países en desarrollo no fueron impermeables a la crisis del fordismo, tampoco son indiferentes a las nuevas tendencias que caracterizan al llamado postfordismo (Tokman, 1989). En efecto, la transición a un nuevo sistema de producción y regulación económico-social no es un fenómeno extraño a los países de la periferia. El hecho de que esta transición esté siendo directamente inducida por los gobiernos a través de las políticas de ajuste estructural recomendadas imperativamente por el FMI y el Banco Mundial no debe llevar a pensar que las transformaciones en curso son accidentales o pasa-

teras.¹² De otra parte, los cambios en curso no pueden interpretarse desde un punto de vista

¹² En toda transformación histórica de envergadura intervienen factores exógenos. Esto es todavía más válido en el caso de los países en desarrollo. Cuando no hay una potencia extranjera que ejerce una influencia dominante, es el Estado el que ejerce una influencia decisiva sobre la economía y la sociedad (Touraine, 1988). En un período reciente, todo el peso del Estado se orientó a promover una industrialización de tipo fordista y la modernización. Hoy en día ese mismo peso de los gobiernos y de las élites asociadas a ellos es el

puramente económico, pues ellos están relacionados con significativas mutaciones en las relaciones y los actores sociales, así como en el sistema político y en el clima ideológico, las que van más allá de los efectos inmediatos de la crisis y la transición.

que se ha puesto en juego para llevar a cabo el ajuste estructural que se estima necesario para transitar a un nuevo ordenamiento económico-social.

III

La resistencia de los actores sociales

Los actores sociales (vale decir, los grupos de individuos con intereses comunes cuya realización depende de su capacidad de acción colectiva organizada) desarrollan generalmente una actitud de resistencia a las políticas de ajuste estructural que buscan inducir la transición del orden fordista al postfordista. Esta reacción está motivada obviamente por la percepción de que tales políticas afectarán negativamente esos intereses comunes o por la incertidumbre que genera toda transformación del sistema económico-social.¹³

La resistencia mayor al ajuste estructural viene ciertamente de los sindicatos. Estos perciben de inmediato los efectos negativos sobre las condiciones de vida de los trabajadores y sobre el poder sindical que tienen la desocupación y el empleo precario, la flexibilización del mercado de trabajo, el desmantelamiento de los sistemas públicos de seguridad social y la reorientación

de la economía hacia los mercados externos. La resistencia es también instantánea entre los funcionarios del Estado y de las empresas públicas porque, salvo en la alta tecnoburocracia, la tendencia a la privatización conduce a la reducción de su número y a la declinación —al menos transitoria— de su status socioeconómico. Las asociaciones profesionales no son menos críticas, pues la desregulación les arrebató gran parte de sus funciones, que son transferidas al mercado. Pese a que las políticas de ajuste estructural buscan favorecer la acción empresarial, ellas también encuentran oposición en una parte del empresariado, en particular entre los productores de bienes no transables u orientados al mercado interno.

En principio, por lo tanto, el ajuste estructural generará la resistencia de la mayor parte de los grupos o actores sociales. Esa resistencia puede ser lo suficientemente eficaz como para impedir o paralizar la aplicación de las medidas destinadas a producir el cambio económico-social, o bien mostrarse ineficaz en el logro de ese objetivo. El que se dé uno u otro resultado dependerá básicamente del nivel de "corporativización" de la sociedad; vale decir, de la existencia de un sistema sociopolítico basado en organismos intermedios de gran cobertura que prácticamente monopolizan la relación entre los individuos

¹³ Pero hay también una razón de otra índole que explica esa resistencia. Como señala Touraine (1984), los actores sociales no son una fuerza de cambio social; al contrario, ellos están al centro del funcionamiento de una sociedad. En la transición en curso, por ejemplo, la iniciativa recae principalmente en el Estado y las élites; los actores sociales, en cambio, reaccionan más bien con una lógica de defensa del sistema dentro del cual ellos se desenvuelven.

y el Estado (Schmitter y Lehmbruch, 1979). En efecto, si en una sociedad hay una larga historia de corporativismo, las posibilidades de resistencia de los actores sociales serán elevadas, lo que puede obligar en algunos casos a desechar los intentos de reestructuración o a aplicar estrategias gradualistas de bases más consensuales. Pero éste es un fenómeno dinámico. Así, por ejemplo, la legitimidad social de una estructura corporativa puede desgastarse como efecto precisamente de los bloqueos que ella impone. En estas circunstancias, la capacidad de resistencia real de los actores sociales a las políticas de ajuste estructural —más allá de los discursos y declaraciones— puede llegar a ser mucho menor de lo que pudiera preverse. A esto hay que agregar que, en general, las posibilidades de oposición de los actores sociales se reducen si hay una crisis económica abierta y prolongada, pues ella irá fragmentando los intereses comunes y la organización sobre la que reposa cualquier acción colectiva.

Todo gobierno que se proponga aplicar medidas de reestructuración económico-social o de ajuste estructural deberá, entonces, quebrar la resistencia —cuya eficacia dependerá de los factores mencionados arriba— de ciertos actores sociales. Si no lo consigue se puede crear una situación de *impasse*, lo que prolongará la crisis o desorden que acompaña el agotamiento del viejo sistema de acumulación y regulación, y la transición a uno nuevo.

El análisis comparado permite identificar cuatro modelos por medio de los cuales los gobiernos han conseguido superar la oposición de los actores sociales.

a) El primer modelo (*autoritario*) es aquél en el cual la resistencia de los actores sociales es quebrada mediante el recurso a la fuerza, esto es, mediante la suspensión o limitación de los derechos de asociación y petición. Este procedimiento puede ser aplicado por gobiernos militares (como sucedió en Chile) y también por gobiernos democráticos (por ejemplo, en Bolivia). Normalmente este modelo se impone después de una profunda crisis política.

b) El segundo modelo (*de cooptación*) es aquél en el cual el gobierno logra dividir el frente social de resistencia, conquistando para sus políticas el apoyo de los empresarios y de una parte de los grupos medios. Estos sectores estarán más dispuestos a plegarse a los planes del gobierno

cuanto más intensa sea su “percepción de amenaza” (O'Donnell, 1977) frente a otras fuerzas sociales y políticas.

c) El tercer modelo (*político*) es aquél en el cual un gobierno fuerte desde el punto de vista electoral (sea porque ha obtenido una mayoría holgada en elecciones recientes o porque está respaldado por una coalición amplia) apela directamente a la ciudadanía u opinión pública, y conquista su apoyo para atacar y vencer las resistencias corporativistas.

d) El cuarto modelo (*de compromiso*) es aquél en el cual el gobierno consigue el apoyo de los sindicatos para llevar a cabo políticas de reestructuración que tienen costos para los trabajadores, a cambio de garantías en el largo plazo y de una mayor participación institucional en el diseño de la política económica.¹⁴ Para que un compromiso de este tipo se logre es necesario que los sindicatos depositen su confianza en el gobierno, y esto sucede generalmente cuando los partidos políticos próximos a ellos tienen algún grado de participación en ese gobierno.

Los modelos anteriores por supuesto son tipos ideales que no se dan de manera pura en ningún caso nacional; lo que se encuentra generalmente es una combinación original de esos tipos. Pero es importante retener, primero, que siempre habrá algún grado de resistencia de parte de los actores sociales frente a la transformación del sistema de acumulación y regulación; y, segundo, que si esa resistencia es quebrada por el gobierno (como ocurre en los tres primeros casos), los actores sociales quedarán severamente debilitados. En efecto, la impotencia manifiesta en la defensa de los intereses comunes de sus miembros lleva de inmediato a la preferencia por la acción individual, que estará orientada generalmente a la búsqueda conformista de una adaptación al nuevo orden económico-social que se va creando.¹⁵ En el caso de los sindicatos y de las asociaciones profesionales esto se traduce espe-

¹⁴ Esta transacción de “bienes económicos inmediatos” por “bienes políticos” (como es una mayor participación de los sindicatos en la toma de decisiones económicas) es lo que Pizzorno (1978) bautizó como *scambio político*.

¹⁵ Como lo señala Olson (1965, p. 7), obviamente que para un individuo no tiene sentido el contar con una organización cuando una acción desorganizada e individual puede servir sus intereses tanto o mejor que una organización.

cialmente en desafiliación y en un alto grado de autonomía de las organizaciones del “primer” nivel respecto de las del “segundo” y el “tercero”;

en el caso de los organismos empresariales, lo mismo lleva al congelamiento de su actividad corporativa.

IV

Desintegración y reorganización social

Las políticas de ajuste estructural son implementadas por los gobiernos para inducir el tránsito desde un sistema de acumulación y regulación en rápido agotamiento a otro nuevo. Siempre se aplican, por lo tanto, en un contexto de crisis económica, social, y muchas veces también política, la que puede manifestarse con grados diferentes de intensidad. A su vez, las medidas de ajuste tienden en un primer momento a agudizar esa crisis global. Esta situación de desorden fragmenta el sistema de estratificación social. Al mismo tiempo, conduce a un estado de anomia que lleva a que los individuos oscilen entre la apatía y la revuelta, pues no se perciben intereses comunes en torno a los cuales fundar una acción colectiva. Este cuadro de desintegración social lleva a que las élites y el Estado ocupen un papel central.

Desde el punto de vista de la estratificación social, una situación de crisis y tránsito de este tipo va aparejada a una menor diferenciación funcional de las clases o grupos sociales, y a la ampliación o robustecimiento de conglomerados (estamentos, grupos marginales, élites) que no se constituyen a partir de las relaciones económicas. Esto lleva a que la estructura de status y roles pierda complejidad y se vuelva altamente inestable, y hace que se refuercen —como un reflejo defensivo— los nexos internos de los grupos primarios, lo que aumenta la segmentación social. La desocupación masiva y prolongada, por ejemplo, trastoca todo el sistema de estratificación (desde las clases hasta la familia) y des-socializa al individuo, que tiende a recluirse en sus grupos más próximos (Jahoda, Lazarsfeld y Zeisel, 1971).

Pero las crisis globales tienen manifestaciones que van más allá de la fragmentación de la base material de los grupos sociales. Implican también un severo debilitamiento de los referen-

tes valóricos y simbólicos que cohesionan a una sociedad. En casos límites esto puede desembocar en una situación de anomia, esto es, en la ausencia de reglas capaces de normar el comportamiento de los individuos. Así sucede especialmente cuando hay procesos acelerados de sustitución de un cierto sistema socioeconómico por otro. Si este proceso se prolonga excesivamente en el tiempo o aborta en el camino, las probabilidades de caer en una situación de anomia son muy altas, pues el patrón “moderno” se hace súbitamente inaccesible, en circunstancias en que el patrón “tradicional” ya no existe más.¹⁶ Cuando no hay reglas que provean de pautas de conducta estables, los grupos de interés se desintegran, se debilitan los lazos de solidaridad afectiva que atan a los individuos a la sociedad global, y lo que cunde es la desafección respecto al orden social, o individualismo.

La falta de regulación de las relaciones sociales configura una realidad inestable e insatisfactoria desde el punto de vista afectivo, lo que engendra en ciertos individuos “imágenes de sustitución” idealistas. Cuando caen en el “romanticismo” —como bautizó Parsons a este fenómeno— los individuos son altamente proclives a abandonar la apatía por una movilización corta e intensa —que puede tomar la forma incluso de una revuelta violenta— que les brinde una imagen fuerte y respetada de sí mismos (Kornhauser, 1959). La muchedumbre, en efecto, los hace visibles, los saca del anonimato y de la mediocridad

¹⁶ Cuando se produce una transición abortada entre un orden social y otro, los individuos se ven expuestos a fuertes tensiones. Después de haber sido forzados a adaptarse al “nuevo orden” —con las consiguientes tensiones psicológicas que ello implica— se encuentran de pronto con que sus esfuerzos fueron estériles, pues ese orden nunca terminó de consolidarse.

de la vida cotidiana, les permite experimentar un sentimiento de solidaridad; en fin, otorga un sentido a sus existencias (Graumann y Kruse, 1984).¹⁷

En condiciones de crisis y desintegración social no hay por lo tanto actores sociales, sino apenas conductas defensivas o adaptativas y movilizaciones expresivas que muchas veces son manipuladas por las élites. Las asociaciones intermedias desaparecen o se debilitan, y ante la inseguridad que produce la atomización, los individuos tienden a replegarse en grupos primarios basados en nexos de tipo afectivo, lo que ahonda su aislamiento y la segmentación social. Las acciones de índole defensiva —que pueden tomar la forma de revueltas masivas, especialmente de los grupos marginados— se orientan fundamentalmente a defender la identidad de un grupo o a elevar una protesta moral, y no a hacer avanzar intereses comunes con base en la estructura socioeconómica (Touraine, 1984; 1987). El desagrado o la frustración que genera la desintegración social tampoco lleva a reacciones de violencia colectiva, pues ésta implica la existencia de grupos sociales dotados de identidad, organizados y con recursos propios, lo que tampoco se produce en una situación como ésta.¹⁸

Hay que tener en cuenta que los síntomas de desintegración social se presentan en toda transición de un orden económico-social a otro. Se trata de períodos en los que la suerte de los individuos se disocia de la colectividad, con lo cual se reduce la importancia de la acción colectiva y de los actores sociales. Representa, literalmente, una decadencia de la sociedad; pero desde un punto de vista histórico es posible afirmar que el relajamiento de los nexos sociales es un fenómeno que precede siempre al “renacimiento” de las

¹⁷ La inestabilidad psicológica que provoca una situación de desintegración social es lo que hace a los individuos vulnerables a la seducción de líderes populares carismáticos, de figuras proféticas de origen religioso que ofrezcan el restablecimiento en el “más allá” de la comunidad perdida, y de ideologías autoritarias de diferente signo ideológico (Kornhauser, 1959; Moscovici, 1981).

¹⁸ Como lo hemos demostrado en otros trabajos (Tironi, 1989a y 1989b), las condiciones de desintegración social no engendran una disposición particular al uso de la violencia sino que engendran, al contrario, una actitud de pasiva resignación.

civilizaciones, pues rotas las rutinas se quiebra la conformidad, y esto estimula la creatividad y la reflexión de las sociedades sobre sí mismas.¹⁹

Una situación de desintegración social —salvo casos excepcionales— no puede durar indefinidamente, como parecería cuando se está en medio de la crisis. Un nuevo orden va naciendo paulatinamente del desorden; la continuidad emerge nuevamente después de la ruptura. Surgen nuevos mitos y se reformulan los antiguos, y ellos vuelven a dar a la sociedad un destino común. El uso va afirmando nuevos ritos, y éstos retoman su función de integrar al individuo en la sociedad y transformar la desorganización en regularidad, el desorden en orden (Balandier, 1988). La estructura económico-social adquiere formas cada vez más regulares, lo que va determinando rutinas, expectativas y roles. En fin, se consolidan nuevas normas e instituciones (en el plano tanto político como social) que con el tiempo van ganando progresivamente en legitimidad. La adaptación al nuevo orden la realizan primero los individuos, pero éstos son seguidos después por los actores colectivos, tanto políticos como sociales.

La superación de la crisis y del estado de desintegración social —así como la rapidez con que esto se logre— dependerá de un conjunto de factores, entre los cuales cabe mencionar:²⁰

- a) La existencia de una élite gubernamental que persista en la aplicación del proyecto de reestructuración económico-social;
- b) La presencia de una clase empresarial que

¹⁹ Las crisis, y también el desorden y el “caos” —como lo prueban los avances científicos más recientes— no son sólo síntomas de un “disfuncionamiento” de la sociedad; son también momentos “generadores de innovación”, de “surgimiento simultáneo de nuevas y numerosas posibilidades”, y “una coyuntura en la cual la sociedad se hace más locuaz” y más transparente, lo que favorece en alto grado “la capacidad del sistema social de reflexionar sobre sí mismo” (Balandier, 1988). Las crisis y los períodos de desintegración social conducen por lo tanto a profundas redefiniciones de los actores sociales, tanto por las transformaciones de sus bases materiales y de las regulaciones institucionales a las que están sujetos, como por el superior nivel de conocimiento de sí mismos y del sistema que alcanzan a raíz de ellas.

²⁰ Por cierto que aquí se excluyen los factores estrictamente económicos o de política económica, como podrían ser la situación de la relación de precios del intercambio internacional o la consistencia de las medidas macroeconómicas aplicadas.

muestra capacidad para reciclarse y adaptarse al nuevo sistema de regulación y a la reinserción internacional de la economía en cuestión, en vez de reproducir las actitudes y conductas propias del viejo sistema fordista-keynesiano;

c) El apoyo a las políticas de ajuste en sectores de las clases medias a los que se puede interesar en participar en una nueva "cultura empresarial", así como de grupos privilegiados de la clase obrera interesados en proteger su status;

d) La aplicación de reformas institucionales que remodelan las relaciones sociales en ciertas áreas claves como aquéllas orientadas a remodelar el mercado de trabajo y a desregular las relaciones laborales.

Los actores sociales salen de su postración y recuperan su protagonismo sólo una vez que la reestructuración económico-social se ha consolidado. En efecto, ellos no pueden rearticularse

en un contexto de crisis económica, de reorganización de los sistemas de producción y regulación, de transformación institucional y de cambio político.²¹ De allí entonces que muchas veces llame la atención que el "silencio" de los actores sociales perdure más allá del punto de quiebre a partir del cual la crisis empieza a ser superada. Pero esto es normal, pues siempre habrá una brecha entre el momento de la reorganización económica e institucional y el momento de la rearticulación de los actores sociales, ya que el segundo proceso reposa sobre el primero.

²¹ Como ya se ha señalado, los actores sociales no son agentes de cambio, sino del funcionamiento de las sociedades (Touraine, 1984). Por lo mismo, ellos no pueden desplegarse antes de que se recupere una cierta estabilidad económica y de que se cree una "arena" político-social debidamente regulada.

V

Segmentación social y acción colectiva

El fin del régimen de acumulación y regulación fordista inducido por las políticas de ajuste estructural conlleva profundas transformaciones en la estructura social y, por lo tanto, en los actores sociales y en el sistema de relaciones de ellos entre sí y con el Estado. Para ponerlo en términos sintéticos, estas transformaciones echan por tierra el viejo paradigma de la modernización, según el cual este proceso empuja a las sociedades a una homogeneización creciente (de sus creencias, actitudes y organización económica y social) en torno al modelo industrialista, a través de la producción, el consumo y la comunicación de masas. Con el fin del fordismo toma fuerza, en cambio, la imagen de una sociedad integrada por diversos segmentos organizados "en torno a diferentes reglas, procesos e instituciones que producen diferentes sistemas de incentivos y desincentivos a los cuales responden los individuos" (Berger y Piore, 1980, p. 2. Traducción de los autores); estos segmentos son a la vez "un todo coherente que obtiene su unidad tanto de la con-

sistencia de sus reglas internas y organización, como de la estabilidad que caracteriza sus relaciones con el resto de la sociedad" (Berger y Piore, 1980, p. 2. Traducción de los autores). Hasta hace un tiempo la segmentación y el dualismo parecían rasgos exclusivos de las sociedades *en vías* de modernización; con el fin del fordismo, la segmentación y el dualismo parecen haberse transformado en rasgos *de* la modernización: la interpretación de los cambios que están sobreviniendo en las diferentes partes del mundo puede apelar por lo tanto al mismo conjunto de conceptos.²²

²² Esto significa que lo que ocurre en Colombia o Singapur, por ejemplo, no es estructuralmente diferente de lo que está sucediendo en Italia o Gran Bretaña. Por lo mismo, el análisis de las grandes tendencias de las sociedades contemporáneas se puede hacer, hoy más que nunca, empleando un mismo marco de referencia, y no separando el caso de los países desarrollados y el de aquéllos en vías de desarrollo. Esto representa, a la vez que un desafío, una inmensa posibilidad para hacer avanzar las ciencias sociales.

Muchas de las tendencias que, en momentos de la crisis y del ajuste estructural parecen apuntar a la fragmentación y desintegración sociales, terminan por ser constitutivas de este nuevo orden social: por ejemplo, la fragmentación deviene en segmentación; la desintegración en pluralismo, y así sucesivamente. En la medida en que se consolida e institucionaliza la heterogeneidad social, se reduce a un mínimo el rango de los "intereses comunes" de los que habla Olson (1965). Con ello decaen la acción colectiva centralizada y los actores sociales hegemónicos, y cunden en cambio la acción individual, la organización en torno a grupos primarios o locales, y la acción social segmentada, descentralizada y sobre materias puntuales, con una articulación que proviene básicamente de los partidos políticos o del Estado.

Esta inmensa mutación afecta crucialmente al actor sindical, al empresariado, y a sus relaciones mutuas. Ella abre incógnitas acerca de lo que va a ocurrir con los grupos que ocupan las posiciones más marginales en la nueva estructura dualista, ahora que se esfuma el objetivo modernista de la integración social como homogeneización. Por último, queda la interrogante respecto del papel que ha de desempeñar el Estado en una sociedad basada en la segmentación y cuando él ha perdido buena parte de sus instrumentos reguladores y su rol en la producción y distribución de los servicios sociales básicos.

1. *El sindicalismo y el empresariado*

En la literatura hay consenso en que el sindicalismo sale severamente debilitado de los cambios en curso (Regini, 1986; Córdova, 1986; Piore, 1986). Durante la crisis que acompañó la reestructuración económico-social, experimentó los efectos del desempleo, de la caída de los salarios y de la precarización del empleo, y en muchos casos también el fracaso de su resistencia a las políticas de ajuste estructural.

Pero el debilitamiento del actor sindical tiene causas que van más lejos. Estas dicen relación con ciertas características del nuevo régimen de acumulación que erosionan las condiciones sobre la base de las cuales se desarrolló el sindicalismo y la negociación colectiva. En efecto, tiende a desaparecer el llamado empleo asalariado a tiem-

po completo; esto es, aquél localizado en grandes establecimientos industriales, con un salario estable negociado colectivamente, dependiente siempre de un mismo empleador y protegido por leyes sociales y beneficios garantizados por el Estado (Córdova, 1986). El desplazamiento del empleo en la industria por el empleo en los servicios, los cambios tecnológicos y la descentralización de la producción, entre otros factores, han conducido a generalizar el empleo atípico, que incluye el auto-empleo a través de actividades independientes o la formación de pequeñas empresas, el trabajo clandestino, el empleo informal, y los contratos en los que se dan una o más de las siguientes características: subcontratación, trabajo a tiempo parcial, contrato a plazo fijo o salario flexible.²³ Esta mutación del mercado de trabajo fragmenta la base social del sindicalismo, lo que reduce la capacidad de éste para representar los intereses agregados o comunes de los trabajadores y para canalizar organizadamente su movilización (Regini, 1986). En el largo plazo, esto es lo que explica la caída en la afiliación sindical (Córdova, 1986), así como el estallido cada vez más común de conflictos o huelgas de carácter espontáneo (*wildcat strikes*) que escapan al control de los propios sindicatos y que afectan a ciertas categorías específicas de trabajadores.

Pero el debilitamiento del actor sindical está relacionado también con el fin de las condiciones que hacían posible algún grado de concertación en la formulación de la política económica entre los sindicatos, los empresarios y el Estado lo que en Europa ha sido llamado el "modelo neocorporativista". Este modelo suponía, en lo que respecta a los sindicatos, "un alto grado de centralización y concentración... combinado con su monopolio representacional" (Regini, 1984 y 1986), lo cual está cada vez más lejos de verificarse a raíz de la caída del poder sindical como efecto de la fragmentación de su base

²³ Córdova (1986) da algunas cifras impresionantes de la expansión de este empleo atípico. Así, por ejemplo, en 1985 el 28% de los ocupados en Noruega lo estaban a tiempo parcial; en los años recientes dos tercios de los nuevos contratos en Portugal y Suecia fueron establecidos con plazo fijo; en 1984 el 18% de la fuerza de trabajo en España tenía empleos clandestinos; en Corea un tercio de la fuerza de trabajo está incorporada al empleo atípico.

social.²⁴ El modelo concertacionista suponía también un Estado intervencionista y regulador capaz de organizar y de obligar al cumplimiento de los acuerdos, y que disponía de recursos públicos (beneficios sociales y fiscales, empleos) que eran parte del proceso de negociación. Todo ello desaparece con el dismantelamiento del Estado providente keynesiano (Goldthorpe, 1984).

Pero así como debilita al sindicalismo, la reorganización económica fortalece al empresariado. En el caso de los países en desarrollo, el sector más favorecido es aquél ligado a la economía internacional, es decir, el que produce bienes transables, y el de servicios financieros y comerciales; a la inversa, la reestructuración perjudica al sector de la industria tradicional orientada a un mercado interno protegido, pues debe entrar a competir con las importaciones. Los grados y los tipos de incorporación del empresariado al nuevo régimen de acumulación son por lo tanto muy diversos; la tendencia a la segmentación no pasa por alto a este sector. Esta segmentación repercute sobre la organización corporativa del empresariado. Al igual que en el caso sindical, ésta no puede aspirar a representar centralizadamente los "intereses comunes" del sector, lo que conduce a su progresivo debilitamiento. A esto se le suma la presencia de un Estado que ha abandonado parte importante de sus prerrogativas en la regulación de la economía, por lo que pierde sentido la organización de los empresarios para ejercer presión sobre él. En una estructura económico-social más segmentada, y donde la regulación corre por cuenta del mercado, lo más probable es que tome fuerza la actuación individual de los empresarios y decline la organización corporativa del empresariado.²⁵

Como tendencia general, el fin del fordismo y del Estado providente y las medidas de desregulación y privatización hacen que las relaciones

de poder se alteren a favor del empresariado como conjunto (Regini, 1986). Esto lleva a que muchos empresarios imaginen que los conflictos de clase pueden dejarse nuevamente a las fuerzas del mercado, y eliminar las formas de concertación económico-social del pasado, sobre las cuales tienen ahora un juicio negativo. Pero en la mayoría de los países —en especial en la Europa de tradición socialdemócrata— prescindir por completo del consentimiento de los sindicatos no es posible. La estrategia empresarial se dirige entonces a ganar en capacidad de negociación aprovechando la "dualización" de la estructura económica y social y la segmentación del poder sindical y de las relaciones industriales: en los sectores o empresas donde hay sindicatos débiles, se actuará discrecionalmente; y en los sectores o empresas donde los sindicatos son más fuertes, se buscará su cooperación a través de compromisos locales (Regini, 1986). En ambos casos, sin embargo, se trata de sacar la negociación del nivel más político (como lo es si se desarrolla a escala regional o nacional) y situarla al nivel de industria o establecimiento, pues cuanto más directa sea la negociación menores son las posibilidades de un conflicto abierto.²⁶

Ante esa estrategia empresarial y en un contexto caracterizado por la segmentación, el sindicalismo enfrenta una encrucijada (Goldthorpe, 1984). Un primer camino lo lleva a oponerse al "dualismo" en nombre de los intereses generales de la clase trabajadora. En este caso la acción del sindicalismo se orientará básicamente hacia el "mercado político", donde representará al conjunto de la "clase trabajadora" (incluidos los desocupados y los trabajadores atípicos) para obtener una legislación que atenúe el dualismo e intentar la negociación de un nuevo contrato social. El otro camino que se le abre al sindicalismo es el de aceptar la segmentación y concentrarse en la defensa de los intereses sectoriales específicos de sus afiliados a nivel de las unidades de

²⁴ Este proceso afecta sobre todo a las organizaciones sindicales llamadas de "tercer nivel" (las confederaciones nacionales o regionales), pues su razón de ser es precisamente la representación de los intereses agregados, los que se hacen más tenues con la segmentación. Los organismos de "segundo" y "primer" nivel (las federaciones y los sindicatos de fábrica, respectivamente) están en mejores condiciones para resistir a estas tendencias.

²⁵ Al igual que en el caso sindical, la declinación de la organización corporativa afectará más a las confederaciones empresariales (de nivel nacional y regional) que a las fede-

raciones u otros organismos al nivel de rama industrial o local.

²⁶ En muchos casos las políticas de ajuste estructural van acompañadas de reformas en la institucionalidad laboral destinadas a desincentivar la negociación por rama industrial y nacional y a promover la negociación por empresa, así como a limitar el poder de las organizaciones sindicales de segundo y tercer nivel.

producción: es lo que se ha llamado "formas microcorporativas de sindicalismo" (Regini, 1986; Goldthorpe, 1984). Las situaciones y los estilos pueden variar de país en país, pero la tendencia general es hacia un acomodamiento del sindicalismo a la nueva estructura social, a lo que éste llega a veces incluso después de haber intentado el primero de los caminos señalados.

2. Los grupos marginales

Entre los segmentos que constituyen las sociedades contemporáneas algunos se identifican por ocupar las plazas más precarias en el mercado de trabajo (ocupaciones inestables o de baja productividad) o estar simplemente excluidos de aquél; por situarse en los niveles más bajos en la escala de ingresos; por habitar en zonas geográficas especiales, y por carecer de medios propios de movilidad social. En los países en desarrollo, este segmento ha recibido el nombre de "marginal" o "informal".²⁷ Aunque no se trata de un fenómeno exclusivo de estas sociedades, es evidente que en ellas éste es mucho más masivo que en los países industrializados; al mismo tiempo, en el primer tipo de países la discontinuidad entre el segmento marginal y los demás segmentos de la sociedad es mucho más acentuada.²⁸ Ahora bien, en los países no industrializados, la reestructuración económica y social suscitada por las políticas de ajuste estructural ha hecho más voluminoso este segmento marginal, ha acentuado la distancia social entre éste y los demás segmentos de la sociedad, y ha estrechado los canales de movilidad social de que disponen los grupos marginales (canales de movilidad que han estado históricamente asociados a la acción social del Estado).

²⁷ Sobre el tema de la "marginalidad" y del "sector informal" existe una abundante literatura a partir de los años sesenta, especialmente en América Latina. Revisiones recientes se pueden encontrar en Tironi (1990) y Tokman (1978 y 1987).

²⁸ Originalmente la noción de *dualismo* fue utilizada en América Latina para referirse a una sociedad dividida en dos segmentos completamente autónomos, discontinuos o "afuncionales" (ver, por ejemplo, Nun, 1969). El mismo término ha sido ampliado posteriormente por Piore y Sabel (1984) para referirse a la segmentación y discontinuidad *en general*, la que se observa tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados.

La posición de los grupos marginales en la estructura socioeconómica vuelve difícil que ellos se constituyan en actores sociales tradicionales. Este es un segmento compuesto por una infinidad de subsegmentos con escasa unidad interna y casi sin interrelaciones recíprocas. De allí entonces que no sea posible identificar intereses comunes que puedan dar lugar a una acción colectiva y a ser representados por una organización en órganos institucionalizados de participación.²⁹ Por esto la acción de los grupos marginales ha sido históricamente heterónoma respecto al Estado. Antes del ajuste estructural este último intentaba responder a sus demandas; en la lógica del nuevo orden, esa función queda librada básicamente al funcionamiento del mercado. Los grupos marginales ven en ello la cristalización indefinida de un dualismo que rechazan. La frustración que esto genera es lo que en buena medida explica las revueltas que estallan periódicamente en ciudades del Tercer Mundo a partir de la aplicación de las políticas de ajuste estructural. Pero en la medida en que estos comportamientos no consiguen un cambio de la situación, lo que sobreviene en seguida es una actitud de resignación y conductas conformistas (Tironi, 1989b).

Se ha mencionado la hipótesis de que el sindicalismo podría representar a estos segmentos marginales, lo que daría más carácter orgánico y más proyección a sus acciones. Sin embargo, el actor sindical de hoy tiende precisamente a lo contrario, esto es, a concentrarse en la defensa de los intereses sectoriales de sus afiliados, renunciando a las apelaciones genéricas a la clase y, más todavía, al pueblo. En una sociedad que se dualiza, los sectores marginales tienden a transitar entre una movilización anómica o de masas, la resignación y el conformismo, o la dependencia del Estado.

3. Estado y partidos políticos

El fin de toda forma de Estado providente im-

²⁹ La presencia de grandes segmentos marginales inorgánicos y sin representación independiente se ha interpretado como uno de los factores que han impedido en América Latina las soluciones basadas en la concertación social y, al mismo tiempo, como uno de los factores que ha precipitado las soluciones populistas en las que la incorporación de esos grupos corre por cuenta directa del Estado.

plica que el Estado renuncia a su papel como ente de integración social. La provisión de servicios sociales con un sentido universalista tiene efectos redistributivos a la vez que abre canales de movilidad, lo que reduce la segmentación y, por esa vía, favorece la cohesión social. La transferencia de esos servicios a la regulación del mercado y, junto con ello, la tendencia a una acción social focalizada, discrecional y minimalista, simplemente reproduce —cuando no cristaliza— la segmentación o “dualismo”. Al no estar abierta la posibilidad de regresar al viejo orden, los Estados se ven obligados a compensar las tendencias a la segmentación social con el empleo al máximo de los factores de integración política. Esto es lo que explicaría el valor que se le asigna a la re-

creación de los símbolos nacionales y la atención prestada al funcionamiento de las instituciones. El papel de los partidos políticos toma en este sentido una importancia fundamental. En el mundo entero, ellos son cada vez menos representantes de segmentos sociales específicos en conflicto, para transformarse en organismos que apelan a la unidad nacional y que cuentan con una base social heterogénea.

Para decirlo brevemente, se trata de compensar la contracción del rol *social* del Estado con un reforzamiento de su rol *político*. Está por verse, sin embargo, si esto es suficiente para contener el riesgo de que en los países en desarrollo la segmentación o “dualismo” se transforme en desintegración social.

Bibliografía

- Altvater, E., K Huebner y M. Stanger (1986): The end of keynesian consensus, *Economic Crisis, Trade Unions and the State*, O. Jacobi, B. Jessop, H. Kastendiek y M. Regini (comps.) Londres, Croom Helm.
- Balandier, G. (1988): *Le désordre*, París, Fayard.
- Berger, S. y M. Piore (1980): *Dualism and Discontinuity in Industrial Societies*, Cambridge, Massachussets, Cambridge University Press.
- Cardoso, F.H. (1968): *Cuestiones de sociología del desarrollo en América Latina*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria.
- Córdova, E. (1986): Del empleo total al trabajo atípico: ¿hacia un viraje en la evolución de las relaciones laborales?, *Revista Internacional del Trabajo*, N° 4, vol. 105, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT), octubre-diciembre.
- Cortázar, R. (1989): Ajuste estructural: una perspectiva macroeconómica y de economía política, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT), Departamento de Empleo y Desarrollo, febrero, mimeo.
- Crouch, C. y A. Pizzorno (1978): *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe since 1978*, Nueva York, Holmes & Meier Publishers, Inc.
- Duchéme, G. (1989): Le libéralisme de Gorbachev ou le plus court chemin de la rigueur à l'austérité, *Le Débat*, N° 56, París, septiembre-octubre.
- Foxley, A. (1985): *Condiciones para una democracia estable*, Santiago de Chile, Editorial Aconcagua.
- Germany, G. (1969): *Sociología de la modernización*, Buenos Aires, Editorial Paidós.
- Goldthorpe, J.H. (comp.) (1984): *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, Oxford, Clarendon Press.
- Graumann y Kruse (1984): Masse, foule et densité, *Psychologie Sociale*, S. Moscovici (comp.), París, PUF.
- Hirschman, A.O. (1986): *The Political Economy of Latin American Development: Seven Exercises in Retrospection*. Trabajo presentado en el XVIII Congreso Internacional de la Latin American Studies Association, Boston, 23-25 de octubre, mimeo.
- Jaffre, J. (1989): La difficulté d'être de la Gauche, *Le Monde*, París, 10 de octubre, última edición internacional.
- Jahoda, M., P.F. Lazarsfeld y H. Zeisel (1971): *Marienthal: The Sociography of an Unemployed Community*, Chicago, Aldine Atherton.
- Jessop, B., O. Jacobi y H. Kastendiek (1986): Corporatist and liberal responses to the crisis of postwar capitalism, *Economic Crisis, Trade Unions and the State*, B. Jessop, H. Kastendiek y M. Regini (comps.), Londres, Croom Helm.
- Kornhauser, W. (1959): *The Politics of Mass Society*, Glencoe, Illinois, The Free Press.
- Lipietz, A. (1984): *La mondialisation de la crise générale du fordisme: 1967-1984*, Publicación N° 8413, París, CEBREMAP, mayo.
- Montero, C. (1989): *Cambio tecnológico, empleo y trabajo*, Documento de Trabajo N° 33, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo (PREALCO/OIT), Santiago de Chile, mayo.
- Moscovici, S. (1981): *L'âge des foules*, París, Fayard.
- Mosley, P. y J. Toye (1988): The design of structural adjustment programmes, *Development Policy Review*, vol. 6, Beverly Hills, California, Sage Publications, Inc.
- Nun, J. (1969): Sobre población relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal, *Revista Latinoamericana de Sociología*, N° 2, vol. 4, Buenos Aires, Centro de Investigaciones Sociales del Instituto Torcuato di Tella, julio.
- O'Donnell, G. (1977): Reflexiones sobre las tendencias de cambio del Estado burocrático-autoritario, *Revista Mexicana de Sociología*, N° 1, vol. 39, México, D.F., Universidad Nacional de México (UNAM), Instituto de Investigaciones Sociales, enero-marzo.

- Olson, M. (1965): *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Pinto, A. (1970): Naturaleza e implicaciones de la "heterogeneidad estructural" de la América Latina, *El Trimestre Económico*, N° 145, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, enero-marzo.
- Piore, M. (1986): The decline of mass production and union survival in the USA, *Industrial Relations Journal*, vol. 17, N° 3, cuarto trimestre.
- Piore, M. y C. Sabel (1984): *The Second Industrial Divide*, Nueva York, Basic Books, Inc.
- Pizzorno, A. (1978): Political exchange and collective identity in industrial conflict, *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe since 1978*, C. Crouch y A. Pizzorno (comps.), Nueva York, Holmes & Meier Publishers, Inc.
- PREALC (Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe) (1978): *Sector informal: funcionamiento y políticas*, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Prebisch, R. (1976): Crítica al capitalismo periférico, *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), primer semestre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.76.II.G.2.
- Przeworski, A. (1983): Compromiso de clase y Estado: Europa occidental y América Latina, *Estado y política en América Latina*, N. Lechner (comp.), México, D.F., Editorial Siglo XXI.
- _____ (1985): *Capitalism and Social Democracy*, París, Cambridge University Press/Maison de Sciences de L'Homme.
- Regini, M. (1984): The conditions for political exchange: how concertation emerged and declines in Italy and Great Britain, *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, J. H. Goldthorpe (comp.), Oxford, Social Science Research Council, Clarendon Press.
- _____ (1986): Political bargaining in Western Europe during the economic crisis of the 1980's, *Economic Crisis, Trade Unions and the State*, O. Jacobi, B. Jessop, H. Kastendiek and M. Regini, Londres, Croom Helm.
- Schmitter, P. y G. Lehmbruch (comps.) (1979): *Trends Toward Corporatist Intermediation*, Londres, Sage Publications, Inc.
- Tironi, E. (1985): *El liberalismo real*, Santiago de Chile, Editorial Sur.
- _____ (1988): Sindicalismo y concertación social: alcances teóricos, *Política económica y actores sociales*, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC)/Organización Internacional del Trabajo OIT (comp.), Santiago de Chile.
- _____ (1989a): *¿Pobreza = frustración = violencia? Crítica empírica a un mito recurrente*, Working Paper N° 123, Notre Dame, Indiana, The Hellen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, mayo.
- _____ (1989b): *Mercado de trabajo y violencia*, Documento de Trabajo N° 335, Santiago de Chile, Programa Regional del Empleo para América Latina PREALC/Organización Internacional del Trabajo OIT, mayo.
- _____ (1990): *Autoritarismo, modernización y marginalidad*, Santiago de Chile, Editorial Sur.
- Tokman, V.E. (1978): An exploration into the nature of informal sector relationship, *World Development*, vol. 6, N° 9/10, Oxford, Pergamon Press Ltd., septiembre-octubre.
- _____ (1987): El sector informal: Quince años después, *El Trimestre Económico*, vol. 54, N° 215, México, D.F. Fondo de Cultura Económica, julio-septiembre.
- _____ (1989): *Mercados de trabajo y empleo en el pensamiento económico latinoamericano*, Ginebra, mayo, mimeo.
- Touraine, A. (1984): *Le retour de l'acteur*, Essai de Sociologie, París, Fayard.
- _____ (1987): La centralidad de los marginales, *Marginalidad, movimientos sociales y democracia*, Santiago de Chile, Propositiones/Sur.
- _____ (1988): *La parole et le sang*, París, Odile Jacob.

La selectividad como eje de las políticas sociales

*Percy Rodríguez Noboa**

El costo social de la crisis de los años ochenta y la consiguiente aplicación de ajustes a la economía vienen planteando en la región algunos problemas que, junto con la marcada regresión de los principales índices vitales, ocasionan nuevas tensiones sociales en los sistemas institucionales y generan otras formas de expresión, a pesar de la importante expansión del ejercicio democrático representativo en los últimos años.

Dada la complejidad de la situación, los países de la región han renovado su búsqueda de nuevos cauces institucionales y técnicos para acrecentar la capacidad redistributiva de sus economías, optimizar los beneficios e imprimir más dinamismo a los mecanismos de que dispone la sociedad para incrementar la satisfacción de las necesidades personales y colectivas.

Frente a este escenario, conviene detenerse a examinar el comportamiento de la inversión y el gasto fiscal, su vinculación con los programas de compensación social, y los correspondientes marcos institucionales constituidos por los actuales fondos de emergencia e inversión social. La compensación social encuentra en la focalización (o selectividad) uno de sus instrumentos más utilizados en los últimos años. La aplicación de este instrumento, sin embargo, exige algunas precisiones y cuidados que se destacan en el presente artículo.

Cabe decir que el tema de la compensación social ha venido generando desafíos conceptuales y técnicos que se hacen evidentes en las numerosas y recientes experiencias nacionales de creación o funcionamiento de Fondos sociales. Entre otros, han surgido interrogantes vinculados a los límites entre asistencialismo y eficiencia de la inversión, la viabilidad de las políticas sociales en el corto plazo y los alcances de la expansión del sector informal o del empresariado popular en la región.

*El autor es Asesor Técnico Principal del Proyecto Regional PNUD/ILPES (RLA/86/029), "Nuevas técnicas de planificación". Este trabajo fue expuesto originalmente en el Seminario sobre Descentralización Fiscal y Proyectos Sociales patrocinado por el Instituto de Desarrollo Económico (IDE) del Banco Mundial y el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), en la sede de la CEPAL (Santiago de Chile, octubre de 1990).

Introducción

El largo y conocido debate sobre las formas efectivas de vincular las variables económicas y sociales del crecimiento está lejos de concluir. Las insatisfacciones y deterioros de los años ochenta han permitido apreciar nuevas limitaciones de aquella vinculación, así como la necesidad de ampliar los cauces para la interacción política y técnica de ambas dimensiones del desarrollo en un momento de grave crisis regional que ha llevado a aplicar ajustes económicos de alto costo social.

Las carencias sociales de los últimos años han dado lugar a un fenómeno nuevo para la programación del crecimiento: la rápida expansión de la formulación y ejecución de políticas sociales de emergencia. En efecto, el "corto plazo social", postergado por décadas debido a los plazos largos en que se desarrollan por naturaleza los fenómenos sociales, ha pasado rápidamente —con diversas denominaciones y alcances— a ser un instrumento protagónico de acción pública y no gubernamental a través del concepto y la práctica de programas de compensación social.

La compensación de insatisfacciones y rigideces sociales se ha convertido, entonces, en un instrumento de carácter transitorio que busca recuperar niveles de vida perdidos, y que solamente puede alcanzar sus propósitos en el marco de un conjunto de políticas económicas cuyos objetivos sean coincidentes, y que ponderen en el corto plazo criterios tanto de crecimiento como de redistribución, para hacer eficaces los programas sociales de emergencia.

Entre las variables económicas más vinculadas a los comportamientos sociales en la situación actual, la inversión y el gasto público merecen algunas precisiones que el presente artículo destaca brevemente, con miras a contribuir a recientes avances en el conocimiento de estas materias y, en general, de los efectos del comportamiento fiscal sobre los programas sociales de corto plazo.

Asimismo, en el marco del examen de los alcances y posibilidades de las políticas sociales de corto plazo que realiza el Proyecto Regional PNUD/ILPES (RLA/86/029), se examina aquí el concepto y la práctica de la selectividad o focalización, que se ha convertido en uno de los elementos centrales de los nuevos esfuerzos de la región por corregir en plazos cortos las consecuencias adversas más agudas de la crisis y de los ajustes económicos.

Al mismo tiempo, junto a la rápida expansión de los nuevos programas sociales se destaca la creación de renovadas formas institucionales, constituidas por los fondos sociales o de inversión social, y la riqueza instrumental y operativa que viene acumulando la región en los campos de la compensación social, en momentos en que estos programas se vienen aplicando en casi todos los países de América Latina.

La puesta en marcha de programas compen-

satorios ha dinamizado la consideración de importantes aspectos complementarios, como son los sistemas de formulación, evaluación y gestión de proyectos sociales, y se ha vinculado con temas vigentes, como son la expansión del empresariado popular, el énfasis en los programas de descentralización regional, el reforzamiento de los gobiernos locales y la adecuación de los servicios sociales básicos a las renovadas demandas de la región.

I

Ajustes económicos y compensación social

La profundidad de la crisis de los años ochenta, y la aplicación de programas de estabilización y ajuste en los últimos años, ha generado en la región un agudo deterioro de las condiciones de vida de la población. La regresión registrada en los índices económicos y sociales más importantes pone de relieve la real magnitud de la situación y la dificultad de revertir significativamente este proceso en los años noventa.

Las consecuencias más evidentes del deterioro del nivel de vida de grandes sectores de la sociedad se traducen tanto en necesidades insatisfechas de bienes y servicios, como en el carácter reivindicativo que asumen diversas acciones sociales y en una mayor desarticulación del tejido social.

La respuesta más orgánica del sector público y de la propia sociedad civil ante carencias masivas cada vez mayores se ha expresado, desde la segunda mitad del decenio de 1980, en un conjunto de políticas sociales de emergencia y de corto plazo, y en la articulación de respuestas institucionales ágiles y eficaces que, con recursos internos adicionales y aquéllos provenientes de la cooperación externa, llevan a cabo programas concretos de compensación social para los sectores más desprotegidos de la sociedad.

De esta manera, se busca generar una acción específica dentro del Estado y de los sectores no públicos, para recuperar niveles medios de satisfacción de necesidades básicas y de beneficios

económicos estables que correspondan, en un primer momento, a aquellos que se habían alcanzado antes de iniciarse el proceso de regresión. Para los efectos de la programación, esos niveles podrían ser los prevalecientes al comienzo de los años ochenta, aunque variarían según la realidad de cada país y el comportamiento global de sus principales indicadores económicos y sociales.

La expresión numérica de esos principales indicadores sociales así como sus orientaciones y tendencias más significativas son esenciales como bases empíricas confiables para determinar con más precisión los objetivos y las metas compensatorias (CEPAL, 1989a). Ella muestra la necesidad de adoptar, con rapidez y eficacia, políticas económicas específicas de alta capacidad redistributiva, junto a políticas sociales que respondan a criterios operativos y que brinden oportunidades de acceso equitativo al proceso de desarrollo económico y a los beneficios de la vida contemporánea a todos los grupos sociales, y particularmente a los que sufren con más fuerza los efectos de la crisis y de los ajustes recesivos de los últimos años (CEPAL, 1990, p. 123). De esta manera se busca disponer de instrumentos válidos, homogéneos y comparables para la identificación y seguimiento de la evolución de corto plazo de las principales variables y de sus índices más significativos en materia de promoción social o de "desarrollo humano" (PNUD, 1990, p. 320).

II

Impacto económico de la crisis

La contracción de la economía en los años ochenta se expresó en una fuerte desaceleración del crecimiento, y en la acentuación de las restricciones externas y de la escasez de recursos para el crecimiento y el gasto. Los programas de estabilización y ajuste, aplicados con altos costos sociales, han buscado principalmente la recuperación de los principales equilibrios macroeconómicos a través de la reducción del ritmo inflacionario, la expansión de las exportaciones, algunos incrementos selectivos de la capacidad adquisitiva, una disminución marcada del gasto público e incrementos de impuestos indirectos a fin de reducir el déficit fiscal (Rodríguez Noboa, 1988, p. 52).

Al examinar las demandas sociales de los años noventa, se observa la necesidad de introducir en la actualidad modificaciones sustantivas en la redistribución de los beneficios de la economía. Sin embargo, el cambio distributivo por sí solo, aunque sea auténtico y tenga carácter estructural, no será suficiente si no existe un proceso de crecimiento expansivo y no se dispone de mayores recursos provenientes de procesos de acumulación y ahorro interno que puedan mantener una tasa de inversión adecuada. El crecimiento debe recuperar la "capacidad reproduc-

tiva de la economía" y tratar de asegurar, en consecuencia, la expansión del empleo productivo y la creación de ingresos; conjuntamente debe satisfacer demandas masivas a través de la producción de bienes y servicios esenciales, a fin de superar las tasas de pobreza que afectan hoy al 40% de la población de América Latina (Castillo y García Hurtado, 1990).

Las insatisfacciones y las contradicciones sociales han llevado a la expresión de necesidades esenciales insatisfechas, a presiones sociopolíticas y a exigencias de cumplimiento de metas institucionales compensatorias, todo lo cual difícilmente puede esperar el rebase del crecimiento, que a su vez tiene sus propias urgencias y limitaciones.

Las estrategias de los años noventa, en consecuencia, deben incluir propuestas sistémicas que puedan integrar las variables mencionadas del comportamiento económico con procesos sociales que ponderen la concertación como fuente de articulación de voluntades objetivas para ampliar y hacer más equitativo el proceso de producción y para profundizar el ejercicio democrático, facilitando sus tramos críticos y contribuyendo a aclarar las perspectivas actuales de la región.

III

Alcances sociales de la inversión

Al tratar la inversión pública vinculada a la política social, debe considerarse en *primer lugar* que el descenso de la actividad económica reduce fuertemente el ahorro interno destinado a financiar la inversión y sostener el gasto público (Gambarotta, 1988). Los criterios de eficiencia y el enfoque incremental de la inversión continúan vigentes en la región como marco para la asignación de recursos, tanto con propósitos de crecimiento como de desarrollo social, en la proporción residual que este último ha ocupado históricamente en el gasto fiscal. En *segundo lugar*,

debe tenerse en cuenta la importancia de dar un tratamiento uniforme a la inversión pública cuando se trata precisamente de la utilización programada de recursos escasos; pero a la vez es necesario aplicar criterios precisos de promoción social en la asignación de recursos a los componentes sociales, aunque la magnitud de éstos sea reducida en relación con los niveles globales de inversión y gasto.

En *tercer lugar*, es preciso considerar la posibilidad de optimizar el uso de recursos internos no monetarios —sistemas de trabajo por alimen-

tación, producción informal, aportes comunales de servicios, formas de comercialización directa, y aprovechamiento intensivo de las capacidades participativas de la población—y de obtener recursos externos adicionales a través de la conversión de títulos de la deuda, para aplicarlos a programas sociales y proyectos de cooperación internacional.

Finalmente, cabe decir que diversos Fondos sociales o de inversión social han venido buscando formas específicas de rentabilidad (o retornos

internos diferenciados) en sus programas, tratando de reemplazar aquéllos esencialmente asistencialistas por los de índole promocional, pero cautelando la eficiencia de la inversión en proyectos sociales de distintas características y dimensiones. Esto subraya la importancia tanto de los procesos de formulación y evaluación de proyectos sociales de los bancos de proyectos, como de posibles “círculos virtuosos de la inversión” que se traducen en sistemas integrados de proyectos sociales.

IV

Variables económicas de recuperación

En lo que se refiere al conjunto de variables económicas de efecto mayor y más directo en la situación social de la región y, en consecuencia, a los principales instrumentos para restablecer las bases de una posterior recuperación, cabe hacer algunas consideraciones.

Los programas sociales de corto plazo necesitan disponer en forma prioritaria de recursos de inversión de origen público o privado, para impulsar la actividad económica en aquellos sectores, programas o actividades específicos que puedan lograr avances sociales significativos, particularmente en el *empleo* estable de la fuerza de trabajo, y que por ende puedan generar mayor *ingreso* y una mejor distribución primaria, facilitando así el acceso de la población a bienes de producción estratégicos.

Tradicionalmente, en el financiamiento de sectores o programas sociales ha tenido una alta incidencia el gasto público, y en particular el gasto social, que se dirige sobre todo a la atención de servicios públicos esenciales y que fue declinante en los años ochenta. Existen diversos lineamientos precisos, que se han aplicado en distintos países, con miras a *optimizar el uso del gasto social* (Montiel, 1988), a través del establecimiento de prioridades claras, la reducción de los costos administrativos, el incremento de la productividad de la inversión, la adecuación de la oferta a los consumos masivos estratégicos, la supresión de filtraciones, etc.

Dados los recursos restringidos de que dispone la propia sociedad, se busca ponderar en

los programas sociales los *beneficios económicos de la inversión social*, destacando tanto sus rendimientos inmediatos como aquéllos a mayor plazo que tienen importancia para lograr los propósitos promocionales del gasto —particularmente en los sectores de la nutrición, la salud y la educación— y su efecto real en la producción y la productividad, el desarrollo institucional y la eliminación de costos marginales, entre otras cosas (Banco Mundial, 1980).

A través de formas *participativas* vinculadas a la producción de bienes y servicios comunales, hoy se busca consolidar los mecanismos existentes o aplicar formas renovadas de elevar la capacidad distributiva de la inversión y el gasto, estatales o privados, y acrecentar el empleo y el ingreso real familiar.

Entre los instrumentos y mecanismos de promoción destinados a impulsar y complementar *capacidades redistributivas* estratégicas para fines de compensación social cabe mencionar:

i) Las medidas destinadas a facilitar el acceso a *unidades productivas* de reducida magnitud (Necochea, Durán y Trivelli, 1990) —generalmente microempresas, pequeñas empresas y formas asociativas de producción—, a líneas preferenciales de crédito y específicamente a activos de producción, para facilitar la articulación de las actividades informales más comunes con el proceso económico global, o la extensión de formas cada vez más importantes de “empresariado popular”.

ii) Las políticas y *medidas específicas* destinadas

a impulsar y reforzar la orientación redistributiva de la *política económica*. Entre las primeras se hallan las políticas de precios relativos, salariales y tributarias, y entre los segundos los subsidios y transferencias que dirijan los beneficios hacia sectores sociales desprotegidos, dentro de los márgenes que la preservación de la estabilidad económica permita en diferentes realidades nacionales.

El propósito compensatorio de la orientación y gestión de la economía puede tener marcada influencia en la demanda, privilegiando el acceso de la población de menores recursos a los bienes de consumo masivo y servicios esenciales, y articulando estos propósitos con modificaciones en el *sistema productivo*, particularmente de bienes estratégicos para las necesidades populares; por ejemplo, los que conforman la canasta básica, más otros igualmente esenciales, como los derivados del saneamiento (agua), las medicinas y los materiales de construcción cuyo consumo es más difundido.

En lo que se refiere a los *servicios básicos*, se

han venido adoptando en los últimos años diversas medidas para maximizar el uso de capacidades institucionales instaladas a fin de mantener los límites de su *cobertura real* ante una mayor demanda, particularmente en establecimientos públicos, y para mejorar su calidad y orientación y hacerlas compatibles con las políticas estratégicas de recuperación del crecimiento económico y con renovadas exigencias del proceso de transformación productiva (Tedesco, 1989).

En sectores sociales con consumos básicos y masivos tienen marcada utilidad los programas destinados a modificar las *pautas de consumo*, ya que pueden elevar significativamente el nivel de satisfacciones personales y familiares, a partir de alteraciones inductivas de formas culturales y valores tradicionales. Para que esos programas tengan éxito, se requieren definidos procesos colectivos que estén vinculados a la identidad socio-cultural de grandes sectores, y procesos educativos que puedan lograr respuestas positivas en plazos cortos.

V

Contenidos sociales e institucionales

Junto al comportamiento compensatorio que puede asumir la política económica, existen instrumentos de orden social y sociopolítico sustantivos para la operación de programas de corto plazo.

La intervención de la población beneficiaria o de los sectores sociales más deprimidos, tiene especial importancia para la orientación y el funcionamiento de programas sociales de promoción, y en general para los sistemas de decisiones que los afectan. La *movilización* y posterior *participación* de la población elevan la representatividad de la acción comunal, es un factor positivo en la ejecución de proyectos sociales —a través de su gestión efectiva—, y tiene otros efectos conocidos, como el ahorro de recursos, el control del proceso de ejecución y el mayor uso de la infraestructura existente.

Por otro lado, la participación puede impulsar la *ejecución de proyectos* en corto tiempo, alen-

tando tradicionales sistemas de acción solidaria o de ayuda mutua, o generando nuevos procesos de solidaridad “en la base” para enfrentar necesidades primarias colectivamente. La región conoce hoy muchos ejemplos de participación en efectivo apoyo a la ejecución de proyectos específicos.

Un componente institucional de naturaleza político-territorial que compromete la acción pública y tiene expresiones territoriales importantes (Boisier y Silva, 1989) es el fomento de la *descentralización* y *desconcentración* de la organización y la acción pública para alcanzar, en espacios o funciones concretas, mayor *eficacia* y *representatividad* en la gestión de los programas sociales (Palma y Rufian, 1989). Los procesos de regionalización o de desarrollo de espacios diferenciados, así como los sistemas correspondientes de gobierno regional, local o comunal y su participación en el ejercicio democrático y plural del poder,

tienen un papel preciso y eficaz en las políticas sociales de corto plazo (Johnson y otros, 1986).

La capacidad institucional del poder público y de sectores privados o no gubernamentales, ha elevado sensiblemente su importancia en la gestión de los programas sociales. Esto se ha logrado con la promoción de agentes u organismos con gran autonomía, dependientes del más alto nivel político, con regímenes de excepción en cuanto al cumplimiento de la engorrosa normativa de las administraciones centrales, y con agilidad de gestión y administración financiera. Estos agentes u organismos pueden alcanzar un dinamismo singular —como sucede con casi todos los *Fondos sociales de compensación*—, que les permite actuar con la eficacia y la premura que las insatisfacciones sociales reclaman.

La naturaleza y urgencia de los programas de emergencia han concitado, por otra parte, la

acción generalmente concertada de la *sociedad civil*, y en especial de instituciones no gubernamentales de gran cobertura y capacidad organizativa que, según las necesidades particulares de cada país, han pasado a desempeñar papeles destacados en procesos compensatorios de amplio alcance. En diversas iniciativas de la sociedad civil se ha percibido especialmente la acción de la iglesia, de organismos sindicales, del empresariado privado y de otras instituciones representativas.

En el campo político-institucional hay interés asimismo por establecer dentro de la administración central del Estado, una *autoridad social* o mecanismo institucional que tenga fines de coordinación, promoción y complementación entre sectores y programas sociales, y que además pueda hacer presente las demandas de la población en el más alto nivel de decisiones políticas y técnicas.

VI

Redistribución y focalización

Desde que se iniciaron los programas de estabilización o ajuste en las economías en crisis de la región, y en particular las reformas de los servicios sociales de carácter público, se ha subrayado sostenidamente la importancia de tomar medidas de carácter selectivo para apoyar a los sectores sociales que soportan los mayores impactos de la crisis. Así, en los años ochenta, en muchos países de América Latina se aplicó el criterio de selectividad más que el principio de universalidad, a través, entre otros medios, de fondos o programas de compensación. El Fondo de Inversión Social (FIS) de Bolivia, por ejemplo, recogió las experiencias del anterior Fondo Social de Emergencia (FSE) que funcionó entre 1986 y 1990; profundizó en algunas áreas, y puso de relieve la importancia de elevar la capacidad de absorción de los grupos sociales beneficiarios, a través de las actividades de sectores estratégicos —particularmente los de salud y educación— en el mediano plazo (Bolivia, Fondo Social de Emergencia de la Presidencia de la República, 1990, y Banco Mundial, 1990).

El criterio de selectividad se aplica mediante

la focalización de recursos y beneficios en los grupos más necesitados del correspondiente universo social, combinada con las políticas de alcance universal que sea posible aplicar en cada caso. La selección, naturalmente, considera grandes sectores sociales, con lo cual se superan los deslindes operativos a nivel de proyectos o acciones específicas.

En vista de la rigidez de las políticas económicas y sociales en el mediano plazo, el hecho de optar hoy por una determinada alternativa de focalización —sin que ésta constituya un paradigma— supone el uso de un criterio que tendrá múltiples derivaciones promocionales en el corto plazo, y que podrá contribuir además a orientar la acción pública futura a fin de evitar la reproducción generacional de la miseria.

El criterio de selectividad en la asignación de beneficios, o de focalización del acceso a los bienes y servicios esenciales, constituye en principio una respuesta positiva, que busca restablecer niveles de equidad, permite atender necesidades concretas vitales y urgentes de los grupos con mayores insatisfacciones y posibilita una opera-

ción ordenada al simplificar y optimizar la asignación de recursos. Por otro lado, no es fácil alcanzar los fines redistributivos de las políticas económicas de corto plazo, frente a objetivos sociales por naturaleza múltiples y complejos. La focalización contribuye a una mejor redistribución de beneficios al proponer un criterio simple y práctico de asignación.

Sin embargo, la mayor claridad conceptual que hay hoy en torno a la focalización, y en especial algunas conclusiones y recomendaciones sobre experiencias concretas en su aplicación, han llevado a plantear algunas limitaciones a la selectividad, que requieren precisiones adicionales (CEPAL, 1989b).

El contexto temporal en el cual se plantea y practica la focalización en principio abarca plazos cortos. Los programas sociales de compensación en que se suele incluir como elemento fundamental tienen generalmente *breve duración*. Así, los correspondientes Fondos sociales y aparatos institucionales de gestión por lo general establecen plazos de tres años para ejecutar sus proyectos y programas específicos, como sucede hoy por ejemplo en México, Honduras y Panamá.

Por su *naturaleza recuperativa*, los programas de corto plazo, como se ha señalado, generalmente buscan alcanzar índices y niveles de vida medios similares a los del inicio de los años ochenta. Todo ello confirma un propósito compensador con alcances distintos a los que tendría el planteamiento de transformaciones estructurales o alteraciones del sistema social de relaciones, propias de procesos de cambio social.

Para el acertado manejo de la focalización se necesita un *sistema de información precisa* sobre las modificaciones permanentes de los niveles de satisfacción de los grupos a los que está dirigida. En efecto, la constante fluctuación de la línea que delimita la pobreza y la extrema pobreza, por ejemplo, produce modificaciones apreciables en

las decisiones sobre oferta de bienes y servicios y sobre complejos sistemas de organización, infraestructura y abastecimiento. Esto puede llevar a mantener erróneamente tratamientos de emergencia para grupos que se hallan en mejores condiciones relativas, o a no aplicar medidas de apoyo vigentes a sectores recientemente desplazados hacia posiciones de extrema necesidad.

Sobre los sectores urbanos de ingresos medios se han expresado diversas preocupaciones desde distintos puntos de vista. Las "clases medias" de la región, con características sociales singulares y pautas de consumo muchas veces distorsionadas, provienen generalmente de sectores ocupacionales "adecuadamente empleados" pero con salarios reales por debajo de las exigencias mínimas, de grupos subempleados en actividades informales, o de ocupaciones temporales. En distintas formas y según diversas experiencias recientes en la región, estos estratos suelen tener bruscas caídas del ingreso real en términos absolutos y relativos. Al quedar desprotegidos por los sistemas salariales y no encontrar formas organizadas de representación y presencia en los sistemas estadísticos comunes, se ven alejados de la aplicación rápida de instrumentos compensatorios que en realidad deberían incluirlos bajo formas normales de promoción social.

La focalización por parte del sector público está dirigida a los sectores más desprotegidos y en muchos casos más numerosos de la población, y determina limitaciones de cobertura y calidad de las atenciones. Sin embargo, por el lado de la demanda, genera una reiterada tendencia al incremento de las retribuciones a sectores de mayor nivel relativo de ingresos y concentra capacidades de mejores prestaciones para estos grupos, como sucede por ejemplo con algunas tendencias elitistas en servicios educativos y con diversas formas de privatización o encarecimiento de los servicios de salud.

Bibliografía

- Banco Mundial (1980): *La pobreza y el desarrollo humano, Informe sobre el desarrollo mundial, 1980*, parte II, Washington, D.C., agosto.
- (1990): *Staff Appraisal Report. Bolivia, Social Investment Fund Project*, Report N° 8248-BO, Washington, D.C., Human Resources Division, Country Department III, Latin American and the Caribbean Regional Office.
- Boisier, Sergio y Verónica Silva (1989): *Descentralización de políticas sociales y descentralización territorial*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Área de Planificación y Políticas Regionales (APPR).
- Bolivia, Fondo Social de Emergencia de la Presidencia de la República (1990): *Seminario de evaluación*, La Paz.
- Castillo, Mario y Alvaro García Hurtado (1990): *Desarrollo e inversión en América Latina, América Latina: inversión y equidad*, Alvaro García H. (comp.), Santiago de Chile, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1989a): *América Latina en los ochenta: principales tendencias sociales* (L.C/R. 843), Santiago de Chile, diciembre.
- (1989b): *Opciones y falsos dilemas para los años noventa: lo nuevo y lo viejo en política social en América Latina* (L.C/R. 852), Santiago de Chile, diciembre.
- (1990): *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta* (L.C/L. 533), Santiago de Chile, mayo.
- Gambarotta, Héctor (1988): *Argentina en los ochenta, el costo social de un ajuste estructural, Cómo recuperar el progreso social en América Latina*, Santiago de Chile, Banco Mundial/Instituto de Desarrollo Económico (IDE)/Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- Johnson, Jaime y otros (1986): *Estructuras y gestión del Estado descentralizado*, Lima, CER.
- Montiel, Lenni (1988): *Consideraciones sobre el financiamiento del desarrollo social, Estrategias para superación de la pobreza*, vol. I, Caracas.
- Necochea, Andrés, Luis Durán y Pablo Trivelli (1990): *Urbanización y sector informal en América Latina 1960-1980*, Santiago de Chile, PREALC.
- Palma, Eduardo y Dolores Rufian (1989): *Los procesos de descentralización y desconcentración de las políticas sociales en América Latina*, Brasilia, Areas de Programas y Políticas Sociales (APPS), ILPES.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1990): *Desarrollo humano. Informe 1990*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, S.A.
- Rodríguez Noboa, Percy (1988): *Sociedad, crisis y planificación; hacia la reorientación de las políticas sociales* (RLA/86/029), Proyecto regional, Santiago de Chile, PNUD/ILPES.
- Tedesco, Juan Carlos (1989): *La crisis y las perspectivas de la educación en América Latina*.

El regreso de América Latina al mercado crediticio privado internacional

*Peter West**

Una condición necesaria para que América Latina alcance un crecimiento económico aceptable es que se disminuya la transferencia negativa de recursos al exterior. Además de reducir la carga de la deuda externa histórica, se requerirá un volumen importante de financiamiento externo nuevo. Sin embargo, los préstamos de la banca comercial seguirán siendo restringidos y es difícil que los acreedores oficiales puedan satisfacer todas las necesidades de la región.

En este artículo se exploran las posibilidades de captar recursos en el mercado internacional de capitales privados, sobre la base de la experiencia reciente de tres países: México, Chile y Venezuela. Se identifican dos canales principales de financiamiento: la emisión de bonos y la inversión extranjera de cartera en acciones. Los instrumentos respaldados por ingresos de exportación son de particular interés, ya que han permitido mejorar la capacidad crediticia de los prestatarios. En cuanto a la inversión extranjera de cartera, se examinan tres modalidades de ella: los fondos especializados, las colocaciones directas en los mercados internos de valores, y la cotización en el exterior de acciones de empresas latinoamericanas.

Se muestra que los tres países examinados han captado cantidades importantes de recursos por las vías señaladas. La creciente globalización del mercado financiero internacional sugiere que existen buenas posibilidades para la expansión futura de este financiamiento. Pero las condiciones exigidas por los inversionistas externos limitarán el acceso a ese mercado de muchos países. Por otra parte, para aquellos que han reingresado a él hay que evaluar los costos además de los beneficios de las modalidades de financiamiento identificadas, y tomar las precauciones necesarias para evitar un nuevo proceso de sobreendeudamiento.

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

El autor agradece la valiosa ayuda de Miguel Izam en la preparación de este artículo, sobre todo en lo que se refiere a la investigación de los fondos de inversión extranjera en Chile y la redacción del texto correspondiente a este tema.

Introducción

Para que las naciones de América Latina vuelvan a una senda de crecimiento sostenido en los años noventa, es indispensable que la inversión bruta fija como proporción del producto se recupere del fuerte descenso que experimentó este coeficiente en los años ochenta.¹ Para lograrlo será preciso movilizar una gran cantidad de recursos financieros. Se estima que para alcanzar un crecimiento del producto real de un 5% por año habría que elevar el ahorro total en 7 a 8% del producto interno bruto, —es decir, entre 75 y 85 mil millones de dólares anuales— lo que da una idea de la magnitud del esfuerzo requerido. Para generar tantos recursos será necesario contar con una cantidad importante de nuevo financiamiento externo, ya que el ahorro interno difícilmente podría cubrir en su totalidad las sumas señaladas. A modo de ilustración, se ha calculado que aunque se diesen supuestos muy favorables de reducción de la deuda externa, de mejoramiento en la relación de precios del intercambio y de aumentos de la productividad, habría que obtener de acreedores externos entre 10 y 15 mil millones de dólares anuales (Massad, 1991).

Una parte de los recursos externos requeridos provendrá de organismos oficiales. Según las últimas estimaciones del Banco Mundial, el flujo neto de recursos (desembolsos menos amortizaciones) de acreedores oficiales hacia América Latina y el Caribe subió de 3.1 mil millones de dólares en 1989 a 9.6 mil millones en 1990. Sin embargo, este aumento se debió en gran medida a desembolsos excepcionales vinculados a programas de reducción de la deuda externa con la banca comercial en el marco del Plan Brady (Banco Mundial, 1990a). Para 1991 se prevé una disminución del aporte neto de acreedores oficiales que reduciría tales recursos a 4.9 mil millones de dólares en el año.² Mirando más hacia adelante, cabe señalar que muchos países de la región tendrán que enfrentar fuertes amortizaciones de ca-

¹ Para 19 países de América Latina y el Caribe en promedio, la inversión bruta fija se redujo desde 22.8% del producto interno bruto en 1980 a 15.9% en 1984, para luego mantenerse en un nivel reducido, situándose en 16.2% el año 1989 (CEPAL, 1990a).

² Banco Mundial, 1990b. Cabe observar que las transferencias netas (desembolsos menos amortizaciones y pagos de intereses) de acreedores oficiales fueron positivas en 1990, después de ser negativas en el período 1987-1989, pero es previsible que vuelvan a cambiar de signo en 1991.

pital a estos organismos en los próximos años. Dada la imposibilidad de reestructurar los compromisos de esta índole con los organismos multilaterales, es obvio que se verá limitado el flujo neto de recursos provenientes de ellos, pese a la expansión de la capacidad del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para otorgar mayores préstamos luego del reciente aumento de su capital. Tampoco se puede esperar un crecimiento rápido del financiamiento otorgado por organismos bilaterales de crédito a la exportación, habida cuenta de las restricciones presupuestarias que éstos enfrentan.

En cuanto a los acreedores privados, por ahora no se prevé que la banca comercial internacional restablezca los préstamos de índole general, destinados al financiamiento de la balanza de pagos, salvo los créditos forzosos vinculados a programas de reestructuración de la deuda antigua. Los problemas que enfrentan en la actualidad varios bancos estadounidenses en sus colocaciones internas, sobre todo en lo que se refiere al financiamiento de bienes raíces, han alejado aún más las ya remotas posibilidades de que ellos otorguen préstamos generales significativos a países latinoamericanos.

La captación de recursos en el mercado internacional de capitales, el que últimamente ha experimentado un proceso rápido de globalización, es una forma adicional de obtener recursos externos: de hecho, desde hace dos o tres años se ha visto una participación creciente de algunos países latinoamericanos —principalmente Chile, México y Venezuela— en tal mercado. El propó-

sito de este artículo es examinar las características e importancia de las operaciones que se han estado llevando a cabo en este ámbito. Ellas podrían significar, para los países involucrados y la región en general, el inicio del retorno al mercado de los créditos internacionales privados voluntarios, aunque en forma diferente a la verificada en los años setenta, que estuvo marcada por el predominio de los préstamos bancarios sindicados.³

En la sección I se analizan muy brevemente algunos rasgos sobresalientes de la evolución reciente del mercado internacional de capitales, con el propósito de explicar el contexto en el cual han surgido los nuevos flujos financieros hacia algunos países latinoamericanos. En las secciones siguientes, que constituyen el núcleo central del estudio, se analizan las diferentes modalidades por las cuales se están canalizando los recursos provenientes del mercado mundial de capitales hacia América Latina. Se examina sucesivamente el financiamiento a través de bonos (sección II), de instrumentos respaldados por ingresos de exportación (sección III), y de inversión extranjera de cartera (sección IV). En la sección V se considera brevemente el papel que podría asumir la banca comercial luego de la crisis de la deuda externa, y en la sección VI se presentan las conclusiones del presente análisis.

³ Dichos préstamos representaron la mayor parte de la gran expansión del financiamiento externo en América Latina en la década de los setenta, desplazando a los créditos oficiales y a la inversión extranjera directa (Devlin, 1989, pp. 8-55).

I

Globalización de los mercados de capitales

La evolución de los mercados financieros durante los últimos años se ha caracterizado por un proceso de integración creciente entre países, entre segmentos del mercado, entre instituciones y entre instrumentos financieros (FMI, 1990, pp. 6-7). La tendencia hacia la integración internacional o globalización de los mercados se mani-

fiesta en el aumento tanto de las transacciones financieras entre residentes y no residentes, denominadas en la moneda del país de los primeros, como de las transacciones de activos denominados en moneda extranjera, cualquiera sea la residencia de las partes involucradas.

La integración del mercado financiero inter-

nacional se ha apoyado en varios factores. Entre ellos cabe mencionar, en primer lugar, la introducción en los años setenta y ochenta, por los países industrializados, de políticas dirigidas a la desregulación cambiaria y financiera, con medidas tendientes en especial a la eliminación de controles sobre el movimiento internacional de capitales y de restricciones sobre la inversión extranjera en el sector financiero, y a la liberalización de los mercados financieros internos. Un cambio reciente en este sentido es un nuevo reglamento, conocido como *Rule 144A*, que entró en vigor en abril de 1990 en los Estados Unidos y que ha mejorado el acceso de empresas extranjeras al mercado de colocaciones privadas en ese país.

Los avances tecnológicos que se han producido en años recientes en los sistemas de telecomunicaciones y de computación también han desempeñado un papel fundamental en el proceso de globalización de los mercados, ya que han mejorado en forma inconmensurable los mecanismos de transmisión de los pagos entre países, y han permitido adquirir, analizar y difundir información con más rapidez y menos costo.

Finalmente, la posición cada vez más dominante de los inversionistas institucionales (los fondos de pensiones, las empresas de seguros y los fondos mutuos) en el mercado mundial de capitales ha contribuido al crecimiento de las

transacciones financieras internacionales. Los inversionistas institucionales tienen mayor capacidad que los inversionistas individuales para analizar las condiciones crediticias de una gran gama de prestatarios, así como para hacer el seguimiento de los mercados y responder a sus condiciones cambiantes. En años recientes muchos de ellos han adoptado una estrategia de mayor diversificación geográfica de sus carteras de activos, con el propósito de mejorar y estabilizar sus ganancias.

En el cuadro 1 se presenta un resumen de la evolución del mercado internacional de capitales durante la última década. Como se puede apreciar allí, el valor total de las transacciones creció sostenidamente entre 1983 y 1989, coincidiendo con una larga fase expansiva del ciclo económico en los países desarrollados. Sin embargo, en 1990 se produjo una cierta desaceleración en el monto de las operaciones realizadas, porque se contrajo fuertemente la emisión de bonos respaldados por certificados de opción para la compra de acciones (*bonds with equity warrants*), que hacen empresas japonesas. Esta contracción se debió a la caída aguda en ese lapso de los precios de las acciones en la Bolsa de Tokio.

El mismo cuadro muestra también que ha habido cambios importantes en la estructura del mercado en lo que se refiere a instrumentos financieros, los que han favorecido a los valores y

Cuadro 1
EMPRESTITOS CONTRAIDOS EN LOS MERCADOS INTERNACIONALES DE CAPITALES
(Miles de millones de dólares)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Bonos	75.5	77.1	111.5	167.8	227.1	180.8	227.1	255.7	228.8
Acciones	...	...	0.3	2.7	11.7	18.2	7.7	8.1	7.3
Préstamos sindicados ^a	98.2	67.2	57.0	43.0	52.4	91.7	125.5	121.1	118.2
Líneas de crédito comprometidas ^b	5.4	9.5	28.8	42.9	29.3	31.2	16.6	8.4	6.3
<i>Subtotal</i>	<i>179.1</i>	<i>153.8</i>	<i>197.6</i>	<i>256.4</i>	<i>320.5</i>	<i>321.9</i>	<i>376.9</i>	<i>393.3</i>	<i>360.6</i>
Líneas de crédito no comprometidas ^c	...	...	...	23.2	67.6	71.0	76.6	73.2	64.7
<i>Total</i>	<i>...</i>	<i>...</i>	<i>...</i>	<i>279.6</i>	<i>388.1</i>	<i>392.9</i>	<i>453.5</i>	<i>466.5</i>	<i>425.3</i>

Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *Financial Market Trends*, varios números, París.

^a Excluye renegociaciones.

^b Incluye europagarés.

^c Efectos comerciales en eurodivisas y otras operaciones sin garantía de emisión.

han ido en detrimento de los préstamos bancarios sindicados. En efecto, la participación de los bonos en las transacciones totales, sin incluir las líneas de crédito no comprometidas, subió de 42.2% en 1982 a 63.4% en 1990. Por su parte, la participación de los préstamos sindicados bajó bruscamente desde 54.8% del total en 1982 a sólo 16.3% cuatro años más tarde, pero luego se recuperó parcialmente y llegó a 32.8% del monto global en 1990. Este repunte ocurrió básicamente en los países desarrollados y se debió a un aumento importante de los préstamos concedidos a empresas privadas no financieras, de los cuales una proporción significativa se destinó al financiamiento de reestructuraciones y adquisiciones de sociedades. La participación de los países en vías de desarrollo se ha mantenido en un nivel bajo y, en la región latinoamericana, se ha limitado casi exclusivamente a los créditos otorgados en el marco de las reprogramaciones de la deuda bancaria existente.⁴

En el cuadro 2 se muestran más detalles acerca del comportamiento del mercado internacional de bonos a partir de 1982. Hubo un crecimiento vertiginoso hasta 1986, tanto de las

emisiones brutas como de las netas, seguido por un retroceso en 1987 y un nuevo aumento en 1988 y 1989. Sin embargo, la participación de los países en desarrollo fue baja durante todo el período, y como proporción del total disminuyó desde 5.4% en 1982, a apenas 1.4% en 1989. México logró captar un monto importante de recursos a través de bonos en 1982, pero en los años posteriores fueron economías asiáticas como las de la India, Malasia y Corea del Sur, las que realizaron la mayor parte de las operaciones efectuadas por países en desarrollo.

En cuanto a las transacciones internacionales de acciones, las cifras del cuadro 1 comprenden únicamente emisiones primarias de acciones nuevas, ofertas públicas iniciales, y la colocación entre no residentes de acciones existentes a través de instrumentos especiales creados para tal fin (por ejemplo, fondos de inversión cerrados). Entre 1983 y 1987, hubo un súbito aumento en las transacciones de esta naturaleza originado en parte por ventas importantes de acciones a no residentes en el marco de los programas de privatización de algunos países (el Reino Unido, por ejemplo). Las emisiones internacionales de acciones nuevas se contrajeron fuertemente en 1988,

⁴ Los préstamos sindicados concedidos a Colombia (957 millones de dólares en 1985/1986, 1 000 millones en 1987/1988, 1 464 millones en 1989/1990 y 1 575 millones en 1991/1994) han representado una excepción parcial ya que,

si bien han sido vinculados al refinanciamiento de amortizaciones, no han formado parte de reestructuraciones formales de los vencimientos pendientes.

Cuadro 2
EMISIONES DE BONOS INTERNACIONALES
(Miles de millones de dólares)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Emisiones brutas	75.5	77.1	111.5	167.8	227.1	180.8	227.1	255.7	228.8
Países desarrollados	59.3	59.5	93.7	137.7	201.2	156.0	198.2	223.9	188.5
Países en desarrollo	4.1	2.6	3.5	6.3	3.1	2.0	4.5	3.6	4.3
Organizaciones internacionales y otros ^a	12.1	15.0	14.3	23.8	22.8	22.8	24.4	28.2	36.0
Amortizaciones	13.1	18.6	19.5	36.1	64.2	76.0	84.9	89.7	110.8
Emisiones netas	62.4	58.5	92.0	131.7	162.9	104.8	142.2	166.0	118.0
<i>Memorandum:</i>									
Emisiones brutas valorizadas a tipos de cambio constantes de diciembre de 1986	...	...	124.9	191.4	233.4	169.8	205.9	244.5	203.9

Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *Financial Market Trends*, varios números, París.

^a Incluye Europa oriental y países socialistas de Asia.

producto de la caída de las bolsas mundiales de valores ocurrida en octubre de 1987, y el conflicto en el Golfo Pérsico tuvo un efecto negativo sobre el volumen de operaciones en los últimos meses de 1990.

Por otra parte, se estima que el volumen total de la compraventa de acciones en el mercado internacional (es decir, todas las transacciones que involucran la participación de no residentes) creció a una tasa media anual de casi 17% entre 1979 y 1989, con lo cual alcanzó un valor de 1 528 mil millones dólares en el último año mencionado. El valor neto de tales transacciones (compras menos ventas) llegó a la cifra sin precedentes de 92 mil millones de dólares en 1989, y a fines de ese año el valor total de las acciones en manos de inversionistas extranjeros se situó en 830 mil millones de dólares, cifra equivalente a un 8% de la capitalización del mercado bursátil mundial en ese momento.⁵

Además del crecimiento rápido de su volumen de transacciones, otro elemento destacable de la evolución del mercado financiero internacional en los últimos años ha sido la notable acentuación de la volatilidad de los tipos de cambio, las tasas de interés y los precios de los activos financieros. Como protección contra los mayores riesgos asociados a tales fluctuaciones, se ha desarrollado una serie de productos financieros nuevos, tales como contratos de futuros, de opciones y de créditos recíprocos que se aplican tanto a las tasas de interés y a los tipos de cambio como a los índices de precios de las acciones. Estos productos "derivados" prácticamente no

⁵ Las cifras mencionadas en este párrafo provienen de Howell y Cozzini, 1990.

existían a principios de los años setenta, pero a partir de entonces han experimentado un aumento espectacular, tanto en su volumen como en el grado de sofisticación de los instrumentos empleados (Levich, 1988).

Todo indica que la integración del mercado internacional de capitales se profundizará aún más en los años noventa.⁶ Este proceso de creciente globalización presenta oportunidades y desafíos importantes para los países de América Latina y otras regiones en desarrollo. La cantidad de recursos que se mueven en el mercado internacional ya es enorme⁷ y, como se señala en un estudio reciente del Fondo Monetario Internacional, la colocación de sólo una pequeña proporción de estos recursos en los países en desarrollo podría tener un impacto importante sobre la llegada de capital a dichos países (FMI, 1990, pp. 12 y 13). La visión cada vez más global de los inversionistas institucionales y su interés por incorporar instrumentos de alto rendimiento dentro de sus carteras de activos, significa que hay una oferta potencial interesante de fondos, por lo menos para ciertos países en desarrollo que tienen proyectos de inversión rentables y condiciones macroeconómicas estables. En las próximas secciones se verá que recientemente algunos países latinoamericanos han comenzado a aprovechar estas posibilidades.

⁶ Véase, por ejemplo, Smith y Walter, 1991.

⁷ La magnitud de las respectivas corrientes financieras también se puede apreciar en las estadísticas de balanza de pagos, que señalan que en 1989 la salida neta de los países industrializados por concepto de inversión extranjera de cartera alcanzó 272 mil millones de dólares, suma 35% mayor que en 1988. Véase FMI, 1991, p. 29.

II

La reapertura del mercado de bonos para prestatarios de América Latina

Antes de que estallara la crisis de la deuda externa de América Latina en agosto de 1982, la región participaba en forma activa en el mercado internacional de bonos. Según estadísticas compiladas por la OCDE, el valor anual de las emisiones efectuadas por países latinoamericanos promedió más de 2 mil millones de dólares entre 1977 y 1982.⁸ Aunque el grueso de las operaciones correspondió a México, Brasil, Venezuela y Argentina, también lograron captar recursos en menor cuantía por este medio un número importante de otros países, entre ellos Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá y Perú.

Sin embargo, a partir de 1982 el mercado de bonos se cerró para los países latinoamericanos, mientras que a nivel mundial experimentó un crecimiento vertiginoso, como se vio en la sección anterior. La falta de acceso de América Latina a ese mercado estuvo relacionada directamente con los graves problemas de balanza de pagos sufridos por la región durante los años ochenta, los cuales desembocaron en la aplicación de severos programas de ajuste macroeconómico y en reprogramaciones sucesivas de las obligaciones con la banca comercial internacional. No obstante, pese a todas las restricciones externas imperantes, hubo muy pocos casos de incumplimiento de las condiciones originalmente establecidas para el pago de intereses y de amortizaciones de capital correspondientes a obligaciones emitidas en el mercado internacional de bonos.

Aunque después de 1982 hubo algunas emisiones esporádicas de títulos por parte de países latinoamericanos, en su conjunto fueron de poca importancia.⁹ Esta situación de aislamiento casi total de la región empezó a modificarse en 1988.

⁸ Calculados a partir de información presentada en OCDE, 1984, cuadros 1.11 y 1.21.

⁹ Por ejemplo, Colombia, único país deudor importante de la región que no ha tenido que negociar una reprogramación formal de sus vencimientos con la banca comercial, emitió en 1986 valores para una colocación privada en Japón, por 39 millones de dólares. El año siguiente realizó una emisión de 50 millones de dólares en el mercado de eurobonos.

En aquel año, Venezuela realizó tres emisiones por un valor total aproximado de 256 millones de dólares.¹⁰ Luego, en junio de 1989, el Banco Nacional de Comercio Exterior de México captó 100 millones de dólares a través de una colocación privada en el mercado de eurobonos, la primera efectuada por una entidad estatal mexicana desde 1982. Algunos meses más tarde, una empresa industrial privada realizó una operación similar por 150 millones de dólares a través de una filial estadounidense.

El volumen de operaciones se expandió notablemente en 1990, y México tomó la delantera (cuadro 3). En aquel país, los prestatarios han sido tanto organismos públicos como empresas privadas reconocidas, siendo la compañía nacional de petróleo, Pemex, la entidad que ha efectuado la mayor cantidad de operaciones. Vale la pena señalar que el Estado mexicano no recurrió al mercado hasta principios de 1991. Anteriormente, los emisores públicos habían sido únicamente instituciones financieras y empresas productoras de bienes o servicios. No obstante, en febrero de 1991 el Estado mexicano colocó una emisión por 300 millones de marcos alemanes, que constituyó la primera operación del gobierno como prestatario soberano realizada en el mercado de eurobonos desde el año 1982. Se han hecho emisiones denominadas en dólares de los Estados Unidos, en marcos alemanes y, en un caso, en *schillings* austríacos. Los bonos con tasa de interés fija han sido el instrumento más común, aunque cabe mencionar que un fabricante

¹⁰ También se efectuó otra emisión por 500 millones de dólares, pero en su mayor parte ésta consistió en la conversión en bonos de obligaciones existentes con la banca internacional. Los 100 millones de dólares en recursos nuevos captados a través de la emisión fueron ligados directamente a esta transformación, y por tal motivo tuvieron las características de los préstamos nuevos no voluntarios realizados en el marco de reestructuraciones de la deuda antigua. Una operación similar por 263 millones de dólares fue realizada a principios de 1989, dirigida a la cancelación de las obligaciones de un banco privado intervenido.

Cuadro 3
MEXICO Y VENEZUELA: EMISIONES IDENTIFICADAS DE BONOS INTERNACIONALES^a
(Millones de dólares)

	1988	1989	1990	1991 (enero-abril)
<i>Valor de las emisiones</i>				
México	52	250	1 175	517
Sector público	—	100	753	447
Sector privado	52	150	422	70
Venezuela	256	10	211	—
Sector público	256	10	131	—
Sector privado	—	—	80	—
<i>Número de emisiones</i>				
México	1	2	15	4
Sector público	—	1	8	3
Sector privado	1	1	7	1
Venezuela	3	1	3	—
Sector público	3	1	1	—
Sector privado	—	—	2	—
<i>Emisiones por moneda</i>				
Dólares	3	3	13	3
Marcos alemanes	1	—	4	1
Schillings austríacos	—	—	1	—

Fuente: Compilado sobre la base de información de *Latin Finance*, *Financial Times*, *International Financing Review*, *El mercado de valores*, y *I.D.C. Debt Report*.

^aExcluye emisiones efectuadas en el marco de reestructuraciones de obligaciones existentes con la banca comercial. Tampoco incluye los instrumentos garantizados por ingresos de exportación. Las emisiones denominadas en monedas europeas han sido traducidas a dólares al tipo de cambio medio del mes en que fueron colocadas.

privado de cemento, Cemex, ha colocado una emisión de bonos convertibles en acciones, siendo ésta la primera operación de esa índole que se conoce en la región.

Por su parte, Venezuela efectuó tres nuevas emisiones en 1990. Dos empresas privadas colocaron bonos no garantizados y la corporación petrolera estatal, PDVSA, efectuó una operación por 200 millones de marcos alemanes a través de una filial en las Islas Bahamas.

Las cifras presentadas en el cuadro 3 se refieren al valor par o nominal de los bonos emitidos. Como puede verse allí, los montos involucrados han sido significativos: en el caso de México llegaron a alrededor de 1 200 millones

de dólares en 1990. Cabe mencionar, sin embargo, que las cifras señaladas en el cuadro sobreestiman, por varias razones, la contribución de las operaciones a la balanza de pagos de los países en cuestión. En primer lugar, debe considerarse el pago de comisiones por la colocación de los bonos, que en el mercado de eurobonos convencionalmente ha sido de alrededor de 2 a 2.5% del valor par de los instrumentos.¹¹ Además, algunos bonos mexicanos se han colocado en el

¹¹ La comisión que pagan los bonos extranjeros en Alemania y Japón se sitúa en torno al 2%, mientras que en el mercado de Estados Unidos fluctúa entre 0.5 y 1%. Véase Grabbe, 1986, p. 290.

mercado con cierto descuento. También debe tenerse en cuenta que varias de esas emisiones de bonos se han llevado a cabo a través de filiales en el exterior, por lo que los montos captados por su venta no siempre han ingresado al mercado nacional de divisas. Finalmente, en el caso de dos emisiones efectuadas por empresas privadas mexicanas, los bonos fueron garantizados por depósitos en efectivo en moneda extranjera, dando la impresión de que la motivación principal de los prestatarios fue ganar prestigio en el mercado internacional. No obstante, aun si se consideran solamente las emisiones realizadas por entidades públicas, la mayor parte de las cuales fueron colocadas cerca de su valor par, los recursos efectivamente captados (descontando el pago de comisiones a una tasa máxima de 2.5%) habrían alcanzado un valor cercano a los 730 millones de dólares, monto que de todas maneras es significativo.

En lo que se refiere al origen de los recursos captados mediante las emisiones recientes de bonos, los compradores principales de las colocaciones iniciales fueron inversionistas latinoamericanos. Por lo tanto, esas emisiones funcionaron como un mecanismo para la repatriación de capitales privados. No obstante, luego se diversificó la composición de los compradores, y creció la participación de inversionistas extranjeros, tanto institucionales como individuales. Por ejemplo, según la OCDE los principales compradores de los valores mexicanos en 1990 fueron empresas estadounidenses de seguros y fondos mutuos que se especializan en bonos de alto rendimiento y en inversiones en América Latina. Además, se señala que algunos fondos tradicionales de bonos habían mostrado cierto interés en invertir en las nuevas colocaciones de bonos mexicanos (OCDE, 1990, p. 71).

Varios factores específicos han contribuido al regreso de emisores mexicanos y venezolanos al mercado internacional de bonos. Por el lado de la demanda, como se señaló en la sección anterior, hay inversionistas interesados en diversificar sus carteras a través de la incorporación en ellas de instrumentos financieros con un rendimiento relativamente alto. Por otra parte, el restablecimiento de la estabilidad macroeconómica y el avance en el proceso de reforma económica, orientado a dar mayor ponderación a las fuerzas del mercado, han inspirado confianza a los in-

versionistas extranjeros, sobre todo en el caso de México. Las impresiones favorables sobre el rumbo de la economía mexicana se reforzaron cuando las autoridades anunciaron a mediados de 1990 su decisión de reprivatizar la banca comercial del país, así como su intención de comenzar negociaciones con los Estados Unidos para establecer una zona de libre comercio entre ambos países. En Venezuela el proceso de ajuste estructural ha avanzado menos, dado que sólo se inició a principios de 1989. No obstante, la balanza de pagos del país se ha fortalecido notoriamente, en particular después del alza que experimentó el precio del petróleo a partir de agosto de 1990.

En la disposición del mercado financiero internacional también han influido en forma positiva los acuerdos logrados por México y Venezuela para reprogramar y reducir la carga de la deuda bancaria existente.¹² Se han calificado como relativamente modestas las reducciones de la deuda y del pago de interés alcanzadas (CEPAL, 1990b, pp. 21-22), pero los acuerdos han despejado el camino para las relaciones futuras de esos países con sus acreedores privados internacionales. Aunque ha subido notablemente la participación de las obligaciones representadas por bonos en la deuda externa total de los países mencionados, a raíz de la transformación en bonos de gran parte de los préstamos bancarios antiguos, todavía se cree que el servicio de los nuevos bonos de emisión directa en el mercado internacional de capitales tendrá prioridad por encima de todas las otras categorías de obligaciones con acreedores privados (Purcell, Damran y Franklin, 1990). A nivel microeconómico, la solvencia financiera de las entidades emisoras ha sido una condición necesaria para acceder al mercado, sobre todo si se trata de empresas privadas, a las cuales se les suele atribuir un mayor riesgo comercial que a los organismos públicos. Otro elemento que ha contribuido a la buena acogida de los bonos por los inversionistas es el hecho de

¹² México llegó a un arreglo preliminar con los bancos acreedores en julio de 1989, firmó el acuerdo definitivo en febrero de 1990 y realizó el intercambio de las obligaciones viejas por los instrumentos nuevos en marzo de ese mismo año. Por su parte, Venezuela acordó los lineamientos principales de su esquema de reducción con el comité asesor de bancos en marzo de 1990 y firmó el acuerdo final en diciembre de ese mismo año.

que varios de los emisores tengan ingresos importantes de divisas por concepto de exportaciones. Empresas orientadas principalmente al mercado interno a veces han tenido que constituir garantías especiales para lograr una mayor aceptación.¹³

Por el lado de la oferta, lo que más ha inducido a empresas mexicanas y venezolanas a acudir al mercado internacional de capitales ha sido la insuficiencia y alto costo del financiamiento interno. Los mercados crediticios internos suelen carecer de la dimensión y diversidad necesarias para cubrir todas las exigencias financieras de las grandes empresas nacionales, tanto públicas como privadas, que están llevando a cabo proyectos de inversión importantes encaminados a ampliar y reconvertir su capacidad productiva. En México, hasta hace poco, las tasas de interés internas se situaban en niveles muy elevados en términos reales. Por ello, el financiamiento externo ha sido atractivo, a pesar de su costo relativamente alto en términos internacionales y del riesgo cambiario inherente a tomar créditos en moneda extranjera.¹⁴

Además de la insuficiencia y del costo elevado de los créditos internos, otro factor que probablemente ha motivado a los emisores latinoamericanos de bonos ha sido el deseo de diversificar sus fuentes de financiamiento. Por último, y como se mencionó antes, en unos pocos casos la razón principal aparentemente ha sido

¹³ Por ejemplo, la empresa mexicana de cigarrillos Empresas La Moderna, cuyos ingresos en divisas representan menos del 3% de sus ventas totales, ofreció en garantía acciones de dos de sus subsidiarias para apoyar la emisión de un eurobono por 65 millones de dólares, efectuada a principios de 1990 (Véase *Latin Finance*, 1990a).

¹⁴ Para ilustrar el alto costo del financiamiento en moneda nacional en México, se puede decir que la tasa real anualizada de los Certificados de la Tesorería (instrumentos a corto plazo emitidos por el tesoro mexicano y conocidos como Cetes) fue de 38% en el primer semestre de 1989. Aunque se redujo algo en el segundo semestre luego de alcanzarse un acuerdo en principio con la banca comercial internacional, dicha tasa real se mantuvo en un nivel elevado. Para el año en conjunto la tasa real acumulada de los Cetes llegó a alrededor de 30%. Por otra parte, las tasas internas, traducidas a moneda extranjera, exhibieron una diferencia altamente favorable con relación a las externas (Véase Banco de México, 1990). No obstante, a partir del mes de marzo de 1990 se observó un descenso importante de las tasas de interés en el país, particularmente en términos reales.

la aspiración de ganar prestigio y renombre en el mercado financiero internacional.

El costo del financiamiento obtenido en el mercado externo en un principio era bastante elevado. En efecto, el rendimiento inicial de las primeras emisiones fluctuaba entre 7 y 8 puntos porcentuales por encima de la tasa Libor a seis meses. Además de compensar a los inversionistas por el factor de riesgo inherente al país, el alto rendimiento quizás también reflejaba ciertas deficiencias del mercado en la medición de la calidad crediticia de las entidades emisoras; hasta cierto punto, fue un precio que hubo que pagar para retornar al mercado. No obstante, a medida que avanzaba el año 1990 se notaba una clara declinación en el rendimiento de las nuevas colocaciones realizadas por entidades públicas mexicanas, que llegaron a niveles de la Libor más 3 a 4 puntos porcentuales. En cambio, hacia fines de ese año, las emisiones lanzadas por empresas privadas todavía pagaban la Libor más alrededor de 6 puntos, reflejando el mayor riesgo comercial percibido por el mercado con respecto a estos instrumentos.

La tendencia declinante de la prima por riesgo de las colocaciones mexicanas demuestra que ha aumentado la confianza de los inversionistas, a medida que éstos van conociendo mejor la situación financiera de las entidades emisoras. Por otra parte, la consolidación del proceso de reforma estructural de la economía del país y la conclusión del proceso de reestructuración de la deuda existente con la banca comercial también han contribuido a mejorar la clasificación crediticia de los bonos mexicanos. Según algunos expertos en la materia, la tendencia hacia menores rendimientos debería consolidarse en el futuro cercano, a medida que vaya aumentando el grado de liquidez que los bonos de países latinoamericanos tengan en el mercado (Purcell, Damran y Franklin, 1990).

Aparte de tener un costo relativamente elevado, sobre todo en las emisiones iniciales, los bonos colocados por México y Venezuela han tenido plazos comparativamente cortos. En el caso de los instrumentos emitidos por entidades públicas, los vencimientos han fluctuado entre tres y cinco años, y han sido algo más cortos para gran parte de las emisiones de empresas privadas. Por lo tanto, en el futuro habrá que mante-

ner un flujo continuo de nuevas colocaciones para evitar que las transferencias netas asociadas con esta modalidad de financiamiento se conviertan en negativas dentro de poco tiempo.

Por último, cabe señalar que en los acuerdos financieros del Gobierno de Chile con la banca comercial internacional de septiembre de 1990, se incluye una emisión de bonos del tesoro chileno por 320 millones de dólares, colocados en dos etapas: marzo de 1991 (200 millones) y marzo de 1992 (120 millones). Si bien dicha emisión está vinculada a la reprogramación de la deuda

histórica, difiere del patrón normal de nuevos créditos asociados a acuerdos de reestructuración. Habitualmente se requiere que todos los acreedores bancarios contribuyan a los nuevos préstamos (por eso se les denomina "forzosos" o "no voluntarios"). Sin embargo, los bonos chilenos fueron colocados en un número reducido de acreedores grandes (20 bancos en total) que tienen un compromiso a largo plazo con el país. Desde luego, la suscripción representa un paso importante en el regreso de Chile al mercado internacional de capitales privados.

III

Instrumentos financieros garantizados por ingresos de exportación

Un segmento del mercado internacional de capitales que ha crecido en años recientes, después de surgir en el mercado financiero de los Estados Unidos, es el de los valores respaldados por activos —tales como cuentas por cobrar, hipotecas e ingresos de exportación— que pertenecen a la entidad emisora. Generalmente se constituye un fideicomiso con los activos para garantizar el servicio de los instrumentos emitidos. Al mejorar de esta manera la capacidad crediticia del prestatario, éste puede obtener recursos bajo condiciones más ventajosas. Se ha empleado este mecanismo con éxito cuando ciertos activos de una entidad determinada poseen una clasificación crediticia más alta que la entidad misma. Habida cuenta de esta circunstancia, la colocación de instrumentos garantizados por activos podría brindar a los países de la región una vía importante para captar nuevo financiamiento externo. Por ello, en esta sección se analiza en forma separada este tipo de títulos.

El mecanismo ha sido empleado en años recientes por prestatarios mexicanos que han ofrecido en calidad de garantía sus cuentas por cobrar en moneda extranjera. El pionero en esto fue la empresa nacional de telecomunicaciones Telmex. Dicha firma obtuvo financiamiento por valor de 420 millones de dólares en 1987 y 364 millones en 1988, a través de la venta de sus futuras cuentas por cobrar con la empresa nor-

teamericana AT & T, como producto del saldo neto a su favor originado por llamadas telefónicas internacionales. Telmex tuvo acceso nuevamente a este tipo de financiamiento a fines de 1989 y a principios de 1990 por montos de 324 y de 335 millones de dólares, respectivamente (*Latin Finance*, 1990b, pp. 28-29). Similares fueron las operaciones llevadas a cabo en 1990 por dos bancos comerciales, que ofrecieron en garantía sus cuentas por cobrar producto de transacciones con tarjetas de crédito, y por la Comisión Federal de Electricidad, que constituyó un fideicomiso sobre la base de sus ventas futuras de energía eléctrica al estado de California. Se estima que los recursos totales captados por México en 1990 a través de estas operaciones alcanzaron a 900 millones de dólares. A principios de 1991, Telmex realizó una quinta emisión basada en sus cuentas por cobrar por un monto sin precedentes de 570 millones de dólares, operación que se ha calificado como el mayor financiamiento voluntario logrado en el mercado internacional por una entidad latinoamericana desde 1982. Por otra parte, a diferencia de las emisiones anteriores, en esta oportunidad participaron inversionistas institucionales tanto de Europa y Japón como de los Estados Unidos (*Financial Times*, 1991).

Una modalidad algo diferente fue utilizada en 1990 por un fabricante venezolano de alumi-

nio, con el propósito de obtener un crédito de 45 millones de dólares para completar el financiamiento de un proyecto de expansión de su capacidad productiva. En este caso, los recursos fueron suministrados en calidad de prepago por exportaciones futuras de metal. Dos operaciones similares fueron llevadas a cabo en el mismo año por una empresa siderúrgica privada, juntando de esa manera un total de 90 millones de dólares de financiamiento nuevo.

Desde el punto de vista de los emisores, las operaciones de esta índole tienen una ventaja importante: por lo que se sabe, la tasa de interés pagada por los recursos captados es menor que en el caso de los bonos tradicionales. Por ejemplo, la última emisión efectuada por Telmex fue colocada a una tasa de sólo 1.5 puntos porcentuales por encima de la tasa para letras del tesoro de los Estados Unidos. Sin embargo, una desventaja de este mecanismo es la de que puede quitar cierta flexibilidad a las entidades emisoras en el

manejo futuro de sus ingresos en moneda extranjera. Por otra parte, la estructuración de las operaciones suele involucrar problemas técnicos y legales que hacen subir sus costos iniciales.

Valdría la pena estudiar en más detalle la factibilidad y conveniencia de que otros países de la región coloquen títulos como los descritos en esta sección, que tienen la característica común de estar respaldados por ingresos en moneda extranjera. Dado que esta modalidad de financiamiento encierra para los inversionistas foráneos una disminución importante del factor de riesgo asociado al país, podría ser aprovechada por países que todavía no han restablecido plenamente su reputación crediticia en el mercado financiero internacional.¹⁵ De esa forma podría transformarse en un mecanismo apto para lograr un acercamiento inicial a fuentes privadas de financiamiento externo, dejando para una etapa posterior la colocación de instrumentos no garantizados.

IV

La inversión extranjera de cartera

1. *Inversión extranjera directa y de cartera*

La importancia de la contribución que puede hacer la inversión extranjera directa al crecimiento y la modernización económica de los países en desarrollo, incluidos los de América Latina, se reconoce hoy ampliamente. Esta situación contrasta de manera notable con el cuestionamiento del papel de las empresas transnacionales que fue común, en particular durante los años setenta, cuando cobró mucha influencia la teoría de la dependencia. Sin embargo, se ha dedicado mucho menos atención a la inversión extranjera de cartera, aunque últimamente se ha visto en los medios especializados un creciente interés por la evolución de las bolsas de valores en los llamados mercados emergentes, ubicados por lo general en países en desarrollo.

La diferencia básica entre la inversión directa y la de cartera radica en que, en la primera, el inversionista procura obtener una participación permanente y efectiva en la dirección de la em-

presa en la cual efectúa su aporte accionario, mientras que en la segunda no se busca el control gerencial.¹⁶ Por lo tanto, la participación extranjera en el capital social tiende a ser mayor cuando hay inversión directa, aunque no siempre es necesario poseer la mayoría de las acciones comunes

¹⁵ En este sentido cabe señalar que en la primera parte de 1990 la empresa brasileña Embratel logró captar recursos externos a través de la venta a futuro de cuentas por cobrar por el monto de 50 millones de dólares, correspondientes a llamadas telefónicas internacionales. También se informa que transacciones similares, de escala modesta, han sido estructuradas para empresas de Argentina y Jamaica (*América Económica*, 1990, p. 11).

¹⁶ La utilidad de esta distinción ha sido ampliamente reconocida en la literatura sobre inversión extranjera. Además, el Fondo Monetario Internacional recomienda su uso para contabilizar los flujos de capital en la balanza de pagos. Nótese, sin embargo, que de acuerdo a la definición sugerida por el FMI, la inversión de cartera comprende no sólo las acciones y otras participaciones de capital social, sino también los bonos a largo plazo, mientras que en el presente trabajo estos flujos se analizan por separado (FMI, 1977, pp. 142-153).

de una empresa para lograr un peso determinante en su administración.

Es útil distinguir entre la inversión extranjera directa y la de cartera, porque existen diferencias significativas tanto en las características como en las motivaciones de los inversionistas respectivos. La inversión de cartera generalmente es realizada por inversionistas individuales y, cada vez con más frecuencia, por inversionistas institucionales. Las decisiones de estos agentes en cuanto a la composición de sus carteras se determinan únicamente por consideraciones de rentabilidad y riesgo. En cambio, la mayor parte de la inversión directa la hacen grandes empresas, productoras tanto de bienes como de servicios. En este tipo de inversión se toman en cuenta no sólo los factores generales de rentabilidad y riesgo, sino también elementos específicos de la estructura del mercado en industrias determinadas, y sobre todo la posibilidad de explotar ventajas monopolísticas (tecnología, capacidad gerencial, productos diversificados, acceso al mercado internacional, etc.) a través de la inversión extranjera.¹⁷

El tema que se aborda en esta sección es el de la inversión extranjera de cartera y su aporte potencial al financiamiento externo de la región. Hasta hace poco esta forma de inversión extranjera tuvo escasa relevancia en América Latina, y todavía perdura esta situación en muchos países de la región. Los factores que explican la baja participación de inversionistas foráneos en los mercados latinoamericanos de valores han sido de diverso orden. Entre ellos sobresalen: las restricciones impuestas por los mismos países a la entrada y salida de capitales extranjeros; la estrechez de los mercados formales de valores y las grandes fluctuaciones anotadas en los precios de las acciones; las deficiencias que a menudo han existido en el marco institucional y regulador, y que han restado transparencia al funcionamiento del mercado; la inestabilidad frecuente en el entorno macroeconómico, caracterizada por grandes y repentinas devaluaciones y por pérdidas cambiarías para los inversionistas externos; y, fi-

nalmente, la falta de información confiable y actualizada sobre el comportamiento de los mercados de valores ubicados en América Latina y otras regiones en desarrollo.

Sin embargo, los impedimentos a la inversión extranjera de cartera han empezado a disminuir en años recientes, en algunas áreas con más rapidez que en otras, y esto ha impulsado un flujo importante de recursos externos a través de esa vía hacia varios países latinoamericanos.

Cabe destacar que algunos mercados de valores en la región, al igual que aquéllos en varios países en desarrollo de otras regiones, han tenido un comportamiento dinámico desde mediados de los años ochenta. En el cuadro 4 se muestra la evolución de los mercados latinoamericanos entre 1984 y 1989, junto con cifras comparativas tanto de otros mercados emergentes como de los mercados de países desarrollados. Como se puede ver, medidos en dólares de los Estados Unidos, los mercados de México y Chile acrecentaron aceleradamente su capitalización (valor total de las acciones cotizadas, calculado a base de precios actuales) durante el período indicado. También los mercados de Jamaica y Argentina exhibieron altas tasas de crecimiento en ese mismo lapso. Sin embargo, los mercados de otros países tuvieron un comportamiento mucho menos favorable, y la capitalización de los mercados latinoamericanos en su conjunto, como proporción del total mundial, retrocedió algo para situarse en menos de 1% de éste a fines de 1989. Por lo demás, hasta en los mercados más dinámicos de la región las tasas de crecimiento de su valor capitalizado fueron menores que las obtenidas por algunos mercados emergentes de Asia.

Los mercados de México y Chile siguieron expandiéndose a paso firme tanto en 1990 como en los primeros meses de 1991, mientras que el mercado venezolano, luego de descender fuertemente en 1989, experimentó un aumento vertiginoso al año siguiente. Habida cuenta de las tasas de rentabilidad favorables registradas en el pasado reciente, no debería sorprender que algunos inversionistas institucionales de los centros financieros mundiales hayan empezado a mostrar interés en ciertos mercados latinoamericanos. La disposición de invertir en mercados emergentes, que se manifestó primero en países asiáticos y del sur de Europa y últimamente se ha extendido a mercados latinoamericanos, se ha

¹⁷ El primer trabajo que analizó los factores determinantes de la inversión directa desde este punto de vista fue el de Hymer, 1960. Un trabajo más reciente que recoge los avances teóricos durante el período intermedio es el de Lall, 1980.

Cuadro 4
TAMAÑO DE LOS MERCADOS EMERGENTES DE VALORES
(Miles de millones de dólares)

	Número de empresas cotizadas		Capitalización	
	Dic. 1984	Dic. 1989	Dic. 1984	Dic. 1989
<i>América Latina</i>	1 692	1 747	37.9	85.5
Argentina	236	178	1.2	4.2
Brasil (São Paulo)	522	592	29.0	44.4
Chile	208	213	2.1	9.6
Colombia	180	82	0.8	1.1
Costa Rica	41	78	0.2	0.2 ^a
Jamaica	36	45	0.1	1.0
México	160	203	2.2	22.6
Perú	157	265	0.4	0.8 ^b
Trinidad y Tabago	36	31	0.8	0.4
Venezuela	116	60	1.1 ^c	1.2
<i>Otros mercados emergentes</i>	6 449	8 835	55.9	525.7
Taiwán (Pr. Ch.)	123	163	9.9	237.0
Corea (República de)	336	502	6.2	140.9
India	3 882	6 000	8.0	27.3
Malasia	217	238	19.4	39.8
Otros	1 891	1 932	12.3	80.5
<i>Mercados desarrollados</i>	17 472	18 690	3 328.0	11 095.4
Japón	1 444	2 019	644.4	4 392.6
Estados Unidos	7 977	6 727	1 862.9	3 505.7
Reino Unido	2 171	2 015	242.7	826.6
Alemania	449	628	78.4	365.2
Francia	504	668	41.1	364.8
Otros	4 927	6 633	458.4	1 640.5

Fuente: Corporación Financiera Internacional, *Emerging Stock Markets Factbook 1990*, Washington D.C., abril de 1990.

^a 1986.

^b 1987.

^c 1985.

apoyado en la teoría moderna de la diversificación del riesgo. Esa teoría se desarrolló a nivel académico en los años sesenta y de ella se desprende que se puede disminuir el riesgo global de una cartera e incrementar su rendimiento esperado si se tiene una cartera diversificada de inversiones, aun cuando algunos de los valores que la componen sean muy riesgosos. Por otra parte, ha mejorado notablemente la cantidad y calidad de la información disponible acerca del comportamiento de los mercados emergentes, particularmente a través de los esfuerzos realizados por la Corporación Financiera Internacional (CFI) del Banco Mundial.

A la vez, en los últimos tiempos se ha produ-

cido en la región una liberalización de los controles sobre la inversión extranjera en general, y en algunos casos se han adoptado medidas específicas para fomentar la inversión extranjera de cartera en particular. En varios países sigue habiendo serias trabas administrativas y tributarias, pero en términos generales las barreras a la inversión extranjera de cartera han disminuido mucho. No obstante, las perspectivas macroeconómicas sombrías que todavía persisten en un número importante de países de la región constituyen un fuerte desincentivo para los inversionistas extranjeros que buscan nuevas áreas para colocar una parte de sus carteras.

Tres son las modalidades de inversión ex-

tranjera de cartera: las inversiones realizadas por intermedio de un fondo especializado; las colocaciones efectuadas directamente en los mercados internos de valores, y la compra por inversionistas extranjeros de acciones de empresas latinoamericanas que se cotizan en el mercado de valores de algún país industrializado.

2. Fondos de inversión extranjera

Hasta ahora, una proporción significativa de los recursos externos captados por la vía de inversión de cartera se ha obtenido mediante fondos de inversión extranjera (*country funds*). Dichos fondos son administrados por entidades financieras especializadas que, a cambio de una comisión, manejan las inversiones de los participantes. Hay dos tipos de fondos: los fondos cerrados, en los cuales el participante que desea retirarse tiene que vender sus derechos a otro inversionista; y los fondos abiertos, que realizan compras y ventas de títulos en la bolsa local de valores en respuesta a los depósitos y retiros netos de los inversionistas. Por otra parte, los fondos pueden ser de colocación pública, cotizándose sus derechos de participación en un mercado de valores en el exterior (normalmente Londres o Nueva York), o bien de colocación privada, si los recursos son aportados directamente por inversionistas extranjeros.

El primer fondo de inversión extranjera latinoamericano fue lanzado en la Bolsa de Nueva York en 1981 para canalizar recursos por un valor de 150 millones de dólares hacia México. Poco tiempo después, estalló la crisis económica ligada al problema de la deuda externa, con su inevitable efecto adverso en la disposición de los inversionistas extranjeros a arriesgar sus recursos en la región. Sólo al cabo de seis años se reanudó la constitución de fondos de inversión extranjera en América Latina, con la formación en 1987-1988 de cuatro entidades de esa índole en Brasil. En 1989-1990 se expandió considerablemente el número de fondos establecidos. En este período se destacó la experiencia de Chile —que por su importancia se analiza en cierto detalle en esta sección—, y se constituyeron tres nuevos fondos en México. También se han establecido varios fondos regionales para América Latina, cuyas carteras están conformadas por inversiones en diversos países, mientras que algunos fondos glo-

bales para mercados emergentes han realizado inversiones en títulos latinoamericanos.¹⁸

En Chile la instalación de fondos de inversión extranjera ha sido fomentada por un marco jurídico especial, establecido por la Ley N° 18.657, que fue promulgada en septiembre de 1987. Pueden acogerse a esta normativa los fondos de colocación pública o privada que capten recursos fuera del territorio nacional, para ser destinados a la compra de valores de oferta pública emitidos en Chile.¹⁹

Una condición para que los fondos de colocación pública se acojan a esta legislación es que sean de carácter cerrado. Por lo tanto, cuando un inversionista de un fondo decide retirar su aporte, tiene la obligación de vender sus derechos en el mercado de valores en el exterior donde se transen tales cuotas de participación, cautelándose así que el patrimonio del fondo en Chile no varíe. Con ello se pretende evitar el riesgo de una eventual inestabilidad en el funcionamiento del mercado de valores y de la divisa. La legislación también exige de estos fondos un capital de por lo menos un millón de dólares, y establece un tiempo mínimo para su funcionamiento que es de cinco años.

Para evitar que los accionistas extranjeros vayan desplazando a los accionistas locales en la propiedad y control de una sociedad nacional, se estipula que las inversiones de un fondo no pueden exceder el 5% del capital social con derecho a voto de un mismo emisor. Tal participación puede aumentar a un 15% cuando el 10% adicional corresponde a acciones de primera emisión suscritas y pagadas por el mismo fondo, pero en ningún caso los fondos en su conjunto pueden poseer más del 25% de las acciones emitidas por una misma sociedad anónima.

Por otra parte, la inversión en instrumentos

¹⁸ Además, se han establecido varios fondos de conversión de la deuda externa en países como Chile, Argentina y Venezuela. Aunque estos fondos realizan inversiones en los mercados de valores de su país, no captan nuevos recursos ya que se financian mediante la conversión en moneda nacional de títulos de la deuda externa.

¹⁹ También se han constituido dos fondos que se rigen por el Decreto Ley N° 600, normativa básica que regula la inversión extranjera en el país. De acuerdo a la información más actualizada disponible (fines de febrero de 1990), estos fondos ingresaron un capital de 24 millones de dólares. Véase Superintendencia de Valores y Seguros de Chile, 1989.

emitidos o garantizados por un mismo emisor no puede superar el 10% del activo invertido por el fondo en Chile, salvo cuando se trata de títulos emitidos o garantizados por el Estado o el Banco Central. Asimismo, el conjunto de inversiones del fondo en valores emitidos o garantizados por entidades pertenecientes a un mismo grupo empresarial no puede exceder el 40% de su activo.

En cuanto a la composición de las inversiones, en Chile se exige al fondo que al final del primer año de funcionamiento al menos un 20% de su activo esté invertido en acciones de sociedades anónimas abiertas; esta cifra no puede ser inferior a 60% después del tercer año. Además,

a lo menos 20% del activo total del fondo debe estar compuesto por instrumentos financieros de largo plazo luego del tercer año de funcionamiento.

Desde un punto de vista tributario, la tasa de impuesto que grava la repatriación de utilidades de los fondos es de 10%, y no existe ninguna restricción para su remesa al exterior. Cabe señalar que éste es un tratamiento tributario de carácter preferencial si se le compara con el que se aplica a las transacciones económicas realizadas por extranjeros no residentes en Chile, cuyas utilidades están afectas a una tasa de tributación neta de 32%. Este tratamiento especial explica

Cuadro 5
FONDOS DE INVERSION EXTRANJERA EN CHILE^a
(Millones de dólares)

Nombre del fondo	Mercado donde se cotiza	Fecha de autorización	Capital máximo a ingresar	Capital ingresado en			
				1989	1990	1991 ^b	Total
Chile Fund Inc.	Nueva York	8/89	200	44	23	—	67
Equity Fund of Latin America	Fondo privado	8/89	100	20	3	17	40
Genesis Chile Fund Ltd.	Londres	10/89	200	22	38	—	60
Emerging Markets Chile Fund	Fondo privado	12/89	75	—	15	1	16
GT Chile Growth Fund Ltd.	Londres	12/89	150	—	90	—	90
Five Arrows Chile Fund Ltd.	Londres	1/90	150	—	65	—	65
New Frontiers Development Trust PLC F.I.C.E. ^c	Fondo privado	1/90	5	—	5	—	5
Latin America Investment Fund, Inc.	Nueva York	7/90	100	—	11	—	11
Latin America Investment Trust PLC	Londres	8/90	50	—	2	3	5
Baring Puma Fund Limited	Londres	12/90	75	—	—	—	—
<i>Total fondos</i>			<i>1 105</i>	<i>86</i>	<i>252</i>	<i>21</i>	<i>359</i>

Fuente: Superintendencia de Valores y Seguros de Chile.

^aSe refiere a los fondos regulados por la Ley N° 18.657.

^bEnero - marzo.

^cInicialmente llamado CDFC Trust PLC F.I.C.E.

por qué estos fondos se han convertido en el principal mecanismo para canalizar ahorro externo al mercado de valores del país.

En 1989 y 1990 diez fondos fueron autorizados para operar en el país, los que planean invertir en el mercado local un capital máximo de 1 105 millones de dólares (cuadro 5). Durante 1989 ingresaron en total 86 millones de dólares, mientras que en 1990 lo hicieron 252 millones. Por lo tanto, este mecanismo ya ha hecho posible la captación de montos importantes de ahorro externo. A modo de ilustración, vale la pena señalar que el conjunto de los fondos realizó en 1990 casi 43% del total de la inversión extranjera materializada en el país, excluyendo de esta última aquélla correspondiente a la reconversión de la deuda externa.²⁰

A fines de 1990, la cartera de los fondos estaba compuesta en 79% por acciones; en 19% por títulos de deuda, es decir, depósitos a plazo, bonos de empresas, letras hipotecarias, y bonos y pagarés del Estado y del Banco Central, y en 2% por otro tipo de inversiones y activos. Sin embargo, hasta ahora sólo una parte marginal de las inversiones de los fondos se ha dedicado a emisiones primarias, por lo cual no han contribuido directamente a la creación de activos fijos nuevos. Esto podría considerarse como un inconveniente, ya que después del ingreso inicial de divisas al país, se produce una salida al extranjero durante un período prolongado en la forma de remesas de dividendos y, posiblemente, repatriaciones de capital, sin que como contrapartida se establezcan nuevas fuentes de generación de ingresos externos. No obstante, aun cuando las colocaciones de los fondos no estén dirigidas a emisiones primarias, de todas maneras dinamizan la demanda de valores de oferta pública y crean más liquidez en el mercado. En esta forma, aumentan en términos indirectos las posibilidades de las empresas que se cotizan en el mercado de captar recursos adicionales para financiar nueva inversión fija, y tal vez nuevas fuentes de generación y ahorro de divisas.

²⁰ Según cifras preliminares del Banco Central de Chile, en 1990 la inversión extranjera neta, excluyendo las capitalizaciones en virtud del Decreto Ley N° 600 y las conversiones a través del Capítulo XIX del Compendio de Normas de Cambios Internacionales, alcanzó la suma de 594 millones de dólares.

Para los inversionistas extranjeros, este mecanismo de inversión tiene la ventaja de que les permite poseer una cartera diversificada en el país sin tener un conocimiento detallado del mercado interno de valores. No obstante, lo anterior se traduce en un costo para ellos, dado que deben pagar comisiones a los administradores internos y externos de los fondos. Por tal motivo, los fondos de colocación pública no son un mecanismo particularmente atractivo para grandes inversionistas institucionales que poseen capacidad propia de análisis de los mercados emergentes. Estos inversionistas suelen operar directamente en bolsas extranjeras, pero en el caso chileno existe un fuerte desincentivo tributario en este sentido, como se señaló anteriormente.

Por último, cabe mencionar que, a fines de 1990, el valor de mercado de las acciones que poseían los fondos de inversión extranjera (359 millones de dólares) representó apenas un 2.6% del valor accionario total de la Bolsa de Valores de Santiago (13 636 millones de dólares). Lo anterior pone de relieve que las posibilidades de crecimiento de las colocaciones de los fondos en Chile son todavía considerables, aun después de la notable expansión experimentada en 1990.²¹

3. *Compras directas de acciones en los mercados internos de valores*

México es el país que en los últimos tiempos ha logrado atraer mayores recursos externos mediante la compra directa por inversionistas extranjeros de acciones cotizadas en bolsa. Un acontecimiento importante que ha fomentado la entrada de capital foráneo en ese país fue la promulgación, en mayo de 1989, de nuevas disposiciones legales diseñadas para disminuir los controles a los cuales está sometida la inversión extranjera. El nuevo reglamento amplía la gama de sectores en que se permite la inversión extranjera a cerca de 550 de las 754 actividades económicas existentes, admitiéndose la participación

²¹ Las regulaciones vigentes no son una restricción significativa en este sentido. Habida cuenta de que la legislación permite a los fondos en su conjunto poseer hasta un 25% de las acciones emitidas por una misma sociedad anónima, la inversión total de los fondos podría haber alcanzado la suma de 3 409 millones de dólares a fines de 1990.

mayoritaria en muchas de ellas.²² En este contexto, más de la mitad de las principales empresas cotizadas en la Bolsa Mexicana de Valores admiten la participación de la inversión extranjera (*El Mercado de Valores*, 1990a).

Por otra parte, la nueva legislación también crea el esquema de Fondo Neutro para facilitar el ingreso de capitales externos a la bolsa de valores del país. En este esquema se contempla la autorización de fideicomisos en virtud de los cuales inversionistas extranjeros pueden adquirir acciones exclusivas para mexicanos (de las denominadas series "A"), representadas por Certificados de Participación Ordinaria. Dichos certificados sólo incorporan los derechos pecuniarios derivados de las acciones que forman el patrimonio fiduciario, y por tanto no dan derecho a voto. Las acciones fideicometidas integran series "N" o neutras y no se computan para determinar el monto y proporción de la participación de la inversión extranjera en el capital social de las sociedades emisoras. En concordancia con esta disposición, en octubre de 1989 se aprobó la constitución de un fideicomiso en Nacional Financiera S.N.C. (NAFIN), el banco estatal de desarrollo, con el objeto de permitir a los inversionistas extranjeros adquirir acciones de sociedades mexicanas cotizadas en el mercado accionario bursátil del país (*El Mercado de Valores*, 1989). Al finalizar el año 1990, el fondo neutro de NAFIN acumuló un activo total de 686 millones de dólares, habiendo cerrado el año anterior con 36 millones.

Además de las inversiones efectuadas a través del fondo neutro de NAFIN, se estima que las tenencias de acciones de libre suscripción (serie "B") por parte de inversionistas extranjeros son de alrededor de 2 a 3 mil millones de dólares, lo que representa entre un 5% y un 8% de la capitalización total del mercado (Heyman, 1990). Es evidente, por lo tanto, que en México la inversión extranjera de cartera se ha constituido en un mecanismo importante no sólo para captar ahorro externo, sino también para satisfacer las necesidades de financiamiento de empresas grandes cotizadas en la bolsa.

²² Las actividades que siguen reservadas al Estado incluyen: extracción de petróleo y gas natural; refinación del petróleo; petroquímica básica; generación, transmisión y suministro de electricidad, y transporte ferroviario.

4. Emisiones de acciones en mercados bursátiles en el exterior

Chile se ha valido de la tercera modalidad de inversión extranjera de cartera señalada anteriormente, es decir, la emisión de acciones en un mercado bursátil en el exterior. En julio de 1990 la empresa de telecomunicaciones Compañía de Teléfonos de Chile (CTC), llevó a cabo una operación de esta índole a través de los certificados de depósitos denominados *American depositary receipts* (ADR).

Los ADR son certificados negociables emitidos por bancos estadounidenses (llamados "bancos depositarios") que representan a acciones de una empresa no estadounidense. Facilitan el acceso de entidades emisoras extranjeras al mercado de valores de los Estados Unidos, ya que se transan libremente en aquel país, se cotizan en dólares y sus dividendos se reparten en la misma moneda. Para efectuar una emisión de ADR se requiere la aprobación tanto de la Comisión de Valores y Cambios (*Securities and Exchange Commission*), entidad que reglamenta el mercado de valores en los Estados Unidos, como de la bolsa específica donde se pretende transar los certificados.

La colocación hecha por la CTC, cuyo principal accionista es la empresa española Telefónica de España, se realizó en la Bolsa de Valores de Nueva York y constituyó la primera operación de este tipo efectuada por una empresa latinoamericana desde el año 1963 (*Wall Street Journal*, 1990). Se vendieron 6.5 millones de ADR amparados por 110.5 millones de acciones de primera emisión de la empresa, por un valor total de 98.3 millones de dólares. Después de descontar la comisión por concepto de garantía de la emisión pagada al consorcio correspondiente de entidades financieras extranjeras, la cual alcanzó a casi 6% del valor total de la colocación, la empresa recibió alrededor de 92.5 millones de dólares. Esta suma, que representó aproximadamente 13.5% del capital accionario de la CTC en aquel momento, contribuirá al financiamiento del plan de inversiones de la firma, que se calcula en 1.7 mil millones de dólares para el período de 1990 a 1996.²³

²³ Ventas posteriores de certificados ADR de la empresa resultaron en un ingreso adicional de divisas de 14.3 millones de dólares entre julio de 1990 y enero de 1991 (*El Mercurio*, 1991).

Para permitir colocaciones de estos certificados, como las llevadas a cabo por la CTC, las autoridades del país introdujeron con anterioridad reglamentos especiales al respecto. Las nuevas regulaciones se publicaron bajo el rubro del Capítulo xxvi del Compendio de Normas de Cambios Internacionales. Entre los requisitos estipulados en dicha normativa se encuentran los siguientes: que el banco depositario estadounidense posea un patrimonio no inferior a mil millones de dólares; que los ADR representen acciones constitutivas de un aumento de capital de la empresa chilena; que los capitales externos aportados no sean menores de 50 millones; y que el valor de mercado de las acciones de la sociedad chilena emisora, previo al aumento de capital, no sea inferior a 100 millones de dólares.

Al margen de las disposiciones específicas que existen en Chile, es evidente que sólo un número relativamente reducido de empresas latinoamericanas puede aspirar a captar recursos en el mercado bursátil de los Estados Unidos mediante la colocación de certificados ADR. Ello se debe en parte a las exigencias estrictas de aprobación y registro impuestas por los organismos competentes en los Estados Unidos (la Comisión de Valores y Cambios y la bolsa de valores pertinente). La empresa que busque este tipo de financiamiento deberá tener como mínimo un tamaño relativamente grande y una situación financiera sólida. Además, para atraer una cantidad suficiente de inversionistas extranjeros, es imprescindible que la posición macroeconómica del país donde está ubicada dicha empresa sea razonablemente fuerte. A pesar de estas limitaciones, existe sin duda la posibilidad de que en América Latina se amplíe considerablemente el uso de esta opción en el futuro. En efecto, además de otras empresas chilenas, varias firmas mexicanas y venezolanas aparentemente están evaluando este mecanismo. Por otra parte, se prevé que la privatización de las empresas de telecomunicaciones de México y Venezuela involucrará ofertas importantes de acciones en los mercados bursátiles internacionales.

Finalmente, cabe señalar que aunque varias empresas mexicanas hicieron uso en 1990 de certificados ADR, esas operaciones, a diferencia del caso de la CTC, no correspondieron a emisiones primarias. Ellas no significan la captación de nuevo capital para las empresas emisoras, y sólo per-

miten la transacción de acciones existentes en el mercado de valores de los Estados Unidos.

5. *El potencial de la inversión extranjera de cartera*

Los antecedentes ofrecidos en esta sección indican que la inversión extranjera de cartera en sus diversas formas puede convertirse en una fuente importante de recursos externos para muchos países de la región en los años noventa. Una objeción que se podría hacer a esta forma de financiamiento externo es que resulta muy caro para los países huéspedes, ya que es su alta rentabilidad lo que constituye su principal atractivo para los inversionistas extranjeros. Después de la entrada inicial de capitales externos, puede presentar el inconveniente de remesas fuertes de recursos al exterior en años futuros.

En este sentido, vale la pena distinguir entre los retiros de capital por un lado y las remesas de dividendos por el otro. En cuanto a los primeros, se ha argumentado que el hecho de que una parte importante de la rentabilidad de las inversiones en la bolsa corresponda a ganancias de capital, probablemente signifique que no se producirán presiones inmediatas sobre el mercado de divisas. Si los inversionistas intentaran retirar sus fondos en gran escala, los precios de las acciones caerían y una parte significativa de las ganancias desaparecería (Lessard y Williamson, 1985, pp. 59-60). No obstante, este argumento no desvirtúa la posibilidad de retiros importantes de fondos por parte de inversionistas extranjeros, aunque esto pueda significarles pérdidas de capital, cuando la economía del país huésped atraviesa por momentos difíciles. Esto, constituye sin duda, un riesgo relacionado con la inversión extranjera de cartera.

En cuanto a los segundos, puesto que la tasa de rentabilidad de las empresas tiende a ser procíclica, es posible que las remesas de dividendos a accionistas extranjeros se reduzcan en períodos de dificultades macroeconómicas y de restricciones de la disponibilidad de divisas. Se suele afirmar que ésta es una de las ventajas principales de la inversión extranjera como mecanismo de financiamiento externo frente al endeudamiento, sea a través de préstamos bancarios o de emisión de títulos. No obstante, hace falta una investigación empírica más a fondo para determinar con precisión el comportamiento, durante dife-

rentes fases del ciclo económico, de las remesas tanto de dividendos como de capital relacionadas con la inversión extranjera de cartera.

En una evaluación completa de las ventajas y desventajas de esta modalidad de financiamiento externo, también habría que considerar el efecto que tendría una participación cada vez mayor de inversionistas extranjeros sobre las fluctuaciones de los precios de las acciones en los

mercados bursátiles latinoamericanos. Aunque la mayor liquidez ocasionada por la entrada de capitales externos debería ser un factor estabilizador de los precios, también existe el riesgo de que la mayor presencia de inversionistas extranjeros dé lugar a una transmisión más rápida y acentuada a los mercados nacionales de los trastornos que se originan en las grandes bolsas mundiales.

V

Financiamiento proveniente de la banca comercial internacional

Aunque este trabajo no pretende examinar la evolución reciente de las corrientes financieras entre América Latina y la banca comercial internacional, que se ha analizado en forma exhaustiva en otros documentos (CEPAL, 1988 y CEPAL, 1990c), caben algunas observaciones breves acerca de las perspectivas futuras del financiamiento que proviene de esa fuente. En primer lugar, como se señala en la parte introductoria de este trabajo, es efectivamente nula la posibilidad de que América Latina y otras regiones en desarrollo vean la pronta reanudación de los grandes préstamos sindicados destinados al financiamiento global de la balanza de pagos que predominaron en los años setenta. Esta situación, confirmada en muchas ocasiones por voceros de la misma banca internacional,²⁴ se debe en parte a las pérdidas sufridas por los bancos en el decenio de 1980 en sus carteras latinoamericanas, a raíz de la excesiva expansión de sus préstamos en el período anterior. Por otra parte, el sobreendeudamiento con la banca que persiste en muchos paí-

ses de la región (y que se refleja en los grandes descuentos sobre los títulos de su deuda bancaria que se observan en los mercados secundarios) constituye un desincentivo adicional para el otorgamiento de nuevos préstamos. Finalmente, aun los pocos países que han logrado resolver el problema de endeudamiento excesivo probablemente se vean enfrentados a la renuencia de los bancos a extender préstamos para fines generales. Este fenómeno puede deberse a cierta ineficiencia del mercado de capitales, que se traduce en que los bancos acreedores no distinguen entre los diferentes países de la región en función de su capacidad de pago (Devlin y Guerguil, 1991).

Sin embargo, el hecho de que el mercado de préstamos a gobiernos para financiar la balanza de pagos se encuentra en general cerrado, no quiere decir que no haya posibilidad alguna de captar recursos externos por esa vía. Algunos bancos, particularmente aquellos que no estuvieron involucrados en el proceso de sobreexpansión crediticia hacia la región en los años setenta, pueden estar interesados en otorgar préstamos de este tipo, probablemente en montos relativamente pequeños, a países que han dado pasos firmes hacia el restablecimiento de su solvencia crediticia en el mercado internacional. Así lo demuestra el préstamo por 20 millones de dólares, con 8 años de plazo y una tasa de interés anual de Libor más un punto porcentual, que fue otorgado hacia fines de 1990 a la República de Chile por el banco holandés NMB Postbank. Este em-

²⁴ Por ejemplo, en un documento emitido en 1987 por encargo de los principales bancos comerciales del mundo se afirma que, como intermediarios privados, cuya primera responsabilidad es hacia sus depositantes y accionistas, los bancos nunca pensaron que tendrían que asumir el papel principal en el otorgamiento de financiamiento permanente de la balanza de pagos... A la luz de lo sucedido a partir de 1982, los bancos comerciales no pueden seguir aceptando esta responsabilidad, porque es incompatible con sus obligaciones fiduciarias (Institute of International Finance, 1987, p. 10).

préstimo fue el primer crédito no garantizado concedido en forma voluntaria (es decir, sin vinculación a un acuerdo de reestructuración o refinanciamiento de obligaciones existentes) a un gobierno latinoamericano desde el estallido de la crisis de la deuda externa en el año 1982. Vale la pena subrayar que, antes de realizarse esta operación, el NMB Postbank no había otorgado créditos a Chile. Aunque podría haber otras operaciones de esta índole en el futuro, probablemente serían comparativamente aisladas y por montos limitados. Por lo tanto, es dudoso que en conjunto se conviertan en una fuente significativa de financiamiento externo para la región.

En términos generales, es de esperar que la contribución de la banca comercial en forma de créditos nuevos no atados a la reestructuración de la deuda histórica se restrinja a la financiación de corto plazo del comercio exterior y, en lo que se refiere a préstamos de mediano y largo plazo, al financiamiento de proyectos de inversión.²⁵ Los créditos para respaldar operaciones de comercio exterior son rotatorios y se considera que significan relativamente poco riesgo para los acreedores. Por tal motivo siempre han estado disponibles para financiar las importaciones latinoamericanas, excepto en circunstancias extremas de incumplimiento de pagos. Bajo condiciones normales tienden a crecer automáticamente con la expansión de las importaciones. No obstante, debería buscarse la manera de mejorar las condiciones en las cuales se otorgan créditos para financiar las importaciones de la región y, sobre todo, la forma de establecer mecanismos más ágiles y eficientes para la financiación de las exportaciones regionales.

En cuanto a los préstamos destinados a financiar proyectos de inversión, cabe destacar que los créditos bancarios para este propósito suelen tener una garantía externa, ya sea de un organismo crediticio oficial de algún país industrializado, de accionistas extranjeros que están participando en el proyecto, o de divisas generadas

por el proyecto cuando éste está orientado al mercado exterior. En tales circunstancias, el riesgo asociado al crédito no está enfrentado por el banco sino por la entidad que otorga la garantía. No obstante, las garantías normalmente no son completas, y por tal motivo existe un elemento residual de riesgo bancario.²⁶ Por otra parte, a veces hay un componente de crédito bancario sin garantías formales en los paquetes financieros para grandes proyectos de inversión. En este sentido, la CFI —filial del Banco Mundial que apoya al sector privado en los países en desarrollo—, está desempeñando un papel de creciente importancia en la conformación de consorcios de bancos para contribuir al financiamiento de sus proyectos. Si bien estos préstamos sindicados no tienen garantías externas, no representan el restablecimiento de los créditos bancarios voluntarios, ya que la condición especial de la CFI ha asegurado que ningún préstamo de esta naturaleza se incluya en alguna reestructuración de la deuda externa de un país prestatario. No obstante, son promisorias las perspectivas de que esta forma de financiamiento siga aumentando en el futuro.²⁷

Por último, cabe subrayar la importancia de la inversión extranjera directa como factor catalítico en la movilización de recursos externos de diversas fuentes, incluida la banca comercial. En efecto, la contribución de proyectos de inversión extranjera al financiamiento de la balanza de pagos suele superar con creces la parte correspondiente al aporte accionario directo. Por ejemplo, en Chile, en el quinquenio de 1986 a 1990, los créditos asociados a la inversión extranjera totalizaron 1.8 mil millones de dólares en términos netos, al tiempo que la inversión directa del exterior (excluidos los fondos de inversión, los certificados ADR, y la capitalización de créditos de las inversiones con pagarés de la deuda externa a través del Capítulo XIX) alcanzó a 700 millones de dólares, según datos del Banco Central de Chile.

²⁵ Un documento de la propia banca comercial internacional afirma que, en el futuro, los créditos bancarios se desplazarán progresivamente de la financiación de la balanza de pagos y volverán al financiamiento de transacciones comerciales y de inversiones, y el financiamiento de índole general tendrá que ser suministrado cada vez más por acreedores oficiales (Institute of International Finance, 1989, p. 17).

²⁶ Por ejemplo, los organismos de crédito a la exportación de los países industrializados sólo otorgan garantías por un máximo de un 85% del valor total de un préstamo.

²⁷ En el año fiscal 1990, los préstamos sindicados para países en desarrollo organizados en concordancia con la CFI sumaron 622 millones de dólares (Corporación Financiera Internacional, 1990).

VI

Conclusiones

El mensaje principal que surge del análisis efectuado a lo largo de las páginas anteriores es que, si bien el acceso a nuevo capital externo sigue siendo difícil para la región latinoamericana, hay algunas formas y oportunidades interesantes para que ésta atraiga recursos desde el mercado internacional de capitales privados. Los dos mecanismos principales para canalizar dichas corrientes financieras son los bonos internacionales, incluidos los instrumentos respaldados por ingresos de divisas, y la inversión extranjera de cartera. También existe un potencial importante en lo que se refiere a la financiación de proyectos, particularmente los que involucran inversión extranjera directa.

La experiencia reciente de algunos países de la región —sobre todo México, Chile y Venezuela—, confirma que es factible llevar a cabo estos tipos de operaciones, y demuestra que es significativo el volumen de financiamiento externo que se puede alcanzar a través de ellos.²⁸ También sugiere que existen varias condiciones mínimas para obtener este tipo de financiamiento, entre ellas la solución de alguna manera u otra del problema de la deuda externa histórica, la existencia de un entorno macroeconómico estable y, en lo que se refiere a los prestatarios, una situación financiera sólida. En todo caso, para aquellos países que todavía no han logrado cumplir plenamente con estas condiciones, el mecanismo de los títulos respaldados por ingresos de exportación podría ser manera de obtener cierto financiamiento sin demoras excesivas, iniciando así un proceso de reaceramiento al mercado internacional de capitales.

Los instrumentos financieros examinados en

este trabajo, en particular los bonos convencionales, tienen evidentes rasgos en común con el tipo de financiamiento externo que obtuvieron los países de América Latina antes de la explosión crediticia de los años setenta, centrada predominantemente en la banca comercial. No obstante, hay una diferencia fundamental en el contexto internacional, que hace que los mecanismos aquí descritos tengan un potencial de desarrollo mayor que en épocas precedentes. Esa diferencia reside en la profunda transformación que ha experimentado el mercado financiero internacional, caracterizado hoy por un mayor grado de integración y sofisticación. Hay actualmente un volumen cada vez mayor de recursos que, bajo circunstancias apropiadas, los inversionistas institucionales e individuales de los países industrializados estarían dispuestos a colocar en mercados emergentes, como los de América Latina. Por otra parte, también hay una gama mucho mayor de instrumentos disponibles para satisfacer las necesidades específicas de prestatarios determinados.

Finalmente, cabe advertir que la integración a la dinámica propia de los movimientos internacionales de capital privado podría tener consecuencias no enteramente positivas para países en desarrollo como los de la región. En particular, el carácter inestable y la naturaleza procíclica de tales movimientos hacen que una estrategia de financiamiento externo centrada en ellos pueda plantear problemas serios en lo que respecta al manejo macroeconómico. Cuando las condiciones externas son adversas, la renuencia del mercado internacional de capitales a mantener el suministro de recursos financieros podría agravar posibles situaciones de déficit de balanza de pagos. Por el contrario, en condiciones de auge económico y de relativa abundancia de divisas, posiblemente habría una sobreoferta de recursos externos, traduciéndose en algunas dificultades, como revaluaciones del tipo de cambio real de la moneda nacional y aumentos desmesurados de la deuda externa. Por otra parte, la integración al mercado financiero internacional

²⁸ En cuanto a México, no es aventurada la afirmación hecha hacia fines del año pasado por el Subsecretario de Asuntos Financieros Internacionales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de dicho país, "el regreso de México a los mercados de capital es ya una realidad y ha llegado mucho antes de lo que se esperaba" (José Angel Gurría, "México: una nueva era en el financiamiento externo", ponencia expuesta durante el simposio *Investment in Mexico*, 23 de octubre de 1990, y publicada en *El mercado de valores*, 1990b).

expone más a las fluctuaciones de las tasas de interés internacionales y de los tipos de cambio entre las monedas principales, oscilaciones que han aumentado en magnitud y frecuencia en los últimos años (UNCTAD, 1990, pp. 122-130). Estos constituyen costos potencialmente importantes de las modalidades de financiamiento analizadas en este artículo. Parece necesario, por lo tanto, evaluar sistemáticamente el uso de esos instrumentos financieros, comparándolos con el de otras posibles fuentes de financiación externa,

como los créditos bilaterales y multilaterales y la inversión extranjera directa. Más aún, habría que vigilar —y de ser necesario regular— la entrada de capitales privados para evitar una repetición de los excesos de los años setenta, cuando una apertura irrestricta al financiamiento externo privado (en esa ocasión proveniente de la banca comercial) condujo a una situación de sobreendeudamiento, que desembocó en el doloroso proceso de ajuste y recesión que tuvo lugar en los años ochenta.

Bibliografía

- América Economía, N° 37 (1990): año 4, Nueva York, Nanbei Ltd., marzo.
- Banco de México (1990): *Informe económico 1989*, México, D.F..
- Banco Mundial (1990a): *World debt tables 1990-1991: External debt of developing countries. Analysis and summary tables*, vol. 1, Washington, D.C., diciembre.
- _____ (1990b): *World debt tables 1989-1990: External debt of developing countries. First supplement*, Washington, D.C., abril.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1988): *La evolución del problema de la deuda externa en América Latina y el Caribe*, serie Estudios e Informes de la CEPAL, N° 72, Santiago de Chile, septiembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.88.II.G.10.
- _____ (1990a): *Estudio económico de América Latina y el Caribe 1989*, Santiago de Chile, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.2.
- _____ (1990b): *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe* (LC/G. 1646), Santiago de Chile, 19 de diciembre.
- _____ (1990c): *América Latina y el Caribe: opciones para reducir el peso de la deuda* (LC/G. 1605 (SES. 23/5)), Santiago de Chile, 19 de marzo.
- Corporación Financiera Internacional (1990): *Informe anual 1990*, Washington, D.C.
- Devlin, Robert (1989): *Debt and crisis in Latin America: The supply side of the story*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press.
- Devlin, Robert y Martine Guerguil (1991): América Latina y las nuevas corrientes financieras y comerciales, *Revista de la CEPAL*, N° 43 (LC/G. 1654-P), Santiago de Chile, abril.
- El Mercado de Valores*, N° 21 (1989): La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras autoriza fideicomiso para inversionistas extranjeros, 1 de noviembre.
- _____ , N° 19 (1990a): Cómo invertir en la bolsa mexicana de valores, México, D.F., Nacional Financiera, S.N.C., 1 de octubre.
- _____ , N° 22 (1990b): México, D.F., Nacional Financiera, S.N.C., 15 de noviembre.
- El Mercurio* (1991): Santiago de Chile, 28 de febrero.
- Financial Times* (1991): Londres, Inglaterra, 1 de febrero.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (1977): *Manual de balanza de pagos*, cuarta edición, Washington, D.C.
- _____ (1990): *International capital markets: developments and prospects*, Washington, D.C., abril.
- _____ (1991): *Boletín del FMI*, Washington, D.C., 21 de enero.
- Grabbe, J. Orlin (1986): *International financial markets*, Nueva York, Elsevier.
- Heyman, Timothy (1990): *The Mexican stock market*, transcripción, Miami, Latin America Financial Forecast Conference, septiembre.
- Howell, Michael y Angela Cozzini (1990): *International equity flows: new investors, new risks and new products*, Londres, Salomon Brothers, agosto.
- Hymer, Stephen (1960): The international operations of national firms: a study of direct foreign investment, tesis de doctorado, Boston, Massachusetts Institute of Technology (MIT), mimeo.
- Institute of International Finance (1987): *Restoring market access: new directions in bank lending*, Washington, D.C., The Institute of International Finance, Inc., junio.
- _____ (1989): *The way forward for middle-income countries*, Washington, D.C., The Institute of International Finance, Inc., enero.
- Lall, Sanjaya (1980): Monopolistic advantages and foreign involvement by U.S. manufacturing industry, *Oxford Economic Papers*, vol. 32, N° 1, Oxford, Oxford University Press, marzo.
- Latin Finance, N° 18 (1990a): Entering the modern era, Latin American Financial Publications, Inc., Nueva York, junio.
- _____ , N° 22 (1990b): Latin American Financial Publications, Inc., Nueva York, noviembre.
- Lessard, Donald R. y John Williamson (1985): *Financial intermediation beyond the debt crisis*, Washington, D.C., Institute for International Economics (IIE), septiembre.
- Levich, Richard M. (1988): Financial innovations in international financial markets, *NBER Summary Report. The United States in the world economy*, Martin Feldstein (comp.), Chicago, University of Chicago Press.
- Massad, Carlos (1991): Hechos externos, políticas externas y ajuste estructural, *Revista de la CEPAL*, N° 43 (LC/G. 1654-P), Santiago de Chile, Naciones Unidas, abril.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (1984): *Financial Market Trends*, París, marzo.
- _____ (1990): *Financial Market Trends*, París, octubre.

- Purcell, John F.H., Dirk W. Damran y Mark R. Franklin (1990): *Developing country sovereign bonds: opportunity in a new asset class*, Nueva York, Corporate Bond Research, Salomon Brothers, abril.
- Smith, Roy C. e Ingo Walter (1991): Reconfiguration of global financial markets in the 1990's, *Finance and International Economy: 4*, Richard O'Brien y Sarah Hewin (comps.), Oxford, Oxford University Press.
- Superintendencia de Valores y Seguros de Chile (1989): *Revista Valores*, N° 86, diciembre.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1990): *Trade and development report, 1990*, Nueva York.
- Wall Street Journal* (1990): Chile phone firm, first Latin America stock on the Big Board, is facing strong demand, Nueva York, 19 de julio.

Conversión de la deuda externa en capital

*Michael Mortimore**

El propósito de este artículo es ofrecer ciertas normas de orientación y mostrar experiencias en un campo que se ha caracterizado por una gran dosis de complejidad y confusión. Numerosas publicaciones económicas han esgrimido argumentos en favor de los programas de conversión de la deuda en capital, o capitalización de la deuda, generalmente desde una perspectiva macroeconómica simplificada y ortodoxa, que los justifica desde el punto de vista de la posibilidad de un doble beneficio: reducir la deuda externa existente (y por lo tanto su servicio futuro) y aumentar la inversión (y por lo tanto el crecimiento futuro) en los países en desarrollo que encaran el problema de la deuda. En este sentido, se sostiene a menudo que los programas de capitalización de la deuda prometen matar dos pájaros de un tiro. En este artículo se acepta que vale la pena luchar por estos dos posibles beneficios, pero se usa una perspectiva más amplia para intentar determinar a qué costo y en qué circunstancias puede obtener esos beneficios el país que pone en práctica este mecanismo. Un análisis de la experiencia de los principales países deudores que han llevado a cabo programas de conversión de la deuda en capital, haciendo hincapié en los aspectos centrales de cada programa más bien que en el sinnúmero de variados detalles, permite extraer algunas conclusiones importantes.

* Funcionario de la Unidad Conjunta CEPAL/CET sobre Empresas Transnacionales.

I El ámbito de la conversión de la deuda en capital

La conversión de la deuda en capital no ocurre en un vacío y no se la debe analizar en un vacío; más bien, debe examinarse en el ámbito de la crisis internacional de endeudamiento y, particularmente, del comportamiento de los bancos transnacionales (Mortimore, 1989 y CET, 1991). La conversión de la deuda en capital representa un mecanismo que es parte de un conjunto de alternativas para la conversión de la deuda (Business International Corporation, 1987 y 1988, y *The Economist*, 1987). Hasta la fecha, ha sido el mecanismo más importante desde el punto de vista del volumen de la deuda convertida, y ha cobrado especial vigor durante el período 1987-1990.

La conversión de la deuda se tornó fundamental cuando se hizo evidente para los deudores, las instituciones multilaterales, los gobiernos acreedores y, principalmente, los bancos transnacionales, que la fase de ajuste forzoso ante la crisis de endeudamiento no producía los efectos previstos. Los deficientes resultados derivados de la segunda fase del tratamiento de la crisis, conocida como el Plan Baker o la fase de ajuste con crecimiento, crearon graves fisuras en el bloque de acreedores, entre las instituciones multilaterales y los bancos transnacionales, entre ciertos gobiernos acreedores y los bancos transnacionales, y entre diferentes categorías y nacionalidades de bancos transnacionales. En este ámbito cabe señalar que la iniciativa Brady legitimó la reducción de la deuda como una nueva postura para la solución de la crisis internacional de endeudamiento a comienzos de 1989.

La iniciativa Brady, al centrarse en la reducción de la deuda, no hizo sino reconocer la realidad que "el mercado" había impuesto a la crisis. Como se muestra en los cuadros 1 y 2, los bancos transnacionales comenzaron a reducir su grado de exposición crediticia en los países fuertemente endeudados a partir de 1987, una vez que los descuentos en el mercado secundario sobre la deuda de esos países con los bancos transnacionales iniciaron un alza vertiginosa. Debe señalarse de paso que los principales deudores que posteriormente pusieron en práctica los programas de mayor envergadura de conversión de la deuda

Cuadro 1
EXPOSICION CREDITICIA DE BANCOS TRANSNACIONALES EN LOS PAISES MUY ENDEUDADOS, 1982-1989
(Miles de millones de dólares)

Países	Diciembre de 1982				Diciembre de 1986				Diciembre de 1989			
	<i>Con sede en EE.UU.</i>				<i>Con sede en EE.UU.</i>				<i>Con sede en EE.UU.</i>			
	Todos los que informan al BPI ^a	Con sede fuera de EE.UU. ^b	Todos ^c	Los 9 principales ^d	Todos los que informan al BPI ^a	Con sede fuera de EE.UU. ^b	Todos ^c	Los 9 principales ^d	Todos los que informan al BPI ^a	Con sede fuera de EE.UU. ^b	Todos ^c	Los 9 principales ^d
México	62.9	38.6	24.3	(13.1)	71.4	47.9	23.5	(13.5)	59.7	44.5	15.2	(11.3)
Brasil	60.5	38.5	22.0	(14.2)	67.3	43.7	23.6	(16.2)	60.9	43.7	17.2	(14.0)
Venezuela	27.5	16.3	11.2	(7.6)	26.9	18.2	8.7	(6.3)	23.1	16.4	6.7	(5.5)
Argentina	25.7	17.1	8.6	(5.6)	30.7	21.7	9.0	(6.4)	27.1	22.5	4.6	(3.6)
Filipinas	12.6	7.1	5.5	(3.8)	13.8	8.9	4.9	(3.6)	9.7	6.9	2.8	(2.3)
Chile	11.6	5.7	5.9	(3.2)	14.3	8.1	6.2	(4.0)	9.3	5.8	3.5	(2.7)
Yugoslavia	9.8	3.9	5.9	(3.7)	9.9	7.9	2.0	(1.3)	7.7	6.3	1.4	(1.1)
Nigeria	8.5	6.8	1.7	(1.3)	9.2	8.6	0.6	(0.5)	7.3	6.8	0.5	(0.4)
Colombia	6.3	2.6	3.7	(2.6)	6.1	3.9	2.2	(1.5)	6.3	4.5	1.8	(1.4)
Perú	5.4	2.9	2.5	(1.3)	4.6	3.4	1.2	(0.7)	3.1	2.9	0.2	(0.1)
Ecuador	4.5	2.4	2.1	(1.2)	5.2	3.2	2.0	(1.2)	4.1	3.2	0.9	(0.7)
Marruecos	3.9	3.2	0.7	(0.5)	4.7	3.9	0.8	(0.6)	4.6	4.0	0.6	(0.5)
Costa de Marfil	3.4	2.8	0.6	(0.5)	3.2	2.8	0.4	(0.3)	3.3	3.1	0.2	(0.2)
Uruguay	1.5	0.6	0.9	(0.6)	2.3	1.4	0.9	(0.7)	2.6	1.8	0.8	(0.6)
Costa Rica	1.3	0.8	0.5	(0.2)	1.4	1.0	0.4	(0.2)	1.0	0.9	0.1	(0.1)
Bolivia	0.9	0.5	0.4	(0.2)	0.6	0.5	0.1	(...)	0.3	0.3	(...)	(...)
Jamaica	0.5	0.3	0.2	(0.2)	0.5	0.4	0.1	(0.1)	0.5	0.4	0.1	(0.1)
<i>Total</i>	<i>246.8</i>	<i>150.1</i>	<i>96.7</i>	<i>(59.8)</i>	<i>272.1</i>	<i>185.5</i>	<i>86.6</i>	<i>(57.1)</i>	<i>230.6</i>	<i>174.0</i>	<i>56.6</i>	<i>(44.4)</i>

Fuente: Calculado por la Unidad Conjunta CEPAL/CET sobre Empresas Transnacionales, sobre la base de: Banco de Pagos Internacionales (BPI), *The Maturity and Sectoral Distribution of International Bank Lending*, diversos números, y U.S. Federal Financial Institutions Examination Council, *Statistical Release: Country Exposure Leading Survey*, diversos números.

^a Los bancos que informan al BPI son del Grupo de los Diez, más Austria, Dinamarca, España, Finlandia, Irlanda y Luxemburgo.

^b Calculado como la diferencia entre los valores de todos los bancos que informan al BPI y los de los bancos estadounidenses.

^c Abarcan 173 organizaciones bancarias de los Estados Unidos.

^d Los nueve principales son: Bank of America, Citibank, Chase Manhattan Bank, Manufacturers Hanover, Morgan Guaranty, Chemical Bank, Continental Illinois, Bankers Trust y First National Bank of Chicago.

en capital son, con la excepción parcial de Venezuela, precisamente aquellos países situados a la cabeza de la lista en lo que se refiere al grado de exposición crediticia de los bancos transnacionales en los países fuertemente endeudados.

En el cuadro 1 se presentan varias características importantes de la crisis de la deuda. Esta tuvo dos fases desde el punto de vista del grado de exposición crediticia global: el período 1982-1986, de mayor grado de exposición, especialmente para los bancos que no tienen su sede en los Estados Unidos, y el período 1987-1989, de menor grado de exposición, especialmente para los bancos regionales y los bancos más pequeños con su sede en los Estados Unidos. Es interesante observar que los nueve principales bancos de los Estados Unidos, que dominaban totalmente los comités de asesoramiento bancario que impusieron la primera estrategia de la deuda a estos países (Mortimore, 1989, y CET, 1991), no aumentaron su propio grado de exposición en estos países fuertemente endeudados. En verdad, no lograron siquiera convencer a otros bancos pequeños de los Estados Unidos de que no se retiraran. Los bancos no estadounidenses proporcionaron la mayor parte de los recursos para la etapa de ajuste forzoso.

Cuando resultó evidente que el ajuste forzoso no daría lugar a una plena amortización y que la fase de ajuste con crecimiento no produciría crecimiento, los nueve bancos principales de los Estados Unidos demostraron ser tan expertos como los bancos pequeños en cuanto a reducir su exposición crediticia en estos países. Finalmente, la mayor exposición durante la primera fase se concentró en aquellos países que posteriormente pusieron en práctica los programas de conversión de la deuda en capital, en tanto que la reducción del grado de exposición durante el período 1987-1989 se generalizó en todos los ámbitos.

Quedó claro que los principales deudores que recibieron nuevos créditos destinados generalmente al pago de intereses pendientes (dinero nuevo) durante la primera fase de la crisis de endeudamiento correspondieron casi exactamente a los principales deudores que pusieron en práctica planes de conversión de la deuda en capital. Desde el comienzo los grandes deudores estuvieron sujetos a un fuerte condicionamiento

y a algún grado de manipulación por parte de los bancos transnacionales cuya sede está en los Estados Unidos.

En el cuadro 2 también aparece información que es fundamental para comprender plenamente los aspectos de la crisis de la deuda que constituyeron factores contextuales importantes de la iniciativa de conversión de la deuda en capital. Para los cinco deudores principales que llegaron a realizar los programas más importantes de esta modalidad de conversión de la deuda, el descuento original en el mercado secundario fue inicialmente muy similar, entre 26% y 40%, cuando empezaron a funcionar los primeros programas. Sin embargo, hacia fines de 1987, la situación cambió radicalmente (excepto en el caso de Chile), al registrarse fuertes descuentos en el mercado secundario para los valores de la deuda de Argentina y de Brasil, y haber aumentos considerables de los descuentos sobre la deuda de México y de Filipinas. Incluso los apreciados valores de la deuda chilena experimentaron un marcado descenso durante fines del período 1987-1989. En otras palabras, las condiciones iniciales semejantes en el mercado secundario para los deudores principales sufrieron posteriormente cambios que diferenciaron la situación de esos deudores. Dichos cambios afectaron en forma importante el comportamiento de los bancos transnacionales y de los propios deudores principales.

Es evidente que el comportamiento de los bancos transnacionales varió mucho según la situación a que se enfrentaba cada acreedor importante; sin embargo, el de los principales bancos de los Estados Unidos, que predominaban en los comités asesores de los bancos y que fueron los forjadores de la estrategia para la primera fase de la crisis de la deuda, fue fundamental para la creación del mecanismo de conversión de la deuda en capital como medio para abordar el problema. No fue por casualidad que estas importantes organizaciones bancarias llegaron a desarrollar un fuerte interés en el mecanismo de conversión de la deuda. En los comités asesores de los bancos transnacionales para los deudores principales, esos grandes bancos generalmente presidían las deliberaciones. Al mismo tiempo, representaban los intereses de los innumerables otros bancos estadounidenses con algún grado de exposición crediticia en esos países deudores

Cuadro 2
 LOS PRINCIPALES DEUDORES CON PROGRAMAS DE CONVERSION DE LA
 DEUDA EN CAPITAL: PRECIOS DE LOS PAGARES DE LA DEUDA CON LOS
 BANCOS TRANSNACIONALES EN EL MERCADO SECUNDARIO, 1986-1990
 (Porcentajes del valor original)

	Chile	México	Filipinas	Argentina	Brasil
Junio de 1986	67	59		65	74
Dicbre. de 1986	67	56	72	66	74
Junio de 1987	70	57	70	52	62
Dicbre. de 1987	61	51	50	35	46
Junio de 1988	60	51	52	25	51
Dicbre. de 1988	56	43	49	21	41
Junio de 1989	61	40	47	13	31
Dicbre. de 1989	59	36	47	13	22
Junio de 1990	65	45	52	13	24
Novbre. de 1990	73	43	49	17	26

Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, basado en los precios de oferta según Salomon Brothers, High Yield Department.

específicos. Cuando los bancos regionales y más pequeños de los Estados Unidos comenzaron a desestimar las solicitudes de los comités asesores de los bancos transnacionales en el sentido de aportar dinero nuevo y mostraron un notable interés en salir definitivamente del problema, se presentó una oportunidad excepcional a los principales bancos transnacionales de los Estados Unidos que dominaban los comités y tenían un vasto conocimiento de las posibilidades de inversión en esos países deudores. Por lo tanto, no es coincidencia que estos grandes bancos transnacionales de los Estados Unidos se hayan convertido también en los negociadores más activos de la exposición crediticia de los bancos regionales y más pequeños de los Estados Unidos.

El mecanismo de conversión de la deuda en capital proporcionó una salida para los valores de la deuda con los bancos de los Estados Unidos, tanto los más pequeños como otros, que tenían una exposición crediticia relativamente marginal en los países en desarrollo, y aportó también cuantiosos ingresos a los principales bancos de los Estados Unidos, merced a las considerables comisiones que cobraron como intermediarios. La pérdida implícita en el mercado secundario fue asumida por los bancos más pequeños deseosos de escapar de la crisis de la deuda, y constituyó un atractivo para las empresas transnacionales interesadas en invertir en forma barata en el país del caso. De acuerdo con los programas originales para la conversión de la deuda en capital se

pagó una suma cercana a la paridad (en moneda nacional) por la deuda. En resumen, los principales bancos transnacionales de los Estados Unidos lograron generar nuevos ingresos de la contradicción misma contenida en su propia estrategia para hacer frente a la crisis —vale decir, que no todos los bancos estaban dispuestos a cumplir el papel que les habían asignado los grandes bancos de los Estados Unidos—; y esa contradicción explica en gran medida su interés inicial en el mecanismo. La conversión de la deuda fue la primera innovación verdadera que se hizo en la estrategia original.

Lo que creó una situación nueva en la crisis de la deuda, junto con el aumento posterior del descuento en el mercado secundario para los préstamos pendientes de los bancos transnacionales en los principales países deudores, fue que se hubiese alcanzado un estado al parecer permanente de atraso en los pagos. En el cuadro 3 se muestra que ya en 1987 nueve de los 17 países fuertemente endeudados registraban atrasos en los pagos con respecto a su deuda con los bancos transnacionales. Durante los siguientes dos años, aproximadamente, los atrasos más que se duplicaron, llegando a 17 mil millones de dólares en marzo de 1990. Además, la mayor parte de esa apreciable cantidad correspondió a sólo dos de los principales deudores, a saber, Argentina y Brasil. Evidentemente, las estrategias que se aplicaban para hacer frente a la crisis internacional de la deuda no daban resultado en general, y las

Cuadro 3
 PAGOS ATRASADOS DE INTERESES ADEUDADOS A BANCOS
 TRANSNACIONALES POR PAISES MUY ENDEUDADOS, 1985-1990
 (Miles de millones de dólares)

	1985	1986	1987	1988	1989	Marzo de 1990	%
Argentina	0.4	0.3	0.2	1.9	5.1	6.2	36
Brasil	—	—	3.4	—	3.3	5.3	31
Perú	0.5	0.9	1.4	1.9	2.5	2.8	16
Ecuador	—	—	0.4	0.8	1.2	1.3	8
Costa de Marfil	—	—	0.2	0.4	0.6	0.6	4
Costa Rica	—	0.1	0.2	0.2	0.3	0.3	2
Nigeria	0.3	0.6	0.8	0.6	0.3	0.3	2
Bolivia	0.2	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	1
Marruecos	0.1	0.1	0.1	—	—	—	—
<i>Total</i>	<i>1.5</i>	<i>2.3</i>	<i>7.0</i>	<i>6.0</i>	<i>13.5</i>	<i>17.0</i>	<i>100</i>

Fuente: The Institute of International Finance, Inc., *Improving the Official Debt Strategy: Arrears are not the way*, Washington, D.C., mayo de 1990, gráfico 1, p. 6.

negociaciones con países específicos, como Argentina y Brasil, eran improductivas. La crisis, que por su índole era muy difícil de manejar, obligó así a los bancos transnacionales a buscar otros caminos de solución a sus situaciones y problemas particulares.

Los mecanismos de reducción de la deuda se convirtieron en la opción menos mala para la mayoría de los involucrados en la crisis de la deuda. En el cuadro 4 se indica que cuatro tipos de operaciones han caracterizado el período de 1985-1990. La conversión de la deuda en capital ha dominado la situación desde el punto de vista del valor nominal de la deuda convertida, y ha representado el 40% del total. Otras iniciativas, como las operaciones en moneda nacional (intercambios de deuda por pesos sin necesidad de proyectos autorizados de inversión) y las reestructuraciones del sector privado, han revestido cierta importancia. No obstante, las operaciones de descuento asociadas con la estrategia Brady para hacer frente a la crisis de la deuda son las que actualmente prometen más. El canje de valores de la deuda con los bancos transnacionales por bonos de valor reducido de los principales países deudores parece haberse tornado en el medio más favorecido por esos países para poder aprovechar el ahora considerable descuento en

el mercado secundario. Como veremos posteriormente en este artículo, cambios recientes ocurridos en el funcionamiento de la mayoría de los programas de conversión de la deuda en capital han dado a los principales países deudores mayores posibilidades de captar una porción importante del descuento en el mercado secundario. Sin embargo, se debe hacer notar que el mecanismo de conversión de la deuda en capital, innovación utilizada por los principales bancos transnacionales de los Estados Unidos más que nada en interés propio (para ganar comisiones, obtener un precio más alto por su deuda y participar en los mejores proyectos de inversión que ellos mismos organizaron), en gran medida está siendo reemplazado por otras opciones más beneficiosas para los grandes deudores, o modificado para lograr el mismo resultado. La conversión de la deuda en capital es sólo un mecanismo en el arsenal de opciones para la gestión de la deuda, y no es necesariamente el más importante en este momento.

Los acreedores, y en menor medida los deudores, tienen opiniones variadas acerca de sus opciones. Un elemento importante en el éxito de las ventas de préstamos descontados asociadas con la estrategia Brady es el hecho de que las prefieren los bancos regionales y más pequeños

Cuadro 4
 INSTRUMENTOS DE CONVERSION DE LA DEUDA UTILIZADOS EN PAISES EN DESARROLLO, 1985-1990
 (Valores nominales en miles de millones de dólares)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990 (Cifras preliminares)	Total	%
Conversiones de deuda ^a	0.5	0.8	3.2	6.2	4.5	8.9	24.1	40
Operaciones en moneda local ^b	0.2	0.5	0.9	4.8	3.7	3.2	13.3	22
Reestructuración del sector privado ^c	0.1	0.3	3.5	4.3	3.1	0.5	11.8	19
Operaciones descontadas ^d	—	—	—	1.9	1.0	8.5	11.4	19
<i>Total</i>	<i>0.8</i>	<i>1.6</i>	<i>7.6</i>	<i>17.2</i>	<i>12.3</i>	<i>21.1</i>	<i>60.6</i>	<i>100</i>

Fuente: M.H. Bouchet, *Transnational Banks and External Indebtedness of Developing Countries*, noviembre de 1990, informe del Centro de las Naciones Unidas sobre Empresas Transnacionales.

^a La conversión de deuda en capital envuelve necesariamente una inversión autorizada por las autoridades del país.

^b Todo intercambio de pagarés de la deuda por moneda local. No se incluyen inversiones obligatorias.

^c Nuevos arreglos negociados directamente entre deudores privados sin garantía y bancos transnacionales.

^d Bonos con descuento, bonos a la par, recompras, reducciones de la tasa de interés, etc., utilizados en virtud de acuerdos al estilo de la iniciativa Brady.

con sede en los Estados Unidos y los bancos transnacionales no estadounidenses (Madrid, 1990, pp. 162-163). Los grandes bancos de los Estados Unidos que dominan los comités asesores prefieren la versión original del mecanismo de conversión de la deuda en capital, porque los dejó en control de la situación y, como ya se ha dicho, ofreció la oportunidad de generar ingresos mediante el recurso de las comisiones; significó que sufrieron pérdidas menores merced a los descuentos en el mercado secundario, y les permitió participar directamente en las mejores inversiones que ellos mismos armaron. Sin embargo, para

algunos deudores, la selectividad de la iniciativa Brady ha resultado ser incierta, ya que sólo se ha incluido oficialmente a cinco de los principales deudores importantes (México, Costa Rica, Filipinas, Venezuela y Uruguay). Esto señala, empero, que la añeja caracterización de la crisis de la deuda como "Citicorp contra Brasil" ha perdido validez desde el punto de vista de los bancos transnacionales y los principales deudores (CET, 1991, pp. 85-88). Desde la perspectiva de este nuevo marco, pasamos ahora a la tarea de analizar la experiencia de los programas de conversión de la deuda en capital.

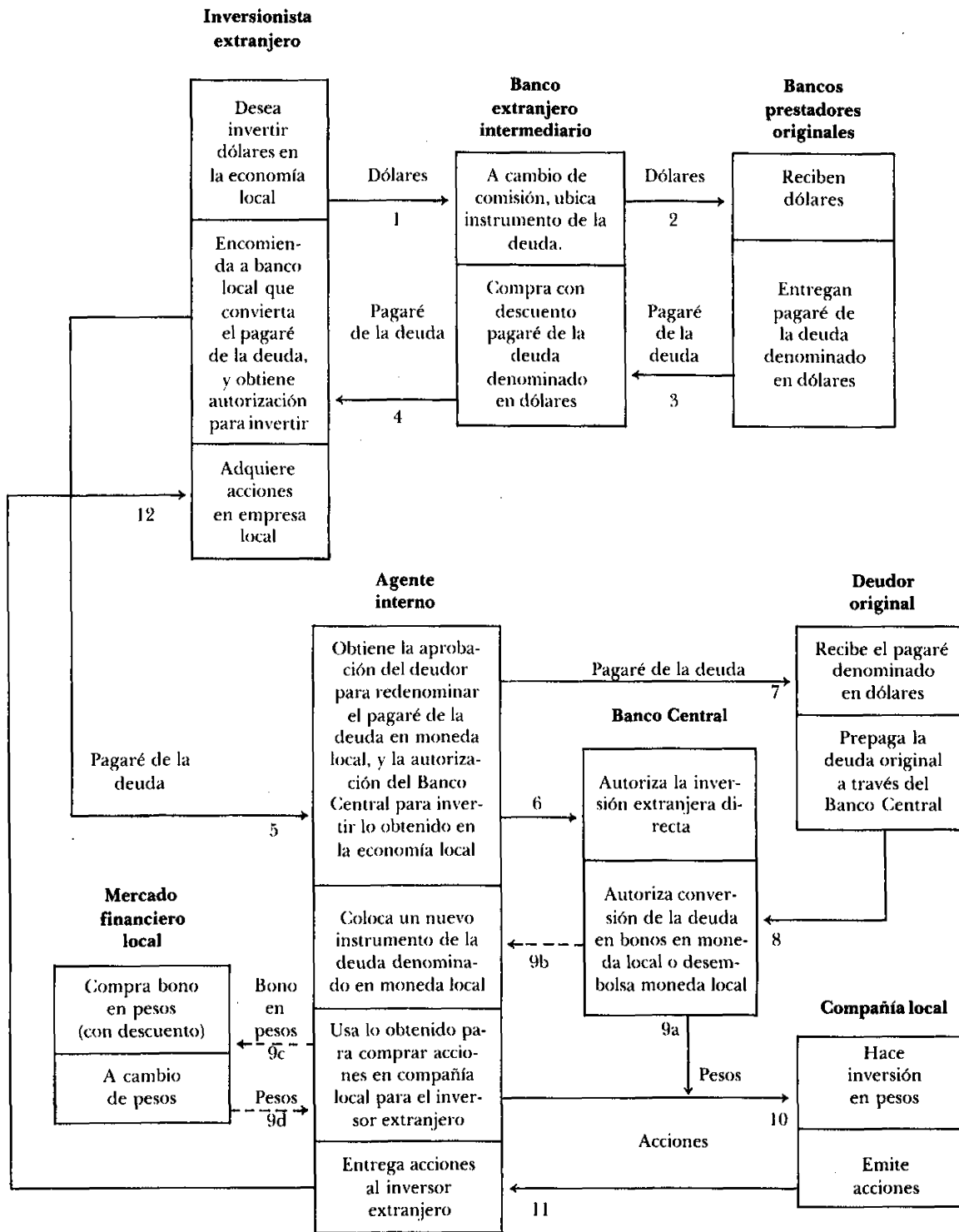
II

Los programas de conversión de la deuda en capital en la práctica

Antes de examinar, en forma comparativa, los programas de conversión de la deuda en capital de los principales países deudores, conviene repasar, aunque brevemente, la esencia del mecanismo de conversión de la deuda. El gráfico 1 ayuda a conceptualizar los segmentos separados de la operación y a identificar los principales par-

ticipantes. De este modo, el inversionista extranjero, el banco prestamista original y el banco extranjero intermediario, por un lado, pueden distinguirse del intermediario nacional, del deudor original y de la compañía nacional que recibe la inversión, por otro lado. En la conversión más simple de la deuda —vale decir, un banco trans-

Gráfico 1
PRINCIPALES ELEMENTOS INVOLUCRADOS EN LOS PROCEDIMIENTOS DE CONVERSIÓN DE LA DEUDA EN CAPITAL



Fuente: Unidad Conjunta CEPAL/CET sobre Empresas Transnacionales, sobre la base de Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1987*, Washington D.C., Oxford University Press, 1988.

Cuadro 5
RASGOS PRINCIPALES DE LOS PROGRAMAS OFICIALES DE CONVERSION DE LA DEUDA EN CAPITAL PARA
LOS GRANDES DEUDORES

	CHILE (Desde V.85) ^a	MEXICO 1 (IV.86 a X.87) ^b	MEXICO 2 (Desde VII.90)	FILIPINAS (Desde VIII.86) ^c	ARGENTINA (V.87 a IV.89) ^d	BRASIL (IV.88 a I.89) ^e
A. CRITERIOS PARA AUTORIZAR LA INVERSION						
1. Inversionistas admisibles						
No residentes	X	X	X	X	X	X
Residentes	f	g	X	X	X	
2. Destino aceptable						
Activos nuevos	X	X	X	X	X	X
Activos existentes ^h	X	X	X	i	X ^j	X
Deuda local	X	X				
Fondo de inversión	X	X		incipiente		incipiente
3. Prioridades explícitas						
Sectoriales	k	X	X	X	X	
Ingresos en divisas	X	X		X	X	
Geográficas						X
4. Aplicación de normas ordinarias sobre inversión extranjera directa						
		X	X	X	X	X
5. Restricciones especiales ^l						
Utilidades	4	5 ^m		4 ⁿ	4	
Repatriación de capital	10	12		3-5	10	12
6. Necesidades de dinero fresco ^o						
	escasa		50	0-60 ^p	30	
B. ASPECTOS FINANCIEROS						
1. Deuda admisible						
Sector público	X ^q	X ^r	X ^s	X ^t	X ^u	X ^v
Banco Central	X ^q	X ^r	X ^s	w	X ^u	X ^v
Sector privado	x			y	X ^z	
2. Valoración de la deuda						
Cercana al valor par	X ^{aa}	X ^{bb}		X ^{cc}		dd
Muy inferior al valor par			X		X	X
3. Cobros						
Por comisiones de administración ^{ee}	>10	0-25		7-24		
Impuesto		X				X
4. Tipo de cambio utilizado						
Oficial	X			X		X
Paralelo		X	X		X	
5. Asignación de derechos de conversión						
Por subasta			X		X	X
Por decisión administrativa	X	X		X		
C. PREVENCIÓN DE EFECTOS NEGATIVOS						
1. Inflación: cuotas ^{ff}						
			1000 ^{gg}	implícitas	400	1800
2. Inflación/déficit fiscal: privatización						
	X	X	X	X	hh	
3. Actividades especulativas: verificación de las cuentas de las empresas						
	X	X		X		

Fuente: Unidad Conjunta CEPAL/CET sobre Empresas Transnacionales, a base de datos oficiales.

Notas del cuadro 5

^aEste programa fue modificado apreciablemente en agosto de 1990, haciéndose hincapié en la calidad de la inversión más que en la cantidad en que se reduciría la deuda.

^bNo se aceptaron nuevas solicitudes de autorización de inversiones después de octubre de 1987. Los años siguientes se procesó una gran cantidad de solicitudes pendientes.

^cEn marzo de 1987 se añadieron algunas nuevas actividades (bancarias/financieras y la privatización de activos públicos no redituables) a la lista de las prioridades sectoriales. En febrero de 1988, se restringió la deuda admisible para conversión y también los destinos aceptables.

^dAntes de 1987 existía una suerte de mecanismo de conversión para obligaciones pendientes del sector privado que tuvieran garantías cambiarias.

^eAunque hubo bastante conversión antes de 1988, el volumen de ella sólo aumentó considerablemente cuando se estableció un programa oficial en virtud de la Resolución 1460.

^fEl capítulo XVIII del Compendio de Normas de Cambios Internacionales trata de la conversión de la deuda con bancos transnacionales en pesos, por chilenos. No se requiere inversión.

^gEn septiembre de 1987, se permitió también a los mexicanos que participaran en operaciones de conversión de la deuda externa. Sin embargo, poco después se suspendió la recepción de nuevas solicitudes de autorización para invertir.

^hLa mayoría de los países establecen límites para la compra de activos existentes.

ⁱEsto se limitó severamente a partir de noviembre de 1986.

^jLimitado al deudor original en el caso de la deuda del sector privado.

^kUn enfoque nuevo, con mayor orientación sectorial, se introdujo mediante las modificaciones de agosto de 1990.

^lExpresadas en el número de años en que las remesas al exterior se prohibieron o estuvieron severamente restringidas.

^mDebe ser inferior al valor de los pagos de intereses originales durante los primeros cinco años.

ⁿSólo para inversiones no prioritarias.

^oComo porcentaje del valor del proyecto de inversión aprobado.

^pExiste una escala móvil en la relación entre el dinero fresco y las comisiones de administración. A mayores montos de dinero fresco corresponden menores comisiones de administración y viceversa.

^qEsencialmente los acuerdos de reestructuración de 1985 y 1987, que incluían dinero nuevo. Las obligaciones no financieras del sector privado con bancos transnacionales no tienen garantía estatal y por lo tanto no se incluyen.

^rEn general, la deuda con bancos transnacionales incluía la correspondiente a los acuerdos de reestructuración de 1985 y 1987, y abarcaba también el dinero nuevo. Sin embargo, los bancos transnacionales que de partida no contribuyeron plenamente al nuevo financiamiento, al parecer quedaron excluidos.

^sLa incluida en el acuerdo de reestructuración de 1989. Limitada a valores garantizados de la deuda con bancos transnacionales, como los bonos descontados, los bonos a la par y los valores de los Estados Unidos Mexicanos para los cuales hay obligación de proporcionar dinero nuevo.

^tAbarca la que se menciona en los acuerdos de reestructuración (incluidos los adelantos de dinero nuevo), más todas las obligaciones del sector privado con los bancos transnacionales (reestructuradas o no) excepto las del sector financiero. Los créditos para el comercio exterior, se incluyeron inicialmente, pero luego se declararon inadmisibles.

^uEn la reestructuración de 1987 se incluyó y se mencionó en general una gran variedad de obligaciones del gobierno nacional, del Banco Central y otras del sector público. Se dejaron fuera los bonos de salida (*exit bonds*).

^vAquella a la que se hizo referencia en el acuerdo de reestructuración de 1988 (un sistema de depósito multianual más créditos nuevos). Se incluyeron los bonos de inversión de Brasil.

^wSe impusieron restricciones al uso de los pasivos del Banco Central en febrero de 1988.

^xLa garantía pública se extendió a deuda del sector financiero privado con los bancos transnacionales por 2.6 mil millones de dólares, como parte del acuerdo de reestructuración de 1985.

^yLa garantía pública se extendió a la deuda privada del sector financiero (1.6 mil millones de dólares) y la deuda privada de las empresas (1.1 mil millones) como parte del acuerdo de reestructuración de 1985. Los créditos de comercio exterior reprogramados se incluyeron originalmente para los fines de la conversión.

^zLa deuda externa privada con garantías cambiarias se incluyó en un programa separado de conversión de la deuda en 1984-1987. Una situación similar se dio para los préstamos al sector privado.

^{aa}Las tasas de interés sobre los bonos en pesos que recibe el inversionista es inferior a lo que sería la tasa estrictamente de mercado.

^{bb}Mientras mayor sea la prioridad del proyecto de inversión, menores serán las comisiones por administración que se cobran al inversionista. Hay un gravamen de 20% sobre la diferencia entre el valor nominal y el valor de rescate de la deuda con los bancos transnacionales.

^{cc}Mientras mayor sea la cantidad de dinero fresco que se acuerde con el inversionista, menores serán las comisiones por administración que se le cobren. Dichas comisiones varían también según la categoría (prioritaria o no prioritaria) del proyecto aprobado.

^{dd}Toda la conversión de la deuda efectuada antes de que entrara en vigor el programa oficial en 1988, se hizo a la par.

^{ee}Como porcentaje del valor nominal de la deuda externa convenida a través del programa.

^{ff}En millones de dólares por año.

^{gg}La meta original fue de 3 500 millones en 3.5 años; sin embargo, esta cuota se logró en sólo seis meses de operación.

^{hh}El programa original de 1987 prohibía el uso del mecanismo de conversión de la deuda para fines de privatización.

nacional que capitaliza su propia exposición crediticia por medio de una subsidiaria que opera en el sector financiero del país deudor—, el inversionista extranjero, el prestamista original y el banco extranjero intermediario constituirían todos la misma compañía. No obstante, hubo relativamente pocas conversiones de ese tipo. Más común sería el caso de una empresa transnacional no financiera que use un programa de conversión de la deuda en capital para saldar obligaciones en moneda nacional, para reinvertir en una subsidiaria o para llevar a cabo una nueva inversión en el país deudor. Otro aspecto destacado de los programas de conversión de la deuda es el papel fundamental que podría cumplir el sector financiero nacional en cuanto a facilitar el financiamiento del intercambio de los pagarés de la deuda externa por moneda nacional.

La práctica ha demostrado que los programas de conversión de la deuda en capital se pueden analizar mejor desde tres perspectivas diferentes: i) los criterios de autorización de inversiones, es decir, cómo se promueven las inversiones (específicamente, las inversiones extranjeras directas) y como se encauzan hacia áreas prioritarias; ii) los aspectos financieros, vale decir, cómo se reparte la torta entre los participantes, y iii) cómo se evitan o reducen los efectos adversos (por ejemplo, las presiones inflacionarias, las prácticas especulativas, etc.). En un nivel más general, es pertinente determinar la prioridad del programa de conversión de la deuda en el seno de la estrategia global nacional de gestión de la deuda y la medida en que los objetivos nacionales más bien que los objetivos de los acreedores predominen en el diseño del programa concreto de conversión. En el cuadro 5 aparece la información necesaria para llevar a cabo parte de este análisis comparativo respecto de los principales programas de conversión de la deuda de los deudores más importantes. Un breve análisis de cada uno de los programas de los países ayudará a una mejor apreciación del cuadro.

Chile. El de este país fue el primer programa importante de conversión de la deuda en capital¹.

El gobierno chileno se enfrentaba a una situación de deuda relativamente más difícil debido al alto nivel de endeudamiento externo con los bancos transnacionales y a las dimensiones de la crisis en el sector financiero nacional. Las autoridades nacionales tomaron el toro por las astas y transformaron una lastimosa situación negociadora en una sólida posición, jugándose el todo por el todo por una estrategia liberal de mercado, aparejada con amplias concesiones a los bancos transnacionales acreedores, en forma de garantías estatales *ex post facto* para la deuda contraída por el sector financiero privado de Chile con los bancos transnacionales. La reducción de la deuda era fundamental para una estrategia de gestión de la misma que se basaba en programas de intercambio de la deuda por pesos, un programa de conversión de la deuda en capital, y otras operaciones, incluidos los acuerdos de recompra de la deuda. Esta activa estrategia permitió reducir la deuda con los bancos transnacionales ya en 1990 en 10 mil millones de dólares, es decir, más de 50% del total. Su éxito, desde la perspectiva de los acreedores, se manifestó además en el precio relativamente más elevado que alcanzaron los valores de la deuda de Chile en el mercado secundario.

El programa de conversión de la deuda en sí se centró en la promoción del volumen más alto posible de inversión extranjera directa en el ámbito de la estrategia de reducción de la deuda. El tratamiento sumamente liberal y separado de la inversión extranjera directa por la vía de la conversión de la deuda en capital se caracterizó por el intercambio de la deuda con los bancos transnacionales por pesos casi al valor a la par de esa deuda. Esto se combinó con pocas restricciones respecto de los usos aceptables del producto obtenido de la conversión, poco interés inicial en encauzar esos recursos a actividades específicas, y la ausencia de controles monetarios explícitos o cuotas de conversión de la deuda en capital (debido a la inexistencia de un déficit fiscal grave y al funcionamiento eficaz del mercado financiero reformado del país). Básicamente, el

¹ La información referente a este estudio de casos y a otros proviene principalmente del Centro de las Naciones Unidas sobre Empresas Transnacionales (CET), 1990; los seminarios correspondientes se realizaron en Caracas y Nueva York. También proviene de informes preparados por con-

sultores en el ámbito de otro trabajo conjunto del CET y la CEPAL, así como de otras fuentes. En el caso de Chile, estas últimas incluyeron Chile, 1988; Mary L. Williamson, 1990; Ffrench-Davis, 1990; Lagos, 1989 y Fontaine, 1988.

programa de conversión de la deuda estableció una situación de negociación de caso por caso entre inversionistas extranjeros (no chilenos) y autoridades nacionales de inclinación liberal, en la que las autoridades permitieron que el descuento en el mercado secundario sirviera como incentivo a los inversionistas extranjeros. No intentaron captar una porción importante de ese descuento.

El programa de conversión de la deuda en capital logró un éxito excepcional en cuanto a mejorar el clima para la inversión extranjera, si bien se hizo aparente que de hecho era demasiado permisivo al dar cabida a conversiones directas en el sector financiero y a compras simples de participaciones en empresas ya existentes en ese sector y en otros. La única restricción importante fue la que limitaba el uso de la conversión de la deuda en el sector minero. No obstante, a medida que el programa progresaba y la crisis original menguaba, las autoridades nacionales se hicieron más expertas en "sugerir" prioridades en materia de inversión, requisitos de dinero fresco y la limitación de las compras simples de participaciones en empresas ya existentes. A partir de agosto de 1990, el programa de conversión de la deuda adquirió un carácter mucho más selectivo en lo que se refería a la autorización de las inversiones, y la "calidad" de la inversión reemplazó al volumen de inversión extranjera directa como objetivo oficial del programa.

Los resultados del programa de conversión de la deuda en capital hasta agosto de 1990 han sido impresionantes, no sólo desde el punto de vista de la reducción de la deuda, sino también del de la afluencia de inversión extranjera directa, el positivo efecto económico y la diversificación de los inversionistas extranjeros. El programa de capitalización de la deuda ha representado 3 600 millones de dólares en nueva inversión extranjera directa, de los cuales 1 300 millones se registraron sólo en el año 1989. Casi las tres cuartas partes de esas nuevas inversiones correspondieron a sectores de bienes transables como la industria (36.6%), la agricultura, la silvicultura y la pesca (24.4%) y la minería (13.1%), y ha tenido un efecto muy positivo en los resultados de las exportaciones chilenas, dándoles un nuevo dinamismo. Finalmente, hubo una vigorosa diversificación de la inversión extranjera directa por país de origen. Si bien los inversionistas de

los Estados Unidos aún dominan en las estadísticas con algo menos de 40% del total de la inversión extranjera directa por la vía de la conversión de la deuda en capital, los inversionistas extranjeros de otros países se han hecho relativamente más evidentes, como por ejemplo los del Reino Unido (11.9%), Nueva Zelandia (10.6%), España (6.1%), Francia (4.1%), Suecia (3.2%) y Suiza (2.9%). De este modo, el programa chileno de conversión de la deuda en capital puede considerarse de gran éxito desde el punto de vista de los objetivos de las autoridades nacionales. El valor que tiene la conversión de la deuda en capital en cuanto a promover la inversión extranjera directa, combinado con el éxito relativo del modelo económico liberal (que se benefició también del fuerte mejoramiento de los precios del cobre), ha permitido a las autoridades chilenas el lujo de desdeñar la iniciativa Brady y depender más de su privilegiada relación con las instituciones financieras internacionales, que era uno de sus objetivos primordiales.

México. Generalmente se considera que la crisis internacional de la deuda comenzó en agosto de 1982, cuando México no pudo cumplir sus obligaciones externas. La ignominiosa situación inicial en que se halló México resultó empeorada por un fuerte terremoto que azotó al país en 1985 y por la pronunciada baja del precio internacional del petróleo. Los serios aprietos en que se hallaba este importante deudor limitaron considerablemente su posición negociadora. México optó entonces, en forma algo similar a Chile, por una alternativa de economía liberal de mercado; sin embargo, a diferencia del caso chileno, la variante mexicana ocurrió totalmente en un ámbito de crisis, y por lo tanto las medidas de liberalización del comercio y las inversiones se hicieron más aparentes sólo cuando se habían atenuado en cierto grado los principales aspectos de la crisis. La estrategia para la gestión de la deuda se basó al inicio en reestructuraciones que se combinaron con dinero nuevo, y luego en intercambios de deuda con descuento garantizada, más que en el programa mismo de conversión de la deuda; sin embargo, este último fue fundamental para promover la reanudación de la afluencia de inversión extranjera directa. Vale la pena destacar que, mientras las autoridades mexicanas efectivamente pusieron en práctica un plan para garantizar la disponibilidad de divisas para pagar

deudas externas no garantizadas del sector privado (FICORCA), los funcionarios mexicanos no se sintieron obligados a extender una garantía estatal a dichas deudas, a las que posteriormente se hizo frente mediante recompras con fuertes descuentos muy favorables para grandes grupos financieros como ALFA y VISA.

El programa de conversión de la deuda apareció en dos fases bien marcadas del proceso de reestructuración de la deuda con los bancos transnacionales: la reestructuración de 1984-1985, en la que la posición negociadora de México fue bastante precaria, y la reestructuración de 1989-1992, en la que esa posición se había fortalecido considerablemente. Un factor que ayudó notablemente a México fue que las autoridades estadounidenses consideraron su caso como representativo para probar la iniciativa Brady. En suma, durante el período 1982-1990 México redujo en más de 20% su deuda con los bancos transnacionales.

México puso en práctica dos programas de conversión de la deuda en capital que se distinguen claramente, y a los cuales nos referiremos como Programa 1 y Programa 2.² El acento del Programa 1 se puso en la promoción de la inversión extranjera directa y su encauzamiento hacia actividades y sectores prioritarios. El procedimiento de autorización de inversiones dio preferencia a la privatización de las empresas estatales y a las inversiones que produjesen exportaciones de empresas con balanzas comerciales positivas, que aumentasen la capacidad productiva, que incorporasen tecnología nueva y que incrementasen el nivel de contenido nacional, entre otras cosas. Se definieron diez categorías de inversión, y se implantó una escala móvil de comisiones de administración (que iban de 0 a 25% del valor nominal de la deuda) para los proyectos de inversión con un bajo grado de prioridad. Si bien la inversión extranjera directa efectuada mediante la conversión de la deuda en capital se abordó dentro del marco de la legislación existente (la restrictiva Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, promulgada en 1973), la reglamentación se liberalizó considerablemente a fines del de-

de 1980. Además, aparentemente las subsidiarias existentes de empresas transnacionales hicieron gran uso del programa de conversión de la deuda para cancelar sus deudas en pesos así como para invertir en activos nuevos.³ En consecuencia, los criterios de autorización de las inversiones fueron quizás no tan rígidos como lo daban a entender los reglamentos oficiales. Lo que está claro es que se hicieron pocos intentos por captar una parte importante del descuento en el mercado secundario, puesto que la deuda con los bancos transnacionales se convirtió a más de 80% de su valor nominal como promedio durante la vigencia del programa. El Programa 1 se abrió para los ciudadanos mexicanos en octubre de 1987, pero un mes más tarde se suspendió la recepción de nuevas solicitudes (aunque el saldo acumulado se liquidó durante el período siguiente).

Desde el punto de vista de los resultados, el Programa 1 logró reanudar la afluencia de inversión extranjera directa, aunque al parecer a costa de cierto grado de presión inflacionaria. El plan mexicano no contó con un mercado financiero privado que estuviese reformado y liberalizado, como en Chile. De hecho, las autoridades mexicanas estimaron necesario nacionalizar el sector bancario durante los días iniciales de la crisis. Hubo más de 3 100 millones de dólares en inversión extranjera directa mediante la conversión de la deuda hasta mediados de 1990, y esa inversión se concentró en sectores prioritarios como el turismo (29.1%), la industria automotriz (16.9%) y las industrias maquiladoras (11.5%); todos produjeron importantes ingresos en divisas. Las inversiones relacionadas con la conversión de la deuda en el sector automotor fueron fundamentales en el cuantioso aumento de las exportaciones de bienes manufacturados de México durante el período 1984-1990. A pesar de que la mayor parte de la nueva inversión extranjera provino sólo de un país, vale decir, los Estados Unidos (47.8%), el resto exhibió una considerable diversificación por país de origen: el Reino Unido (13.8%), Alemania (5.7%), Japón (3.7%), Francia (3.0%) y España (2.9%). Como

² La información básica sobre el programa mexicano se encuentra en México, 1986, 1990a y 1990b y Godínez, 1990.

³ Esto se confirmó durante las entrevistas del autor con las empresas extranjeras más grandes. Véase Mortimore y Huss, 1991.

ya se señaló, la participación del gobierno en el descuento del mercado secundario no superó el 19% del valor nominal de los intercambios de montos correspondientes a la deuda con los bancos transnacionales. El programa se cerró en noviembre de 1987, en lo que atañía a nuevas solicitudes de autorización para inversión, debido a la necesidad de usar las reservas de divisas existentes para el programa reforzado de ajuste estructural que entonces se iniciaba.

El Programa 2 se puso en práctica en 1990 en un ámbito muy diferente, es decir, el de una economía mucho más estabilizada y en proceso de liberalización, que salía de una crisis. El nuevo programa tenía como objetivo explícito captar una proporción importante del descuento en el mercado secundario. La característica nueva fundamental era el uso del mecanismo de subasta para distribuir derechos limitados de conversión para proyectos de inversión autorizados, originalmente de un valor de 3 500 millones de dólares durante tres años y medio. El plan se concibió para aprovechar la fuerte afluencia de depósitos privados mexicanos mantenidos en los Estados Unidos, así como una continua inversión extranjera directa. Por esa razón, estaba abierto a los ciudadanos mexicanos. Aunque estaba restringido a la privatización de compañías estatales y proyectos de infraestructura y, dentro de esas categorías, limitado a un máximo de 50% del valor del proyecto de inversión y utilizable sólo para la deuda con los bancos transnacionales con obligaciones de dinero nuevo, la demanda fue muy fuerte, como puede juzgarse por los resultados. Se aprobaron más de 10 mil millones de dólares en proyectos de inversión y, frente a esta fuerte demanda (y aumento de los descuentos), las autoridades mexicanas decidieron liquidar toda su cuota de tres años y medio en dos subastas realizadas en 1990. La cantidad que correspondió al gobierno fue el equivalente de 52% del valor nominal del monto intercambiado correspondiente a la deuda con los bancos transnacionales (lo que se compara muy favorablemente con sus expectativas iniciales de 35%). No está claro aún si habrá una nueva cuota.

Los programas de conversión de la deuda en capital del gobierno mexicano han tenido mucho éxito desde el punto de vista de los fines bien determinados que les asignaron las autoridades nacionales. El Programa 1 fue muy útil para re-

activar la afluencia de inversión extranjera directa y encauzarla hacia áreas prioritarias durante el período de crisis, en tanto que el Programa 2 obtuvo buenos resultados en cuanto a captar una proporción importante del descuento en el mercado secundario sobre la deuda de México con los bancos transnacionales. Sin embargo, el punto central de la estrategia de gestión de la deuda mexicana parece estar apoyado en medidas similares a la iniciativa Brady, especialmente las operaciones directas de descuento.

Filipinas. La crisis que este país sufrió a comienzos del decenio de 1980 fue doblemente difícil porque a una crisis política, que no se resolvió en forma clara hasta 1987, se superpuso la crisis de la deuda. La precaria posición de negociación de Filipinas quedó de manifiesto en las garantías estatales *ex post facto* otorgadas a la deuda del sector privado nacional con los bancos transnacionales como parte del primer acuerdo de reestructuración en 1985 (que, de paso, establecía el programa de conversión de la deuda en capital). La economía gozó de mayor estabilidad a partir de 1987; sin embargo, el continuo déficit fiscal y la permanente amenaza de intervención militar en la naciente democracia complicaron la situación. La estrategia de gestión de la deuda consistió principalmente en reprogramar los pagos de capital y obtener dinero nuevo durante la primera fase, y en operaciones de descuento combinadas con dinero nuevo en la segunda fase. El programa de conversión de la deuda fue considerado por las autoridades una "bujía de encendido" para las inversiones, que ofrecía un claro incentivo a los inversionistas, más bien que el medio principal para conseguir la reducción de la deuda (Filipinas, 1986; Suratos, 1990, y Dytianquin y Sicut, 1988). No obstante, las autoridades filipinas de hecho redujeron la deuda con los bancos transnacionales en un 22.3% entre 1984 y mayo de 1990, sobre todo por medio de recompras y pagos anticipados concertados.

Dadas las condiciones de la crisis por la que pasaba el país entonces, el objetivo original de los programas de conversión de la deuda en capital fue "revitalizar" la economía por medio de inversiones extranjeras directas y la recuperación del capital fugado. Se incluyó a los ciudadanos filipinos en el programa desde el comienzo. Los criterios para autorizar las inversiones eran un aspecto fundamental del programa, especial-

mente después de que en noviembre de 1986 se restringieron los usos aceptables del producto obtenido de la conversión de la deuda. Las autoridades prepararon una lista detallada de las inversiones preferentes, dando clara prioridad a los proyectos de inversión basados en exportaciones o en actividades productoras de divisas. Aunque la inversión extranjera directa efectuada merced al programa de conversión de la deuda en capital estuvo sujeta a las reglas normales y relativamente restrictivas aplicadas a ese tipo de inversión, dichas reglas se liberalizaron en octubre de 1987, cuando se autorizaron dos categorías nuevas de inversiones preferentes: privatización de los activos no redituables del sector público, y banca y financiamiento. Es notable en el caso de Filipinas el hecho de que un gran número de solicitudes para proyectos de inversión fueron rechazadas por las autoridades gubernamentales. Era aparente la preocupación por la calidad de las inversiones a pesar de la situación de crisis.

Una vez que apareció en el mercado secundario un descuento considerable sobre la deuda de Filipinas con los bancos transnacionales, las autoridades filipinas intentaron captar una parte de él sin perder de vista la importancia otorgada a la calidad de las inversiones en su programa de conversión de la deuda. Parte de las reformas de octubre de 1987 implicaron el establecimiento de una escala móvil de comisiones de administración (0-20%) vinculada a requisitos de dinero fresco (0-50%) para los proyectos de inversión preferentes. Vale decir, dentro de la categoría de proyectos de inversión con prioridad, una mayor contribución de dinero fresco en relación con los recursos ligados a la conversión de la deuda dio como resultado la baja de las comisiones de administración. Dado el nivel de los descuentos del mercado secundario, la mayoría de los inversionistas optó por la comisión de administración, proporcionando de esta manera al gobierno una buena parte del descuento sin sacrificar la importancia otorgada en el programa de conversión de la deuda a la calidad de las inversiones. Las restricciones aplicadas posteriormente al uso de los valores del Banco Central y de la deuda del sector público a partir de febrero de 1988 reforzaron también la selectividad en la autorización de los proyectos de inversión. Finalmente, los efectos negativos se controlaron hasta cierto pun-

to por medio de cuotas implícitas de conversión de la deuda, el hincapié que se hizo en la privatización de los activos no redituables, y la preocupación por la identificación de los inversionistas y la verificación de las cuentas de las empresas. El programa de conversión de la deuda de Filipinas muestra una clara evolución a partir de un programa totalmente centrado en promover las inversiones preferentes hasta llegar a uno en que la captación de una parte del descuento asumió creciente importancia.

Desde el punto de vista de los resultados, el programa de Filipinas de conversión de la deuda en capital produjo inversiones (tanto extranjeras como nacionales) del orden de los 895 millones de dólares hasta fines de junio de 1990, aunque debe mencionarse que las corrientes anuales comenzaron a disminuir a partir de 1988. Estos proyectos de inversión contribuyeron a mejorar la situación de la economía, pues estaban fuertemente concentrados en áreas preferentes: empresas de exportación (34.9%), privatización (27.8%), inversiones prioritarias (10.4%), banca y financiamiento (9.1%) y otros campos preferentes (7.2%), si bien el programa de conversión de la deuda sólo produjo 473 millones de dólares en inversión extranjera directa (los ciudadanos filipinos participaron con el 37.7% del valor total de las inversiones de 895 millones de dólares). La inversión extranjera provino principalmente de los Estados Unidos (33.8%), centros financieros (15.3%), Hong Kong-China (22.2%), Japón (16.2%), Taiwán (4.3%), Canadá (3.1%) y Corea (1.6%). Parecería que el programa de conversión de la deuda efectivamente actuó, en forma moderada, como una especie de "bujía de encendido" para ayudar a reactivar la economía filipina en una época de crisis. Queda claro que, una vez que apareció en el mercado secundario un descuento apreciable, hubo que tener en cuenta nuevas consideraciones que adquirieron creciente importancia. Aun así, la estrategia global de gestión de la deuda dependió más de otros mecanismos, especialmente la reestructuración y las recompras.

Argentina. La situación de Argentina fue aún más compleja que la de Filipinas, en el sentido de que no sólo combinó la crisis de la deuda con la inestabilidad política, sino que añadió una guerra perdida para remate. Este triple conjunto de problemas, además de una fuerte dosis de gestión

económica defectuosa, ha dejado a la Argentina en una condición de grave debilitamiento. La relación intereses-exportaciones y la relación deuda-exportaciones se hallan entre las más altas de América Latina. El crecimiento per cápita del producto interno bruto durante 1981-1990 fue de -24.3%, vale decir, bajó una cuarta parte, y no se logró controlar la inflación, que según las estadísticas de precios al consumidor fue de 4 924% en 1989 y de 1 883% en 1990. Las actividades especulativas han caracterizado todos los aspectos de la crisis de la deuda, desde la contratación original de créditos de los bancos transnacionales hasta prácticamente todos los intentos por manejar la crisis (Schvarzer, 1983; García y Junco, 1987; Balino, 1987, y Calcagno, 1987). Como podría esperarse en estas circunstancias, la estrategia de gestión de la deuda de Argentina ha sido ineficaz y la relación con los acreedores extremadamente difícil y, a ratos, áspera. Aunque Argentina reestructuró la deuda con los bancos transnacionales en 1985 y 1987, hasta la fecha su alto nivel de atrasos en los pagos (cerca de 7 mil millones de dólares) ha impedido cualquier tipo de medida al estilo de la iniciativa Brady. Su única esperanza verdadera para la reducción de la deuda aceptada por la comunidad financiera internacional parece ser, al menos en el corto plazo, un programa de privatización *ad hoc* iniciado en 1991.

La experiencia de Argentina con la conversión de la deuda en capital ha sido algo desconcertante (Argentina, 1987; Fuchs, 1990; Dreizen, 1988, y Bouzos y Keifman, 1990). Si bien su programa oficial fue el resultado de la reestructuración de 1987, hubo alguna actividad anterior a ese programa a partir de 1984; se convirtieron en inversiones en capital social cerca de 490 millones de dólares de deuda del sector privado nacional con los bancos transnacionales, con garantías cambiarias estatales, con un resultado de 215 millones de dólares en inversiones extranjeras directas. Este primer plan no tuvo un proceso de autorización claro y sus resultados son inciertos.

El programa oficial fue un conjunto consistente en tres elementos: un programa de conversión de la deuda en capital, un plan para capitalizar aprovechando los mecanismos crediticios del sector privado no financiero, y un mecanismo para convertir los redescuentos y préstamos del

Banco Central al sector privado. El primer elemento fue el único con un proceso claro de autorización de las inversiones, y como representó las dos terceras partes de la deuda con los bancos transnacionales convertida mediante este programa oficial, constituirá por ello el aspecto central de nuestro análisis. El objetivo principal del programa de conversión de la deuda, según las autoridades del país, fue captar una parte importante del descuento en el mercado secundario. Un objetivo complementario fue establecer un estricto proceso de autorización de las inversiones a fin de asegurar la calidad de los proyectos tanto de los inversionistas extranjeros como de los nacionales.

En lo que respecta al primer objetivo, se cumplió por medio de un mecanismo de subastas conforme al cual competían por los derechos de conversión los proyectos de inversión previamente calificados, estrictamente de acuerdo con el descuento ofrecido. En seis subastas realizadas durante el período 1989-1990, el promedio de los descuentos ofrecidos en las subastas subió de 38% a 75% (al caer verticalmente el precio en el mercado secundario de los valores de la deuda de Argentina con los bancos transnacionales). Las autoridades intentaron limitar los proyectos calificados a bienes nuevos de capital, instalaciones industriales o actividades que mejorasen la balanza de pagos. Exigieron originalmente que los inversionistas aportasen dinero fresco en la misma cantidad que la deuda convertida y que se usara el tipo de cambio oficial más bien que el paralelo; pero al no haber buenos resultados las autoridades se convencieron en septiembre de 1987 de que había que limitar el requisito de dinero fresco a 30% del valor del proyecto de inversión y usar el tipo de cambio paralelo. En un esfuerzo por controlar los efectos adversos, se estableció un tope de 300 a 400 millones de dólares al año para el período 1988-1993, pero el programa se suspendió en abril de 1990. Teniendo en cuenta el ambiente inflacionario que había en Argentina, fue sorprendente que el programa originalmente excluyera las operaciones de privatización (caracterizadas por su efecto monetario neutral) del programa de conversión de la deuda en capital. En contraste con ello, la nueva versión *ad hoc* se centra en las privatizaciones.

Se puede afirmar que el programa de capitalización de la deuda de Argentina fue bastante

fructífero en cuanto a captar una proporción importante del descuento en el mercado secundario sobre la deuda con los bancos transnacionales, especialmente después de la eliminación de los desincentivos originales en forma de requisitos de dinero fresco y tipo de cambio. Además, de los proyectos de inversión llevados a cabo por inversionistas extranjeros, un poco más de la mitad constituía inversión nueva, concentrada en sectores relativamente más dinámicos como el automotor (54%), el de alimentos y bebidas (35%) y el de industrias químicas. En cuanto a los aspectos negativos, el programa argentino se caracterizó por un bajo volumen de actividad y proyectos relativamente pequeños; en ambos casos, se impidió que el programa tuviese un efecto considerable y acumulativo sobre la economía. Sólo se convirtieron alrededor de 175 millones de dólares de deuda con los bancos transnacionales, con fuertes descuentos a los proyectos de inversión extranjeros, significando ello una inversión extranjera directa del orden de los 400 millones de dólares. Conforme al plan de privatización *ad hoc* que utiliza valores de la deuda con los bancos transnacionales, se tienen en estudio actualmente transacciones para la empresa nacional de telecomunicaciones y la línea aérea nacional, del orden de los 7 mil millones de dólares. Se transformaría de esta manera el programa de privatización y de conversión de la deuda en capital en una característica fundamental de la estrategia de gestión de la deuda. Hasta la fecha, la estrategia no ha tenido un elemento central claro, y persisten las actividades especulativas que acompañan a las nuevas iniciativas.

Brasil. Este país sufrió una crisis menor que la de la mayoría de los otros y no debió enfrentarse a incertidumbres políticas demasiado exigentes, ni tampoco perdió su rumbo; con todo, su agitada relación con los acreedores, especialmente los bancos transnacionales, ha complicado su desempeño macroeconómico y debilitado su estrategia de gestión de la deuda. Durante 1990, la inflación llegó a 2 360%, se tornó más precaria su balanza comercial y aumentó la carga de la deuda (si bien no se puede siquiera comparar con la de Argentina). La situación de Brasil se ha deteriorado desde que decidió librar batalla con los bancos transnacionales imponiendo una moratoria a los pagos de la deuda con esos bancos en 1987, lo que tuvo graves repercusiones en las

cuentas individuales de los bancos principales. Sin embargo, el problema fundamental en el deficiente desempeño económico de Brasil ha sido el déficit fiscal, no su relación con los acreedores externos.

La estrategia original de la deuda parece haber sido la de mantener una actitud dura, reestructurando sólo montos relativamente pequeños y asegurando al mismo tiempo dinero nuevo y líneas de crédito comerciales e interbancarias. Esa estrategia comenzó a vacilar cuando los bancos transnacionales no permitieron ningún acuerdo en 1985 y no ofrecieron dinero nuevo en 1986. Ello creó las condiciones para la moratoria de 1987 y, cuando los bancos transnacionales no re prestaron, el derrumbe de la estrategia. La reestructuración de 1988 supuso la reestructuración de 61 482 millones de dólares, más algo de dinero nuevo, la restauración de las líneas de crédito interbancarias y comerciales y un programa oficial de conversión de la deuda en capital. El nuevo modo de abordar las cosas no logró establecer una nueva relación con los bancos transnacionales, y otra vez se acumularon los atrasos el año siguiente al empeorar la situación macroeconómica. Esto último impidió que el bloque de acreedores adoptara algún tipo de medida similar a la iniciativa Brady, en tanto que Brasil exigió una solución radical (operaciones de descuento que significaron la creación de bonos de 45 años). La estrategia brasileña de la deuda no produjo una reducción significativa (menos de 20%) de la deuda con los bancos transnacionales; sin embargo, la parte más importante de ese valor la proporcionaron las conversiones de la deuda en capital.

En Brasil, la conversión de la deuda en capital se ha dado en muchas formas, y pasó por varias mutaciones antes de que entrara en vigor un programa oficial en 1988 (Brasil, 1988 y 1989; Bielschowsky, 1990; De Freitas, 1988; Wald, 1988, y De Moraes, 1988). Se llevó a cabo la conversión de la deuda en capital y adquirió cierta significación económica durante el período 1982-1987 mediante mecanismos temporales o *ad hoc*. Una disminución de la afluencia de inversión extranjera directa convenció a las autoridades de ofrecer incentivos tributarios para la capitalización de las operaciones de empréstito a las empresas extranjeras, con lo cual se registró la cantidad de 1 300 millones de dólares hasta que el

programa se restringió rigurosamente en noviembre de 1984. En lo sucesivo, y hasta que se suspendió el programa en julio de 1987, las conversiones de la deuda en capital se limitaron solamente a las capitalizaciones directas, sin incentivos tributarios. Aun así, hubo inversiones de este tipo por un valor de 2 mil millones de dólares. Estas primeras operaciones en el campo de la conversión de la deuda ocurrieron a su valor nominal: es decir, Brasil pagó en moneda nacional 100% del valor original de la deuda con los bancos transnacionales convertida en capital.

El nuevo programa oficial que entró en vigor en noviembre de 1987 tuvo dos componentes orientados a un fin común, el de captar la proporción más alta posible del descuento en los mercados secundarios. El primer componente fue un programa de conversión de la deuda basado en subastas, que produjo 2 000 millones de dólares en conversiones. El segundo elemento fue un programa caso por caso, limitado a deuda no vencida colocada a depósito en el Banco Central, que produjo 850 millones de dólares en conversiones. Nuestro análisis se centrará exclusivamente en el programa oficial de subastas, para el cual se cuenta con mayor información oficial, aunque los mecanismos temporales y *ad hoc* fueron por lo menos de igual importancia desde el punto de vista del volumen.

La característica principal del programa oficial de conversión de la deuda en capital fue el mecanismo de subastas, sujeto a límites mensuales de 150 millones de dólares, y que se basó en los descuentos ofrecidos. No se cobraron comisiones, pero el uso del tipo de cambio oficial se consideró un desincentivo. Los criterios de autorización de las inversiones, salvo una excepción, eran idénticos a los reglamentos liberales de autorización de las inversiones. La excepción fue que 50% de las cuotas mensuales se restringieron a ciertas zonas del país, a saber, los estados menos desarrollados del Nordeste, la región del Amazonas, Espirito Santo y Vale do Jequitinhonha. Se puede señalar que el programa permitía "usos aceptados" liberales de los recursos convertidos en capital; sin embargo, la compra de acciones en las compañías existentes no habría de tener como resultado la desnacionalización de las empresas brasileñas. No hubo límites especiales a las remesas de utilidades, pero las empresas que habían repatriado capital durante el período

1985-1987 fueron supuestamente excluidas del programa. Tomando todo en consideración, antes de que se suspendiera el programa en enero de 1989, debido a la iniciación de un nuevo plan antiinflacionario, este programa oficial de conversión de la deuda en capital se concibió para captar una parte importante del descuento en el mercado secundario y encauzar la inversión extranjera directa hacia las zonas más pobres del país.

Los programas oficiales de conversión de la deuda basados en subastas tuvieron cierto grado de éxito, y se han registrado algunos beneficios. El descuento a que se llegó en las subastas aumentó de un promedio de 17.6% a 34% durante las 10 subastas, lo que significa que Brasil se quedó con cerca de la mitad del descuento en el mercado secundario. Además, casi la mitad de las inversiones generadas por el programa de conversión de la deuda en capital se destinó a zonas del país en crisis económica. Los proyectos de inversión correspondieron en su mayor parte a sectores prioritarios: maquinaria eléctrica (10.3%); productos químicos (10.1%), papel (7%), metales (6.4%), productos alimenticios (6.2%), turismo (5.8%), etc., si bien no está claro qué efecto tuvo ello en las exportaciones o en la disponibilidad de divisas. Hubo también bastante dispersión en lo que se refiere al país de origen de dicha inversión: Estados Unidos (29.9%), centros financieros (22.3%), Japón (15.3%), Francia (8.9%), Reino Unido (4.9%) y Suiza (4.5%).

Si analizamos en forma más crítica, es evidente que el volumen de las transacciones del programa oficial fue bastante deplorable para un país del tamaño de Brasil, y la operación del programa no dio un sentido claro de orientación a los inversionistas. Esta mezcla de criterios fue característica de la confusa estrategia para la conversión de la deuda en capital en particular y la gestión de la deuda en general. Es digno de señalar que el volumen del programa oficial de 1987-1988 de conversión de la deuda basado en las subastas ni siquiera superó el del programa restringido de 1984-1987 de capitalización directa. Además, las autoridades del Banco Central han reconocido un volumen de conversión no oficial de la deuda en capital de 4 300 millones de dólares. Si, de hecho, todos los mecanismos de conversión de la deuda usados en Brasil originaron inversiones extranjeras directas del or-

Cuadro 6
 ALGUNOS DE LOS PRINCIPALES PAISES DEUDORES: IMPORTANCIA DE LA CONVERSION DE LA DEUDA EXTERNA EN CAPITAL (CDC) PARA LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA (IED)^{ab}
 (Millones de dólares y porcentajes)

	IED mediante CDC 1985-1989 (1)	Total IED 1985-1989 (2)	Total IED 1978-1982 (3)	IED mediante CDC (1) / (2)	Nivel de IED (2) / (3)
México	3 052	10 098	8 279	30	122
Brasil	4 529	7 687	11 775	59	65
Chile	3 160	3 947	1 424	80	277
Argentina	731	3 646	2 183	20	167
Filipinas	473	2 306	582	21	396
Total	11 945	27 684	24 243	43	114

Fuente: Unidad conjunta CEPAL/CET sobre Empresas Transnacionales, a base de información oficial y datos del Fondo Monetario Internacional (FMI) referentes a la balanza de pagos.

^a El objetivo de este cuadro es estandarizar la información de que se dispone acerca de la deuda con los bancos transnacionales descontada que se convirtió oficialmente en inversión extranjera directa materializada, excluido el efecto de todo requisito de dinero fresco o inversiones complementarias.

^b Incluye sólo aquella parte que corresponde a las empresas extranjeras.

Cuadro 7
 ALGUNOS DE LOS PRINCIPALES PAISES DEUDORES: IMPORTANCIA DE LA CONVERSION DE LA DEUDA EXTERNA EN CAPITAL (CDC) PARA LA REDUCCION DE LA DEUDA CON BANCOS TRANSNACIONALES (BTN), 1985-1989

	Deuda con BTN 1987 (1)	Reducción mediante CDC 1985-1989 (2)	Reducción total de la deuda 1985-1989 (3)	Porcentaje de reducción (3) / (1)	Porcentaje de reducción mediante CDC (2) / (3)
Brasil	65 700	8 559	12 900	20	66
Chile	14 800 ^a	3 426 ^b	9 100	61	38
México ^c	74 500	4 162	8 700	12	48
Argentina	30 600	2 276	2 400	8	95
Filipinas ^d	11 700	849 ^b	1 700	15	50
Total	197 300	19 272	34 800	18	55

Fuente: Unidad conjunta CEPAL/CET sobre Empresas Transnacionales, a base de información oficial, y BIRF, *Cuadros de la deuda en el mundo, 1990-1991. Deuda externa de los países en desarrollo*, vol. 2, cuadros sobre los países, Banco Mundial, Washington, D.C., 1990.

^a Esta cifra corresponde a 1985, el punto más alto de las obligaciones con los bancos transnacionales en el período 1985-1990.

^b A junio de 1990.

^c En 1990 se registró una importante reducción de las obligaciones pendientes con los bancos transnacionales del orden de los 6 900 millones de dólares (excluidas las obligaciones adicionales en dinero nuevo).

^d En 1990 se registró una importante reducción de las obligaciones pendientes con los bancos transnacionales, del orden de los 1 300 millones de dólares (excluidas las obligaciones adicionales en dinero nuevo).

den de los 4 500 millones de dólares en 1985-1989, cabe pensar que la adicionalidad ha sido baja, puesto que los bancos transnacionales usaron los mecanismos de conversión de la deuda para fines de reinversión subvencionada o como sustituto de la inversión extranjera directa. Las compras con descuento de deudas en divisas y su rescate a valor nominal en moneda nacional, así como las prácticas especulativas, parecen haber sido toleradas por las autoridades aunque no produjeron una afluencia importante de inversión extranjera directa o una reducción considerable de la deuda de Brasil con los bancos transnacionales, conforme a condiciones que favorecerían la estabilidad y el crecimiento nacional.

El análisis de estos cinco programas nacionales para la conversión de la deuda en capital demuestra que el mecanismo puede usarse para diferentes propósitos según la situación en que se halle el país deudor. Aún más, un programa establecido puede modificarse repentinamente para orientarlo a otros fines. En los cuadros 6 y 7 aparece un resumen de la información existente sobre los objetivos de la promoción de la inversión extranjera directa y la reducción de la deuda con respecto a estos cinco programas.

En el cuadro 6 se muestra con bastante claridad que sólo un programa, el de Chile, ha logrado transformar el mecanismo de conversión de la deuda en capital en el medio principal de promover la inversión extranjera directa, en una situación de corrientes de inversión en aumento.⁴ El 80% del valor de las corrientes de inversión extranjera directa en 1985-1989 (que dobló con creces el valor de aquellas del período de "auge", 1978-1982) se encauzó a través del programa de conversión de la deuda. El programa brasileño consiguió canalizar casi el 60% de las corrientes de inversión extranjera directa a través del pro-

grama de conversión de la deuda, pero fue apenas dos tercios de los flujos "normales" de dicha inversión. Casi una tercera parte de la mayor afluencia de inversiones extranjeras de México se encauzó a través de su programa de conversión de la deuda. Argentina y Filipinas tuvieron algún éxito en cuanto a aumentar las corrientes de inversión extranjera directa, pero sus programas de conversión de la deuda no fueron especialmente importantes en la obtención de ese resultado. El promedio de estos cinco países, que es sin duda engañoso, da a entender que mientras la afluencia de inversión extranjera directa aumentó levemente, más del 40% de esa afluencia correspondió a programas de conversión de la deuda en los años 1985-1989. Ello indica que lo importante, al examinar los resultados en forma comparativa, no son los montos globales sino la índole de los programas en cuanto a lograr modificar las circunstancias nacionales.

Un caso similar se da respecto del objetivo de reducción de la deuda. En el cuadro 7 se señala que sólo el programa de un país —el de Chile, nuevamente—, logró reducir en forma considerable la deuda con los bancos transnacionales (en 61%) y hacerlo en gran medida (38%) por medio del programa de conversión de la deuda en capital. Es muy cierto que *todos* los otros deudores importantes de hecho hicieron un uso más intenso de la conversión de la deuda en capital para reducirla, pero su nivel de reducción fue menor (de 8% a 20% de la cuantía de la deuda). Debe mencionarse que México y Filipinas pusieron en práctica planes similares a la iniciativa Brady para la reducción de la deuda y su servicio en 1990, pero en ninguno de los dos casos el programa de conversión de la deuda en capital fue el mecanismo principal. Además, el promedio del grupo ofrece una visión bastante inexacta de la situación de cada uno de estos programas desde el punto de vista del objetivo de reducir la deuda con los bancos transnacionales.

⁴ Los bancos transnacionales han alabado el ejemplo de Chile. Véase *The Institute of International Finance, Inc., 1990*.

III

Conclusiones

Como ya es evidente, los principales deudores han exhibido una tendencia clara, en los programas de conversión de la deuda externa en capital, a quitarle relieve al objetivo de promover la inversión extranjera directa y a concentrarse más bien en captar una parte considerable del descuento en el mercado secundario sobre la deuda de esos países con los bancos transnacionales. Esa tendencia se aceleró al crecer desmesuradamente los descuentos en los mercados secundarios a partir de 1987. Si bien a los bancos transnacionales, especialmente los que dominan los comités asesores de estos deudores, les gustan los programas de conversión de la deuda en capital (sobre todo los que hacen hincapié en la promoción de la inversión extranjera directa y que convierten la deuda con los bancos transnacionales a un valor cercano al par), es indiscutible que estos programas ya no son el mejor medio de que se dispone para captar una porción del descuento. Se generalizan cada vez más las operaciones de descuento al estilo de la iniciativa Brady.

A pesar de que el mecanismo de conversión de la deuda en capital ya no goza de la acogida que tuvo antes, es importante señalar que dichos programas pueden aún ser útiles para promover los objetivos definidos por las autoridades nacionales, incluso si a menudo son una imposición de los acreedores. Para ser útiles deben formularse minuciosamente con el fin de que se centren en *un solo* objetivo principal y, en la medida que ello sea posible, reflejen las prioridades nacionales. El análisis de los programas individuales de conversión de la deuda en capital —no de estadísticas globales— ofrece la posibilidad de aprender de la experiencia de otros. Un examen a nivel de países particulares de los datos sobre las corrientes de inversión extranjera directa basada en la conversión de la deuda en capital y sobre la reducción de la deuda con los bancos transnacionales confirma lo dicho.

Junto con la actual propensión general a dar la máxima importancia en los programas de conversión de la deuda en capital a la captación de

descuentos y no a la promoción de la inversión extranjera directa, los principales deudores mostraron una tendencia a reemplazar la gestión de la crisis por la gestión de la deuda. Los países que lo hicieron son aquellos que han logrado los mejores resultados, desde el punto de vista de la economía política, de la conversión de la deuda en capital. Los que han obtenido los resultados menos favorables son los deudores importantes que no han puesto en práctica políticas serias de ajuste estructural.⁵ En una situación de inestabilidad macroeconómica, los efectos negativos de los programas de conversión de la deuda en capital a menudo anulan toda contribución positiva, y las consecuencias son generalmente la inflación y las prácticas especulativas. En estas circunstancias, es quizás más seguro dar relieve en estos programas de conversión de la deuda a la captación de los descuentos más cuantiosos en el ámbito de un plan serio de privatización, de modo de reducir al mínimo el efecto en las variables monetarias. Además, los programas de conversión de la deuda pueden usarse para lograr ciertas dispensas de los bancos transnacionales, tales como aquellas que tienen que ver con las cláusulas de los contratos de préstamo que se refieren al pago anticipado y las que estipulan que se han de compartir los reembolsos, lo que ha de ser útil para la concertación posterior de acuerdos de reducción de la deuda y su servicio.

Aprovechar las enseñanzas que deja la experiencia concreta de otros deudores importantes y estar alerta a posibles nuevas iniciativas son dos aspectos que con frecuencia no tienen en cuenta los deudores, pero que son necesarios para la preparación de su repertorio de opciones.

(Traducido del inglés)

⁵ Se presentó un interesante cuadro sobre reformas en materia de políticas en América Latina durante el decenio de 1980, en *Latin Finance*, N° 15, marzo de 1990, p. 63. Se basó principalmente en John Williamson (comp.), 1990.

Bibliografía

- Argentina, Banco Central de la República (1987): Comunicación A-1109: programa de conversión de la deuda pública externa, *Normas ordenadas permanentes*, S.R.L., 27 de octubre.
- Balino, Tomás J.T. (1987): *The Argentine Banking Crisis of 1980*, IMF Working Paper, WP/87/77, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional, 17 de noviembre.
- Bielschowsky, R. (1990): The Brazilian experience in debt equity conversion: an evaluation, Centro de las Naciones Unidas sobre Empresas Transnacionales CE1/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre, mimeo.
- Bouzos, R. y S. Keifman (1990): El menú de opciones y el programa de capitalización de la deuda externa argentina, *Conversión de deuda externa y financiación del desarrollo en América Latina*, R. Bouzos y R. Ffrench-Davis (comps.), Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, Colección de Estudios Internacionales.
- Brasil, Banco Central (1988): *Brazilian Debt for Equity Program*, Río de Janeiro, Fiscalização e Registro de Capitais Estrangeiros (FIRCE)
- _____ (1989): *Conversão da dívida em capital de risco: retrospectiva e avaliação*, DEPEC/FIRCE, diciembre.
- Business International Corporation (1987): *Debt Equity Swaps: How to Tap an Emerging Market*, Nueva York, agosto.
- _____ (1988): *Debt Equity Swaps Handbook: Programs, Tax and Legal Issues, New Trends and Corporate Case Studies*, Nueva York, noviembre.
- Calcagno, Eric (1987): *Los bancos transnacionales y el endeudamiento externo en la Argentina* (LC/G.1483-P), Cuadernos de la CEPAL, N° 56, Santiago de Chile, noviembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 5.87.II.G.3.
- CET (Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales) (1990): *Debt Equity Conversions: a Guide for Decision-Makers* (ST/CTC/104), Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.90.II.A.22.
- _____ (1991): *Transnational Banks and the International Debt Crisis*, ST/CTC/96, Nueva York, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.90.II.A.19.
- Chile, Banco Central (1988): *Provision of the Conversion of External Debt*, Santiago de Chile.
- De Freitas, Carlos E. (1988): Conversión de la deuda externa en inversiones directas: experiencia brasileña, documento preparado para un seminario sobre conversión de la deuda externa, Caracas, mayo, mimeo.
- De Moraes, Pedro B. (1988): The debt-equity conversion program in Brazil, mimeo.
- Dreizzen, Julio (1988): Argentina: programa de conversión de la deuda externa, documento preparado para un seminario sobre conversión de la deuda externa, Caracas, mayo, mimeo.
- Dytianquin, Norma G. e Iluminada T. Sicat (1988): Debt-to-equity conversion: the Philippine experience, *CB Review*, octubre.
- Ffrench-Davis, R. (1990): Conversión de la deuda externa en Chile, 1985-88, *Conversión de deuda externa y financiación del desarrollo en América Latina*, R. Bouzos y R. Ffrench-Davis (comps.), Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios Internacionales.
- Filipinas, Banco Central (1986): Circular N° 1111, 4 de agosto.
- Fontaine, J. Andrés (1988): Los mecanismos de conversión de deuda en Chile, *Estudios públicos*, N° 30, Santiago de Chile, Centro de Estudios públicos (CEP), otoño.
- Fuchs, Mariana (1990): *Los programas de capitalización de la deuda externa argentina* (LC/BUE/R.153), Buenos Aires, CEPAL, junio.
- García, A. y Silvia Junco (1987): Historia de la renegociación de la deuda externa argentina, *Boletín Informativo Techint*, N° 245, Buenos Aires, SIDERCA, Propulsora Siderúrgica Santa María y Techint, enero-febrero.
- Godinez, M. e I. Ruprah (1990): En busca del descuento del mercado: México y el enfoque no convencional de la deuda externa, *Conversión de la deuda externa y financiación del desarrollo de América Latina*, R. Bouzos y R. Ffrench-Davis (comps.), Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios Internacionales.
- Lagos, R. (1989): Debt relief through debt conversion- a critical analysis of the Chilean debt conversion program, tesis presentada al Institute of Development Studies, Sussex, Londres, Universidad de Sussex, mimeo.
- Madrid, Raúl (1990): *Over-Exposed U.S. Banks Confront the Third World Debt Crisis*, Washington, D.C., Investor Responsibility Research Center, Inc.
- México (1986): *Manual operativo para la capitalización de pasivos y sustitución de deuda por inversión*, México, D.F.
- _____ (1990a): Convocatoria para la subasta de derechos del programa de intercambio de deuda pública por capital, *Diario oficial de la Federación*, México, D.F., 16 de julio.
- _____ Ministerio de Finanzas, Subsecretaría de Asuntos Financieros Internacionales (1990b), Debt equity programs: the Mexican experience, informe preparado para el Centro de las Naciones Unidas sobre Empresas Transnacionales (CET), septiembre, mimeo.
- Mortimore, M. (1989): Conductas de los bancos acreedores de América Latina, *Revista de la CEPAL*, N° 37, (LC/G.1547-P), Santiago de Chile, abril.
- Mortimore, M. y T. Huss (1991): Informe sobre la modernización industrial en México: resultados de la encuesta a las principales empresas con capital extranjero del sector manufacturero realizada en mayo-junio de 1990, Centro de las Naciones Unidas sobre Empresas Transnacionales (CET)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (LC/L.613), 21 de marzo de 1991 (Este documento se publicará próximamente en *Comercio Exterior* (México)).
- Schvarzer, J. (1983): Argentina 1976-1981; el endeudamiento externo como pivote de la especulación financiera, *Economía de América Latina*, N° 10, México, D.F., Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE), primer semestre.
- Suratos, Armando (1990): Case study of the Philippine debt equity conversion program, informe preparado para el Centro de las Naciones Unidas sobre Empresas Transnacionales (CET), Nueva York, septiembre, mimeo.

- The Economist*: (1987), Guide to debt equity swaps, special report N° 1104, Londres, The Economist Publications Limited, septiembre.
- The Institute of International Finance, Inc. (1990): *Fostering Foreign Direct Investment in Latin America*, Washington, D.C., julio.
- Unidad conjunta CEPAL/CET (1989): *El comportamiento de los bancos transnacionales y la crisis internacional de endeudamiento*, Estudios e Informes de la CEPAL, N° 76, Santiago de Chile, septiembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.89.II.G.12.
- Wald, Arnold (1988): Aspectos jurídicos da conversão de dívida externa, *Carta mensal de Rio de Janeiro* N° 34 (397), abril.
- Williamson, John (comp.) (1990): *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington, D.C., Institute for International Economics, abril.
- Williamson, Mary L. (1990): Chile's debt conversion programs, informe preparado para la Unidad Conjunta CEPAL/CET sobre Empresas Transnacionales, Santiago de Chile, agosto, *mimeo*.

Opciones para la reactivación latinoamericana en los años noventa

*Colin I. Bradford**

En este artículo se analiza la actual coyuntura interna y externa en los diversos países de América Latina y se examina si ella clausura las perspectivas de crecimiento de la región en el presente decenio o si, por el contrario, brinda condiciones y oportunidades para retomar la senda del crecimiento.

Se analiza también la literatura económica reciente sobre crecimiento y desarrollo en relación con estos problemas y se concluye que la restricción externa, si bien es un problema importante, no determinará por sí sola las perspectivas de crecimiento de la región en el futuro.

Se señala que debería hacerse hincapié en la mejora de diversas condiciones internas, de modo de aumentar la productividad y el crecimiento de la economía nacional. La competitividad aparece como la fuerza impulsora que facilitará la integración en la economía mundial, y ésta a su vez contribuirá a aumentarla. Las exportaciones, que deben desempeñar un papel dinámico fundamental, dependen de un conjunto de elementos que impulsan el proceso de crecimiento, más que de políticas sectoriales. La dicotomía tradicional entre sustitución de importaciones y promoción de exportaciones será superada con enfoques que combinen lo mejor de ambos aspectos.

Por último, se hace presente la necesaria compatibilidad entre la distribución del ingreso y el crecimiento y, en una visión divergente de la que privilegia los factores exógenos en el proceso de desarrollo, se destaca que existe un número importante de factores al alcance de la acción de las autoridades económicas.

*Jefe del Programa de investigación del Centro de desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en París. Este estudio fue publicado también en E. Emmery y E. Iglesias, *Restoring Financial Flows to Latin America*, París, Centro de desarrollo, OCDE, 1991.

Introducción

Que los años ochenta fueron una "década perdida" para América Latina es hoy opinión generalizada. La herencia de esa década es la deuda externa acumulada, que se cierne como una carga y una posible limitación sobre el horizonte de América Latina en el siguiente decenio. Además, es probable que la disponibilidad de nuevos recursos financieros externos se vea fuertemente restringida en los años noventa. La rivalidad por obtener recursos externos será mayor; ahora los Estados Unidos, Europa oriental, la Unión Soviética y los países de Asia sudoriental (ASEAN) competirán por estos fondos, en tanto que en el decenio de 1970 América Latina se mantuvo prácticamente solitaria en su condición de prestatario bien dispuesto y fiable. Las cuestiones sociales, la pobreza y la equidad adquieren un mayor grado de prioridad en las políticas económicas de América Latina que en años anteriores.

Estas diversas presiones sobre América Latina llevan a una pregunta fundamental: si la región podrá recuperar el crecimiento económico en el decenio de 1990.

Lo que se pretende en el presente artículo es determinar hasta qué punto la coyuntura actual, con sus presiones externas e internas, crea circunstancias que cierran el paso a las perspectivas de crecimiento de América Latina en el decenio de 1990, como creen muchos observadores, y en qué medida hay condiciones y oportunidades que gran parte de América Latina pueda capitalizar a fin de iniciar una recuperación del crecimiento en ese decenio. En particular, el autor se basa en algunas publicaciones recientes que tratan del crecimiento y el desarrollo económicos en situación de presiones internas y externas, para evaluar a su vez las posibilidades de recuperar el ritmo de crecimiento en la región.

I

Exportaciones impulsadas por el crecimiento o crecimiento impulsado por las exportaciones

Ultimamente se ha vuelto a examinar en el campo de la economía lo que entendemos por proceso de crecimiento. Varios de los temas abordados en estas publicaciones relativamente nuevas se vinculan entre sí y, lo que es más importante para nuestros propósitos en este caso, afectan nuestra manera de pensar acerca de las políticas económicas que inciden en el crecimiento. Uno de los temas en cuestión es la importancia de la acumulación cuantitativa de los insumos de los factores frente a su mejoramiento cualitativo, y la importancia del capital humano frente al capital físico. Otro tema es la importancia del cambio tecnológico, la manera de tratarlo desde el punto de vista analítico, y la determinación exógena o endógena de la tecnología. Un tercer tema es el de saber si el crecimiento de las exportaciones está determinado por la oferta o si lo impulsa la demanda: en otras palabras, se trata de establecer si los casos de crecimiento dinámico son ejemplos de exportaciones impulsadas por el crecimiento o de crecimiento impulsado por las exportaciones.

Las últimas publicaciones sobre estos temas aclaran la perspectiva conceptual básica a la luz de la cual se formulan las estrategias de desarrollo: si se trata de un proceso de reforma estructural de la economía nacional con fines competitivos en el plano interno, que se traduce en un crecimiento dinámico y una mayor oferta para la exportación; o bien si se trata de un proceso de reforma de las políticas comerciales con fines de competitividad internacional, que permite que la economía reaccione ante la demanda externa. Aunque muchas de las reformas específicas en materia de políticas serían las mismas con arreglo a una u otra formulación, las opciones dan lugar a diferencias considerables en cuanto a la manera de concebir y ejecutar el proceso de desarrollo: por ejemplo, entre lograr la integración en la economía mundial a través del comercio, o lograr la integración económica nacional y el dinamismo mediante una mayor competitividad.

Elhanan Helpman (1988, p. 6) planteó muy

bien el problema. Dijo que se necesita una teoría que aborde cuestiones fundamentales como la de determinar si el crecimiento impulsa al comercio o si existe una vinculación inversa que va del comercio al crecimiento; que muchos autores han hecho hincapié en el papel del libre comercio para fomentar el crecimiento, aunque también hay argumentos que destacan el papel determinante de las políticas comerciales en el fomento del rápido crecimiento en Japón y algunos de los países de industrialización reciente; y, por último, que la teoría actual no es apropiada para tratar de manera satisfactoria estos distintos criterios.

Los modelos convencionales con rendimientos decrecientes del capital llevaron a formular la hipótesis de la convergencia entre los países. La idea era que se produciría una convergencia entre las tasas salariales y la relación capital-trabajo, puesto que la tasa de rentabilidad de la inversión y la tasa de crecimiento del producto por habitante constituyen funciones decrecientes del nivel de capital nacional por habitante. Puesto que hemos sido testigos de un mundo de crecimiento divergente en el decenio de 1980, parece apropiado volver a examinar el asunto.

En un artículo citado con frecuencia, Paul Romer dijo que si era válida la hipótesis en los modelos convencionales de rendimientos constantes a escala en la producción, el crecimiento del producto estaría totalmente explicado por el crecimiento cuantitativo de los insumos de los factores. Hizo ver que en el trabajo de Kendrick (1976), dando cuenta del crecimiento, se determinó que la tasa de crecimiento del producto se situaba entre 1.06 y 1.30 veces la tasa de crecimiento de los insumos del período de 1929 a 1969, y ello constituía una prueba de que las tasas de crecimiento de los insumos humanos y no humanos, tangibles e intangibles, no bastaban para explicar el crecimiento del producto (Romer, 1986, p. 1013).

Esto sugiere a Romer la posibilidad de una nueva formulación que entraña tres supuestos. En primer lugar, los conocimientos se consideran

un bien de capital con un producto marginal cada vez mayor. Se supone que el capital social es un bien compuesto, donde el componente de conocimientos tiene rendimientos de escala crecientes que compensan los rendimientos decrecientes del componente físico del acervo de capital. En segundo lugar, el cambio tecnológico se determina de manera endógena como cualquier otro insumo, con un precio y un producto marginal que establecen su función económica, y no de manera exógena como en la mayoría de los modelos. En último lugar, la rentabilidad de los nuevos conocimientos no es captada únicamente por la empresa que la genera, sino que constituye un efecto externo —o externalidad—, que puede ser recogido por otros agentes económicos. Esto crea una divergencia entre el rendimiento social y el privado que es preciso considerar.

Estas hipótesis representan importantes diferencias respecto de cómo se entiende y activa el proceso de crecimiento y se han tomado como base de trabajos futuros que emprenderán otras personas.

Por ejemplo, Jaime de Melo y Sherman Robinson (1990) han hablado de tres tipos de efectos externos de los conocimientos que contribuyen a explicar el dinamismo del proceso de crecimiento asociado con una elevada relación entre las exportaciones y el producto interno bruto y entre las importaciones y el producto interno bruto. Se trata de efectos externos que tienen que ver con el fomento del comercio, las importaciones y las exportaciones. Los efectos externos del fomento del comercio derivan de las acciones de los gobiernos a través de servicios de información, asesoramiento en materia de creación de mercados, asistencia en materia de diseño y embalaje, etc. Las empresas con ambiciones de exportar pueden aprovecharlos. Las externalidades derivadas de las importaciones son el resultado de las oportunidades de aprender que brinda la importación de bienes de capital y bienes intermedios con tecnologías incorporadas. Las externalidades derivadas de las exportaciones son aquellas que se acumulan al cumplir con las normas de los mercados internacionales y con especificaciones y criterios de calidad, y al solucionar problemas de distribución y comercialización; una vez logradas, se pueden hacer extensivas a otros productos y procesos.

Según De Melo y Robinson, cuando su modelo incluía mediciones de estas externalidades en vez de depender exclusivamente de la acumulación de los factores y del cambio tecnológico exógeno, la relación entre las exportaciones y el PIB y entre las importaciones y el PIB, se ajustaba más a las modalidades de cambio estructural en la producción y el comercio en que exhiben la República de Corea y otro país de industrialización reciente.

Estos resultados y las teorías en que se basaban llevaron a concebir de manera diferente los beneficios de una orientación hacia el exterior y una apertura hacia la economía mundial. Las ventajas en este caso son la generación de conocimientos y los efectos indirectos producidos por la experiencia ganada en materia de exportaciones, por la importación de tecnologías incorporadas y por los eslabonamientos de la promoción del comercio. Los conocimientos que genera el comercio complementan el acervo de conocimientos adquiridos de fuentes internas: educación, crecimiento económico anterior, desarrollo científico y tecnológico, fomento de la investigación y de su aplicación etc. Si los conocimientos son decisivos para el crecimiento, como sostiene Romer, el hecho de que gran parte del acervo mundial de conocimientos se halle en los países industriales crea en otros países una necesidad imperiosa de abrirse al comercio, como medio de captar conocimientos del exterior y asimilarlos. En otro trabajo Romer (1989), utilizando una regresión de 90 países, llega a la conclusión de que la apertura, medida por la proporción exportaciones/PIB, eleva la tasa de cambio tecnológico y la productividad marginal del capital, mientras que los incrementos exógenos del ahorro y las inversiones tienen efectos menos poderosos sobre estas variables.

La innovación conceptual en este caso hace algo más que colocar el término "A" del residuo de la función de producción dentro del paréntesis de la propia función de producción. Hace explícitos el carácter endógeno del proceso de generación de conocimientos, los efectos dinámicos que habrán de obtenerse de este proceso a causa del aumento de la rentabilidad y la calidad de "bien público" de los conocimientos, lo que significa que las empresas y las instituciones tendrán que elaborar estrategias para captar las externalidades. La naturaleza endógena del proce-

so de absorción de conocimientos mediante la apertura genera un crecimiento económico nacional dinámico que luego produce un crecimiento rápido de la oferta de productos de exportación. Esto no es lo mismo que un crecimiento inducido por las exportaciones e impulsado por la demanda, que resulta primordialmente de hacer que las condiciones del mercado interno reflejen los precios internacionales. En la nueva formulación, la asimilación de conocimientos estimula el crecimiento dinámico de la economía interna, y proporciona de esta manera una oferta excedentaria de bienes exportables. Estas teorías más recientes del crecimiento encajan bastante bien con las modalidades de exportación inducidas por las inversiones, impulsadas por el cambio estructural y fomentadas por la oferta, que de-

rivan de la investigación empírica sobre los países de industrialización reciente en diferentes regiones durante el decenio de 1980 (Bradford, 1987).

Helpman (1988), por su parte, concluye que el crecimiento sumamente rápido de las exportaciones de algunos países de industrialización reciente hace pensar que el comercio internacional desempeña un papel importante en el proceso; que puede sostenerse, sin embargo, que el movimiento paralelo del producto y las exportaciones se origina en fuentes internas que producen el crecimiento del producto, el que a su vez induce el crecimiento de las exportaciones, y que la relación de causalidad va del crecimiento hacia el comercio, más bien que en el otro sentido (pp. 15 y 16).

II

Nuevo análisis de la industrialización, el tamaño del mercado y el "gran impulso"

Muy aparte de las preocupaciones por explicar el rápido crecimiento del comercio, algunos artículos en publicaciones recientes se han remontado a temas e ideas de un período anterior, que han estado al margen de la corriente principal del pensamiento sobre el desarrollo durante 30 años, y los han examinado de nuevo a la luz de reflexiones más recientes. Esos artículos analizan temas como los eslabonamientos intersectoriales, el tamaño de los mercados y los rendimientos crecientes de inversiones simultáneas, los que se trataron inicialmente en publicaciones sobre el crecimiento equilibrado y la industrialización basada en un gran impulso inicial, que datan de épocas tan remotas como los decenios de 1940 y 1950.

Estos temas se examinan en dos artículos de Kevin Murphy, Andrei Shleifer y Robert Vishny (1989a y 1989b). El primero incorpora la idea del rendimiento creciente como elemento principal. De hecho, define la industrialización como la sustitución de las tecnologías de rendimientos constantes por tecnologías de rendimientos crecientes en la producción de algunos bienes (1989a, p. 542). La situación intersectorial que

relata es de cierto modo bastante conocida; en ella el crecimiento de la agricultura contribuye de manera importante a generar una demanda suficiente para hacer viable la industria manufacturera nacional desde una perspectiva económica.

El complemento de esta idea, desde el punto de vista de la oferta, lo suministra la interesante conclusión a que llegaron Jean-Claude Berthélemy y Christian Morrisson (1989, p. 9): la oferta de bienes manufacturados constituye para los agricultores un factor crítico de motivación para generar bienes agrícolas. Si no hay bienes manufacturados que comprar, los agricultores carecen de incentivos para producir más porque no tienen en qué gastar sus ingresos. De esto se deduce que una escasez de bienes manufacturados (bienes de consumo e insumos) puede anular rápidamente los esfuerzos de desarrollo agrícola y llevar a un proceso acumulativo en que las crisis en los sectores agrícola y no agrícola se incentiven mutuamente y en que el sector no agrícola resulte gradualmente paralizado por la caída de las importaciones que traería consigo la disminución de las exportaciones agrícolas.

Sin embargo, desde el punto de vista de la demanda, Murphy, Shleifer y Vishny (1989a) sostienen que la distribución del ingreso no sólo es compatible con la industrialización, sino que le es necesaria, y citan al respecto cifras de Chenery, Robinson y Syrquin que indican que de 80% a 90% de la producción manufacturera de los países en desarrollo se destina al mercado interno. Las industrias que utilizan tecnologías de rendimiento creciente, que a menudo requieren elevados costos fijos en materia de investigación y desarrollo, o de bienes de capital, o ambas cosas a la vez, ven con frecuencia dificultado su avance por falta de una demanda suficiente.

La vieja argumentación de que una mejora en la distribución del ingreso erosionaría las fuentes internas de ahorro —al reducir la participación en el ingreso de los grupos de altos ingresos con mayor propensión al ahorro y elevar la de los grupos de menores ingresos con menor propensión a ahorrar— ha sido rebatida con pruebas y conductas recientes. Una mejor percepción de la importancia del ahorro encubierto en el sector informal, que abarca más del 30% del empleo no agrícola total de América Latina (Turnahm y otros, 1990), y las muestras de que ha habido fuga de capitales y un comportamiento “rentista” entre los latinoamericanos acaudalados, socavan el argumento del ahorro como justificación del crecimiento con desigualdades (Armendáriz de Aghion, 1990).

Murphy, Shleifer y Vishny (1989a, p. 560) dicen que tanto para una economía cerrada como para una economía con algunos mercados abiertos, su análisis destaca el papel que cumple en la industrialización la composición de la demanda determinada por la distribución del ingreso. Señalan que ese análisis confirma el papel de los sectores principales —como el agrícola o el de exportación—, en el impulso a la industrialización, pero que a la vez muestra que el auge de un sector importante puede no ser suficiente. Para que la industrialización tenga lugar, afirman, los beneficios de tal auge deben distribuirse de manera bastante equitativa como para crear grandes mercados para las manufacturas internas; centrar la atención en la rentabilidad creciente y el tamaño de los mercados internos parece ofrecer elementos de juicio que serían difíciles de obtener de otra manera.

En un segundo artículo (1989b), que de nuevo se centra menos en el comercio que en las causas del atascamiento de la industrialización, los mismos tres autores analizan cómo se puede superar la existencia de un mercado interno pequeño que desalienta las inversiones de empresas cuyas utilidades, si invirtieran por sí solas, no justificarían la inversión global exigida por tecnologías de rendimiento creciente. El problema, entonces, es de externalidades pecuniarias, en contraposición con las externalidades tecnológicas en que hace hincapié Romer.

La solución es simple y bastante conocida. Si varias empresas invierten simultáneamente, los ingresos aumentan lo suficiente como para dar al mercado una dimensión que permita a cada empresa obtener utilidades que justifiquen su inversión; esto no habría sido posible con inversiones aisladas. El argumento se extiende a la infraestructura, donde el bien público se amortiza durante el período en que fluye una corriente de ingresos de inversiones múltiples simultáneas, haciéndola factible. El criterio acumulativo, en cambio, llevaría a un equilibrio a nivel más bajo.

Este tipo de razonamiento lleva a la conclusión de que las inversiones simultáneas en múltiples sectores llevan a una trayectoria de crecimiento rentable, económicamente viable y más dinámica, en que pueden darse rendimientos crecientes, y que del mismo modo se pueden ejecutar proyectos de infraestructura compartidos que así se hacen económicamente viables, en tanto que resultarían imposibles si las inversiones se evaluaran y ejecutaran por separado. Las externalidades pecuniarias que convierten este análisis en realidad pueden incorporarse en virtud de un criterio intersectorial, que busque la manera de captar estas externalidades y los beneficios resultantes de las tecnologías de rendimiento creciente. Para estos autores, el factor decisivo es la importancia abrumadora de la demanda interna para la mayor parte de la industria nacional (Murphy y otros, p. 1007). Resulta interesante observar que en un estudio del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática de México, entre las empresas que no estaban dispuestas a invertir en ese país en 1988, el 35% de los encuestados mencionó la incertidumbre en cuanto al tipo de cambio y el 45% una demanda futura insuficiente.

III

Conclusiones: consecuencias para América Latina en el decenio de 1990

Los artículos citados aportan perspectivas interesantes al estudio de las posibilidades de recuperar el ritmo de crecimiento económico en América Latina en los años noventa. La conclusión general más interesante que quizá pueda extraerse es que si los elementos teóricos medulares en estos artículos se constituyesen de hecho en poderosas fuerzas impulsoras del crecimiento futuro, las limitaciones financieras externas al parecer no determinarían inexorablemente las posibilidades de crecimiento de la región en el próximo decenio. En otras palabras, el hecho de que el panorama sea sombrío en cuanto a atraer corrientes financieras significativas hacia América Latina en los años noventa no anula necesariamente las posibilidades de crecimiento de la región, aunque sí tiene importancia.

En esos aportes se hace hincapié en lograr la trayectoria interna correcta como medio de mejorar la productividad y el crecimiento de la economía nacional y se ponen de relieve los mecanismos y agentes internos que pueden influir en la economía nacional. La competitividad se concibe como el elemento central de un proyecto económico nacional que genera una economía interna más dinámica. Esta competitividad no puede lograrse sin referencia a los precios internacionales ni sin competir con ellos mediante la apertura de la economía, como tampoco sin acceso a tecnologías externas a través de las actividades de importación y exportación. La competitividad económica a nivel nacional facilita la integración en la economía mundial, y viceversa. Pero la razón de ser de la estrategia de desarrollo y su fuerza impulsora se hallan en la competitividad y dinamismo de la economía nacional, que crea sus propios imperativos de apertura, competencia, desregulación, privatización, estabilidad macroeconómica y reforma estructural, y no en las exportaciones como la condición *sine qua non* del desarrollo.

La diferencia de énfasis es fundamental. Centrar la atención en las exportaciones y las reformas comerciales que ellas necesitan consti-

tuye solamente un aspecto de la situación. La idea de un crecimiento inducido por las exportaciones se fundamenta en el concepto de que, si se dan las condiciones apropiadas, habrá exportaciones, pero la teoría no especifica cuáles son los agentes para lograr un crecimiento dinámico de las exportaciones, más allá de señalar los beneficios que en materia de eficiencia se obtienen de los efectos distributivos estáticos de obtener precios justos. La idea de que las exportaciones sean inducidas por el crecimiento se sustenta en una gama más rica de elementos que activan el proceso de crecimiento. Estos se centran en el proceso de generación de conocimientos, tanto interno (merced a la educación, la capacitación, la alfabetización, el apoyo a la investigación y desarrollo, etc.) como respecto de la fundamental absorción de tecnologías del exterior por conducto de políticas de apertura económica. El aprendizaje por la práctica, la inversión en tecnologías de rendimiento creciente en la industria, la consecución de tecnologías incorporadas a través de las importaciones, la adquisición de experiencia en materia de exportaciones y el aprovechamiento de los efectos externos de la promoción comercial, proporcionan en conjunto, en esta conceptualización del proceso, elementos de dinamismo económico.

Frente al concepto de que las exportaciones son inducidas por el crecimiento, los agentes económicos tienen más que hacer. La insistencia en que la economía nacional se ponga en marcha por razones internas vivifica y arraiga el proceso de reformas en el marco económico, institucional y político del país, donde tiene más prominencia y fuerza. La apertura de la economía a la competencia internacional es parte de un compromiso de fortalecer las reformas internas a fin de aumentar la competitividad nacional y es, a su vez, impulsada por este compromiso. La formulación de políticas de crecimiento inducido por las exportaciones aún es vital, pero ahora se inserta en un marco más amplio y complejo que incumbe a toda la sociedad. Durante mucho tiem-

po nos hemos visto inmersos en debates acerca de opciones dicotómicas estrechas entre sustitución de importaciones y vocación exportadora, en vez de abocarnos a la búsqueda de una combinación de elementos (Calvino, 1988, p. 20). Un buen ejemplo de este enfoque "combinatorio" se encuentra en el reciente estudio titulado *Transformación productiva con equidad* (CEPAL, 1990, en especial las pp. 85 y 102 a 104).

El segundo elemento que aflora del presente examen de publicaciones recientes es la confianza renovada en la posible compatibilidad entre la distribución del ingreso y el crecimiento, que da más importancia al tamaño del mercado interno y a los enfoques intersectoriales para estimular el crecimiento. Estos factores aportan otro conjunto de elementos positivos para que las economías grandes y medianas de América Latina enfrenten los dilemas y desafíos en materia de política en los años noventa.

En conjunto, esta diversidad de argumentos permite vislumbrar un panorama positivo para

América Latina en el futuro. Los diversos elementos tienen como característica común el hallarse plenamente al alcance de la región. Los agentes económicos nacionales pueden actuar para hacer realidad las potencialidades de la economía nacional mediante la asimilación del conocimiento y la innovación tecnológica del exterior, y para aprovechar las ventajas de un gran mercado interno. Naturalmente, el ámbito financiero y comercial externo sigue teniendo importancia, pero no es necesariamente determinante. Si la expansión dinámica de las exportaciones es determinada en gran medida por la oferta y es más el resultado que la causa de un rápido crecimiento económico, la tarea y las posibilidades de recuperar el crecimiento de la región recaen más bien en la propia América Latina, y están libradas a fuerzas económicas de origen exógeno. Esto puede considerarse positivo para una región que se aboca cada vez más a la tarea de poner en orden sus asuntos internos por razones propias, en momentos en que la democracia retorna a ella.

Bibliografía

- Armendáriz de Aghion, Beatriz (1990): *Income distribution and domestic savings mobilization in Latin America*, París, Centro de desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *mimeo*.
- Berthélemy, J.C. y C. Morrisson (1989): *Agricultural Development in Africa and the Supply of Manufactured Goods*, París, Centro de Desarrollo, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).
- Bradford, Colin I., Jr. (1987): Trade and structural change: NICs and next tier NICs as transitional economies, *World Development*, vol. 15, N° 3, Nueva York, Pergamon Journals Inc.
- Calvino, Italo (1988): *Six Memos for the Next Millennium*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1990): *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.6.
- Davrieux, Ariel (1990): Prospects for the re-establishment of economic growth in South America, documento preparado para el International Forum on Latin American Perspectives, organizado conjuntamente por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Centro de desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), París, 21-23 noviembre de 1990.
- De Melo, Jaime y Sherman Robinson (1990): *Productivity and Externalities: Models of Export-Led Growth*, PPR Working Papers, wps 387, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Dervis, Kemal y Peter A. Petri (1987): The macroeconomics of successful development: what are the lessons?, *NBER Macroeconomics Annual 1987*, Cambridge, Mass., MIT Press.
- Grossman, Gene M. y Elhanan Helpman (1989a): Comparative advantage and long-run growth, NBER Working Paper N° 2809, Cambridge, Mass., National Bureau of Economic Research.
- _____ (1989b): Endogenous product cycles, NBER Working Paper N° 2913, Cambridge, Mass., National Bureau of Economic Research.
- _____ (1989c): Growth and welfare in a small open economy, NBER Working Paper N° 2970 (revisado), Cambridge, Mass., National Bureau of Economic Research.
- _____ (1989d), Quality ladders and product cycles, NBER Working Paper N° 3201, Cambridge, Mass., National Bureau of Economic Research.
- Helpman, Elhanan (1988): Growth, technological progress and trade, NBER Reprint N° 1145, Cambridge, Mass., National Bureau of Economic Research.
- Murphy, Kevin M., André Shleifer and Robert Vishny (1989a): Industrialization and the big push, *Journal of Political Economy*, vol. 97, N° 5, Chicago, Illinois, The University of Chicago Press.

- _____ (1989b): Income, distribution, market size, and industrialization, *Quarterly Journal of Economics*, vol. CIV, N° 3, Cambridge, Mass., MIT Press, agosto.
- Romer, Paul M. (1986): Increasing returns and long-run growth, *Journal of Political Economy*, vol. 94, N° 5, Chicago, Illinois, The University of Chicago Press, octubre.
- _____ (1987): Crazy explanations for the productivity slowdown, *NBER Macroeconomics Annual 1987*, Cambridge, Mass., MIT Press.
- _____ (1989): What Determines the Rate of Growth and Technological Change?, PPR Working Papers, wps 279, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Turnham, D., B. Salomé y A. Schwarz (comps.) (1990): *The Informal Sector Revisited*, París, Centro de Desarrollo, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).
- Williamson, John (comp.) (1990): *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Cambridge, Mass. y Washington, D.C., MIT Press, Institute for International Economics.

Relación entre la productividad media y la productividad agrícola

Gerardo Fujii*

En este artículo se plantea la necesidad de un estudio más profundo para determinar con mayor precisión las características de la heterogeneidad estructural de las economías latinoamericanas. Dicha necesidad surge tanto si este fenómeno se define, en último término, como la presencia de grandes desniveles de productividad del trabajo entre los diversos sectores de la economía cuanto si se entiende fundamentalmente como un retraso relativo importante de la agricultura en relación con otros sectores de la economía, según la experiencia de América Latina. En el artículo se muestra que en muchas economías desarrolladas existe, incluso en la actualidad, un retraso significativo de la productividad del trabajo en la agricultura con respecto a la productividad media. Además, en dos países de industrialización tardía que en él se analizan (Italia y Japón), hasta años recientes esa diferencia de productividad había continuado ampliándose hasta llegar, en el caso del Japón, a niveles semejantes a los de algunas economías latinoamericanas de desarrollo mediano. Por último, según los antecedentes que se dan a conocer, la relación entre la productividad en la agricultura y la productividad media presenta una regularidad más o menos definida: en los comienzos del proceso de desarrollo industrial ambos indicadores muestran niveles muy parecidos pero a medida que el proceso se acelera la productividad del trabajo en la agricultura comienza a retrasarse para luego iniciar una fase en la que crece más rápidamente que la productividad media, con lo que la relación entre ambas tiende a estrecharse.

Para llegar a estas conclusiones se realizaron estudios tanto de corte transversal como del comportamiento que ha tenido en el largo plazo dicha relación.

* Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía.

Introducción

Una de las características más relevantes de la economía latinoamericana es su heterogeneidad interna. Esta resulta de la coexistencia de sectores capitalistas y precapitalistas, que se traduce en enormes diferencias intersectoriales de productividad. Refiriéndose a este último aspecto A. Pinto escribe lo siguiente: "A la luz de los cambios acarreados por la industrialización puede descomponerse la estructura productiva de la América Latina en tres grandes estratos... Por un lado, el llamado 'primitivo', cuyos niveles de productividad e ingreso por habitante probablemente son semejantes (y a veces inferiores) a los que primaban en la economía colonial y, en ciertos casos, en la precolombina. En el otro extremo, un polo 'moderno', compuesto por las actividades de exportación, industriales y de servicios que funcionan a niveles de productividad semejantes a los *promedios* de las economías desarrolladas, y, finalmente, el 'intermedio', que, de cierta manera, corresponde más cercanamente a la productividad media del sistema nacional." (Pinto, 1973, pp. 105 y 106).

En casi todos los países latinoamericanos el representante típico del sector "primitivo" de la economía —y por lo tanto con un bajo nivel relativo de productividad— es la agricultura. Sin embargo, conviene destacar, por un lado, que la agricultura latinoamericana también es heterogénea, pudiéndose distinguir en su interior un sector moderno y otro tradicional; y por el otro, que en dos países (Argentina y Uruguay) no se advierten los desequilibrios profundos entre la productividad del trabajo agrícola y la productividad media de la economía que se observan en los restantes países de América Latina.

Para ilustrar lo expuesto, en el cuadro 1 se muestra el promedio aritmético de la participación de la agricultura en la ocupación y en el valor agregado y la relación entre la productividad del trabajo en la agricultura y la productividad media de la economía, para un conjunto formado por seis países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú).

En el cuadro se observa, por una parte, que el sector agrícola más que duplica su participación en el empleo con respecto a la que tiene en el producto, de lo que se deduce que la productividad del trabajo en ese sector es inferior a la

Cuadro 1
 AMERICA LATINA: PARTICIPACION DE LA AGRICULTURA EN LA
 OCUPACION Y EN EL VALOR AGREGADO Y RELACION ENTRE LA
 PRODUCTIVIDAD EN LA AGRICULTURA Y LA PRODUCTIVIDAD
 MEDIA DE LA ECONOMIA

Años	Participación de la agricultura ^a		Productividad del trabajo agrícola Productividad media ^b
	En la ocupación	En el valor agregado	
1950	50	23	0.46
1980	29	12	0.41
1986	24 ^c	11	0.46

Fuente: Maddison, 1989, p. 20 y cálculos del autor sobre la misma base.

^a Promedio aritmético correspondiente a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú.

^b Relación calculada de acuerdo con la metodología que se expone en el anexo al presente artículo.

^c Datos de 1985, excluido Perú.

mitad de la productividad media de la economía. Por otra parte, si bien el aporte de la agricultura a la ocupación experimenta un descenso rápido entre 1950 y 1986, la misma tendencia se advierte en el porcentaje del valor agregado de la economía generado en este sector, lo que significa que entre esos años no se atenuó el retraso de productividad que afectaba a la agricultura. Finalmente, estos datos podrían estar señalando que las economías de América Latina pasaron por una fase de rezago relativo de la productividad en la agricultura y que posteriormente han comenzado una etapa en que ésta se está incrementando a un ritmo más acelerado que la productividad media.

El propósito de este trabajo es esclarecer mediante antecedentes empíricos si la relación entre la productividad del trabajo en la agricultura y la productividad media de la economía sigue una tendencia definida en el curso del crecimiento económico. De esta forma, se podrá determinar si el cuadro de heterogeneidad que presenta América Latina en este plano está dentro de lo que es habitual en el proceso de desarrollo, y también prever las tendencias que a este respecto cabe esperar hacia el futuro. El comportamiento de dicha relación se estableció mediante un estudio de corte transversal y un estudio de la tendencia que ella muestra en el largo plazo en el proceso de desarrollo de algunos países.

I

Estudio de corte transversal

En el cuadro 2 se muestra la relación entre la productividad del trabajo en la agricultura y la productividad media de la economía hacia fines de la década de 1950 para grupos de países definidos según niveles ascendentes de producto interno bruto por habitante.

En el cuadro 3 se presentan tres estimaciones de la misma relación, obtenidas agrupando los países del cuadro 2 en cinco categorías, según niveles de producto por habitante, y calculando

por extrapolación la ponderación de la agricultura en el producto y en la ocupación (Kuznets 1972, p. 110).

En el cuadro 4 se presenta esta misma relación hacia comienzos del decenio de 1980 para 113 países agrupados en tres grandes categorías según sus niveles de ingreso por habitante.

Con estos antecedentes se llega a dos conclusiones principales. La primera es que cualquiera que sea el nivel de producto por habitante la

Cuadro 2
RELACION ENTRE LA PRODUCTIVIDAD EN LA AGRICULTURA
Y LA PRODUCTIVIDAD MEDIA, A FINES DE LOS AÑOS CINCUENTA^a

Grupos de países definidos según niveles ascendentes de PIB por habitante	Productividad agrícola
	Productividad media
I	0.67
II	0.70
III	0.57
IV	0.54
V	0.60
VI	0.80
VII	0.62
VIII	0.79

Fuente: Cálculos del autor basados en Kuznets, 1972, pp. 104 y 200.

^aNotas sobre los datos originales de participación de la agricultura en el producto interno bruto y en la ocupación que sirvieron de base para el cálculo:

—Para la participación de la agricultura en el PIB se consideraron 57 países, y 59 para su ponderación en el empleo.

—La participación de la agricultura en el PIB y en el empleo corresponde a un mismo número de países (6) en los grupos II, III y V a VIII; en el grupo I la ponderación corresponde a seis y cinco países, respectivamente, y en el IV, a 15 en el PIB y 18 en el empleo.

—Los grupos de países se definieron por el PIB por habitante de 1958 expresado en dólares de los Estados Unidos.

—La participación de la agricultura en el empleo corresponde a alrededor de 1960.

—Los niveles de PIB por habitante que definen la participación de la agricultura en el PIB son: 51.8; 82.6; 138; 221; 360; 540; 864 y 1 382, para los grupos de países I al VIII, respectivamente.

—Los niveles de PIB por habitante que definen la participación de la agricultura en la ocupación son: 72.3; 107; 147; 218; 382; 588; 999 y 1 501, para los grupos de países I al VIII, respectivamente.

—El PIB agrícola corresponde a agricultura, ganadería, bosques, caza y pesca.

—PIB al costo de los factores.

Cuadro 3
RELACION ENTRE LA PRODUCTIVIDAD AGRICOLA Y LA
PRODUCTIVIDAD MEDIA, A FINES DE LOS AÑOS CINCUENTA

PIB por habitante (1958) para grupos de países	A ^a	B ^b	C ^c
70	0.60	0.60	0.63
150	0.58	0.58	0.63
300	0.57	0.57	0.63
500	0.60	0.60	0.65
1000	0.66	0.69	0.75

Fuente: Cálculos del autor basados en Kuznets, 1972, pp. 111 y 203 (columnas A y B), y p. 209.

^aAño 1958.

^bCalculado según la participación de la agricultura en el producto en 1958 y en el empleo en 1960.

^cEl PIB total que sirvió de base para el cálculo excluye los ingresos de bancos, seguros, bienes raíces e ingresos derivados de la propiedad.

Cuadro 4
RELACION ENTRE LA PRODUCTIVIDAD EN LA AGRICULTURA
Y LA PRODUCTIVIDAD MEDIA, A COMIENZOS DE LOS AÑOS OCHENTA

	PNB per cápita (1983, dólares corrientes) ^a	Productividad agrícola Productividad media ^{a b}
Países de bajos ingresos (35 países con PNB per cápita inferior a 400 dólares).	250	0.50
Países de ingresos medianos (59 países con PNB per cápita entre 400 y 7000 dólares).	1 310	0.34
—Ingresos medianos bajos (37 países con PNB per cápita entre 400 y 1500 dólares).	750	0.41
—Ingresos medianos altos (22 países con PNB per cápita entre 1500 y 7000 dólares).	2 050	0.37
Países industrializados con economías de mercado (19 países: EE.UU., Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Japón y países europeos con economía de mercado)	11 060	0.50

Fuente: Cálculos del autor basados en Banco Mundial, 1985, pp. 198, 199, 202, 203, 238 y 239.

^aTanto los datos de PNB per cápita por grupo de países como los de participación de la agricultura en el producto y en el empleo que sirvieron para el cálculo de la relación de productividad para cada grupo de países son promedios ponderados.

^bLos datos de participación de la fuerza de trabajo agrícola en el total son de 1981.

agricultura presenta siempre un gran rezago relativo de productividad. Incluso en los países capitalistas industrializados, que tienen las economías más homogéneas, la productividad del trabajo de este sector equivale a la mitad de la productividad media, relación que se equipara a la de los países menos desarrollados (cuadro 4). Aunque a niveles elevados de ingreso por habitante la diferencia de productividad es menor, ella sigue siendo importante (cuadros 2 y 3). No obstante, existen ciertas excepciones. A comienzos de los años ochenta, en el grupo de países industrializados, los Estados Unidos y el Reino Unido mostraban niveles de productividad en la agricultura iguales a los de la productividad media de sus economías. En el otro extremo se situaba Japón, con una relación entre ambos indicadores de 0.33, mientras que en Europa ella se acercaba más a la media del grupo (Alemania

Federal y Francia: 0.50; Italia: 0.55; Suecia y Noruega: 0.60 y Holanda: 0.67).¹

En el grupo de países de nivel de ingreso mediano alto—que incluye a las cinco economías latinoamericanas de mayor grado de desarrollo relativo²— hay tres que superan considerablemente el nivel medio de la relación de productividad del grupo (Argentina (0.92), Uruguay (1.1) e Israel (0.86)) y otros tres que figuran entre los que están más por debajo de ese nivel medio (México (0.22), Sudáfrica (0.20) y Portugal (0.29))³.

En el grupo de países de ingresos medianos bajos, en general se observa una dispersión me-

¹ Cálculos del autor basados en Banco Mundial, 1985.

² Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay.

³ Cálculos del autor basados en Banco Mundial, 1985.

nor de la relación productividad del trabajo agrícola/productividad media en torno al promedio (0.34). Entre estos países, destacan por su productividad en la agricultura relativamente elevada, Colombia (0.77) y Costa Rica (0.79), mientras que Perú (0.20), Ecuador (0.27)⁴ y algunos países de Africa, notablemente Congo y Zimbabwe, destacan por su productividad extremadamente baja.

Por último, entre los países de ingresos bajos la relación estudiada tiene también un comportamiento más concentrado en torno a la media del grupo.

La segunda conclusión que deriva de los antecedentes proporcionados es que a medida que se eleva entre los países el nivel de producto por

habitante, la productividad del trabajo agrícola tiende, en una primera fase, a ser menor que la productividad media, como se advierte al pasar del grupo de países pobres a los de ingresos medianos, mientras que al avanzar hacia el grupo de países desarrollados se presenta claramente una segunda fase, en que la diferencia de productividad tiende a ser más estrecha. Es así como en los países extremadamente pobres (PNB por habitante inferior a 250 dólares en 1983) la relación es generalmente superior a 0.60 (de los 13 países, sólo en cuatro es más baja), mientras que entre los que tienen un producto por habitante de entre 260 y 7000 dólares (67 países) sólo siete superan aquel nivel, lo que ocurre en nueve de los 19 países que forman el grupo de países capitalistas desarrollados.⁵

II

Tendencias en el largo plazo

Según los antecedentes presentados, la relación entre la productividad del trabajo agrícola y la productividad media tiene un comportamiento regular de acuerdo con el nivel de desarrollo de los países. En esta sección se investigará más a fondo dicha regularidad mediante el estudio de esa relación en el proceso de desarrollo de largo plazo de algunos países avanzados.

En el cuadro 5 se muestra la tendencia que ha seguido la relación estudiada en seis países actualmente desarrollados, a partir de períodos cercanos al comienzo de sus procesos de crecimiento económico moderno y hasta los años cincuenta y sesenta del presente siglo.⁶ Además, en los cuadros 6 y 7 se indican respectivamente, las tasas medias anuales de variación de la productividad del trabajo para los sectores agrícola, in-

dustrial y de servicios en el período 1913-1984, y la relación entre productividad en la agricultura y productividad media en 1950 y 1978, para cinco de los seis países que figuran en el cuadro 5 (la excepción es Italia).

1. *Comportamiento de la relación señalada en cada país considerado*

a) *El Reino Unido*

A comienzos del siglo XIX, cuando Inglaterra iniciaba su proceso de industrialización moderno, la productividad en la agricultura casi igualaba a la productividad media, pero a medida que el peso del sector industrial en la economía se iba acrecentando la primera se retrasaba, llegando a comienzos del presente siglo a equivaler a la mitad de la segunda. Con posterioridad, la economía tendió a hacerse progresivamente más homogénea dado que la productividad del trabajo agrícola tendió a acercarse al nivel medio de productividad de la economía. Esta tendencia fue el resultado del crecimiento más acelerado de la productividad en ese sector que en el resto de

⁴ *Ibidem.*

⁵ *Ibidem.*

⁶ Según S. Kuznets, los años iniciales del crecimiento económico moderno fueron en el Reino Unido, 1765-1785; en Francia, 1831-1840; en los Estados Unidos, 1834-1843; en Alemania, 1850-1859; en Italia, 1861-1869 ó 1895-1899 y en Japón, 1874-1879 (Kuznets, 1972, p. 24).

Cuadro 5
TENDENCIA DE LARGO PLAZO DE LA RELACION PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO
EN LA AGRICULTURA/PRODUCTIVIDAD MEDIA DE LA ECONOMIA, 1801-1967

	Reino Unido	Francia	Estados Unidos	Alemania	Italia	Japón		Reino Unido	Francia	Estados Unidos	Alemania	Italia	Japón
1801	0.91 ^a						1935-1938/1933				0.47 ^k		
1801-1811	0.99 ^b						1936/1939				0.52 ^m		
1839			0.67 ^c				1939-1948/1950			0.75 ⁱ			
1839/1840			0.67 ^c				1947-1954/1950			0.58 ^f			0.50 ^P
1841	0.96 ^a						1949/1950	0.70 ^f					
1850-1859/1852-1858				0.76 ^k			1950						0.54 ^P
1851-1861	0.93 ^b						1950-1952/1951					0.74 ^g	
1860-1869/1852-1858				0.59 ^e			1951-1952/1951					0.65 ^g	
1861-1865/1861-1871					0.96 ^c		1948-1954/1951	1.20 ^c					
1861-1870/1861-1871					0.94 ^g		1950/1946				0.36 ⁿ		
1869-1879			0.40 ^j				1950-1954/1951					0.74 ^f	
1869-1879/1870			0.39 ^j				1950-1954/1954					0.63 ^f	
1872-1882/1866		0.98 ^c					1953/1950			0.46 ^g			
1876-1880/1871					1.08 ^f		1954/1951		0.60 ^g				
1878-1882/1872						0.74 ^P	1951-1955/1954					0.61 ^c	
1878-1882/1877						0.76 ^P	1952-1953/1950						0.47 ^P
1879-1883/1882						0.75 ^P	1955/1951	0.94 ^d					
1891-1900/1881-1901					0.83 ^g		1955/1961	1.27 ^d					
1901	0.67 ^a						1959-1961/1960						0.41 ^P
1905-1914/1907				0.49 ^c			1959/1964				0.66 ^o		
1904-1913/1920						0.75 ^P	1960/1964				0.53 ^P		
1907/1911	0.53 ^b						1962		0.45 ^g				
1908-1910/1911		1.17 ^c					1963/1962		0.42 ^h				
1919-1928/1929			0.58 ^j				1962/1964						0.50 ^P
1919-1929/1929			0.55 ^j				1961-1963/1965			0.70 ⁱ			
1923-1927/1920						0.48 ^P	1963-1967/1961	0.92 ^d					
1924/1921	0.52 ^b						1963-1967/1964				0.40 ^o	0.52 ^g	0.43 ^P
1924-1933/1925						0.43 ^P	1963-1967/1965			0.58 ^g			
1929			0.44 ⁱ										

Fuente: Cálculos del autor basados en Kuznets, 1972, op. cit., pp. 144, 145, 146, 147, 250, 251 y 252; Kuznets, 1973, pp. 88, 89, 90, 91, 106 y 107; Kuznets, 1964, pp. 51, 52 y 53.

^aGran Bretaña, ingreso nacional. ^bGran Bretaña, producto interno neto. ^cGran Bretaña, producto nacional. ^dReino Unido, producto interno bruto. ^eIngreso nacional. ^fProducto nacional. ^gPIB. ^hPIB a precios de 1954. ⁱIngreso nacional. ^jPIB a precios de 1929. ^kFronteras de antes de la 2ª Guerra Mundial, producto interno neto. ^mFronteras de la República Federal de Alemania (RFA), excluidos Sarre y Berlín occidental, producto interno neto. ⁿRepública Federal de Alemania (RFA), excluyendo Sarre y Berlín occidental, producto interno bruto. ^oRFA, incluyendo Sarre y Berlín occidental, producto interno bruto. ^PProducto interno neto.

Notas metodológicas: Cálculo sobre la base de datos de participación de la agricultura en el producto y el empleo. Cuando no se dispuso de los datos señalados para un mismo año pero sí para años cercanos, la relación de productividades se calculó a base de datos sobre la participación de la agricultura en el producto, en los años señalados a la izquierda de la diagonal, y en el trabajo, en los años indicados a la derecha de ésta. Cuando para un mismo año la fuente escogida da dos datos, se tomó el promedio aritmético. El dato de participación en el producto se calculó, salvo indicación en contrario, a base de series a precios corrientes. En los casos en que fuentes distintas daban dos datos para el mismo período, se tomó el último dato publicado.

Cuadro 6
PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO POR PERSONA OCUPADA EN LA AGRICULTURA,
LA INDUSTRIA Y LOS SERVICIOS, 1913-1989
(Tasa medias anuales de crecimiento)

Países	Períodos	Agricultura			Industria ^a			Servicios		
		1913-1950	1950-1973	1973-1984	1913-1950	1950-1973	1973-1984	1913-1950	1950-1973	1973-1984
Reino unido		2.5	4.6	4.2	1.4	2.9	2.9	0.7	2.0	0.6
Francia		1.8	5.9	4.8	1.4	5.2	3.1	0.4	3.0	1.1
Estados Unidos		1.6 ^b	5.4	2.5	1.5 ^b	2.2	0.8	1.0 ^b	1.4	0.4
Alemania (Rep. Federal)		-0.4	6.3	4.5	1.3	5.6	2.7	-0.2	2.8	1.7
Japón		0.5	7.3	2.1	0.7	9.5	3.7	0.9	4.0	1.9

Fuente: Maddison, 1988, p. 45.

^a Incluye construcción.

^b 1909-1948.

los sectores de la economía entre 1913 y 1984. Así entre 1913 y 1950 ella creció a una tasa media anual mucho mayor que la de la industria y los servicios (2.5% frente a 1.4 y 0.7%, respectivamente) (cuadro 6). Esta tendencia persistió entre 1950 y 1984, con lo que la relación entre la productividad agrícola y la productividad media subió —según Maddison— de 0.47 en 1950 a 0.88 en 1978 (cuadro 7).

Cuadro 7
RELACION ENTRE LA PRODUCTIVIDAD EN LA
AGRICULTURA Y PRODUCTIVIDAD MEDIA

	1950	1978
Reino Unido	0.47	0.88
Francia	0.41	0.58
Estados Unidos	0.31	0.63
Alemania (Rep. Federal)	0.34	0.51
Japón	0.40	0.37

Fuente: Maddison, 1986, p. 151.

b) Francia

Cronológicamente, es éste el segundo país en iniciar su desarrollo industrial. En las fases iniciales del proceso, la agricultura registró —al igual que en el Reino Unido— niveles de productividad casi equivalentes a los de la productividad media. Pero hasta los años sesenta del presente siglo la tendencia de la relación entre ambos niveles de productividad continuó siendo desfavorable para la agricultura; tanto es así que

a comienzos de esa década la productividad en este sector equivalía a algo más del 40% de la productividad media (cuadro 5), aunque en el país también había comenzado la tendencia hacia la igualación de los niveles de productividad intersectorial. Incluso ya en el período 1913-1950 la agricultura aumentó la productividad a una tasa anual algo superior a la de la industria (1.8% frente a 1.4%), situación que se mantuvo entre 1950 y 1973 y que se acentuó entre este último año y 1984 (cuadro 6), período en el cual su tasa de crecimiento fue 55% más elevada que en la industria. Así, la relación entre ambos indicadores pasó de 0.41 en 1950 a 0.58 en 1978 (cuadro 7). Sin embargo, en contraste con lo observado en el Reino Unido, la agricultura francesa muestra en la actualidad un nivel de productividad bastante inferior al nivel medio.

c) Estados Unidos

De acuerdo con los datos disponibles, la relación de productividad que se estudia presenta en este país una tendencia similar a la registrada en el Reino Unido. De una productividad del trabajo agrícola relativamente elevada con relación a la media en el primer tercio del siglo XIX, se pasó a un cociente más bajo para la agricultura, el que posteriormente tendió a elevarse, en forma especialmente acentuada a partir de 1973. Como resultado de ese comportamiento, la relación entre ambos indicadores se elevó de 0.31 en 1950 a 0.63 en 1978 (cuadro 7). Sin embargo, existe una diferencia importante entre los dos

países. En los Estados Unidos la productividad en la agricultura ha sido persistentemente mucho más baja que la media a lo largo del período considerado, mientras que en el Reino Unido esto sólo ocurrió en la fase cronológica media del proceso de industrialización.

En este mismo plano, los Estados Unidos también presenta una característica común con Francia, como es el alto grado de heterogeneidad interna que atentaba en contra de la agricultura registrado hasta los años setenta, y otra disímil, como el hecho de que en las fases iniciales de la industrialización francesa la diferencia de productividad haya sido muy pequeña, lo que, según se ha indicado, no ocurrió en la evolución económica estadounidense.

d) *Alemania*

En Alemania, uno de los países de desarrollo industrial relativamente tardío, la relación estudiada tiende a seguir en su comportamiento la regularidad planteada, al pasar de una fase larga de deterioro por rezago de la agricultura, a otra en que la productividad en este sector comienza a crecer a un ritmo más acelerado que la del resto de la economía. Esta transición se dio en la década de 1950 y se acentuó a partir de 1973.

Sin embargo, aun en años recientes, el retraso relativo de la agricultura era considerable en Alemania (en 1978, la productividad del sector equivalía al 51% de la productividad media), rasgo que es común también a Francia y los Estados Unidos. Por otro lado, otra característica común a las economías de estos dos países es que incluso en las fases iniciales del proceso de industrialización la agricultura registró un importante rezago relativo.

e) *Italia y Japón*

Estos dos países de desarrollo industrial tardío tienen la característica común de que incluso hasta períodos relativamente recientes la relación de productividad examinada se ha seguido deteriorando. En Italia, en los años sesenta, la productividad en la agricultura equivalía a la mitad

de la productividad media nacional; el Japón, por su parte, mostraba en 1987 el más profundo desequilibrio en esta relación de todos los países considerados. En 1950 ella era de 0.4 y en 1978, de 0.37 (pese a que entre esos años la productividad del trabajo en la agricultura creció a una tasa extremadamente elevada) y hasta 1984 había continuado su descenso. Sin embargo, mientras en Italia, en los comienzos de su proceso de industrialización, ella era casi igual a la productividad media, en Japón, en esa misma etapa, superaba con creces el nivel medio (rasgo que comparte con los Estados Unidos).

De acuerdo con los antecedentes históricos presentados es posible reafirmar una de las conclusiones sugeridas en el estudio de corte transversal, en el sentido de que la relación productividad del trabajo agrícola/productividad media tiene un comportamiento bastante regular en el proceso de desarrollo económico de largo plazo. Los datos muestran nítidamente que en los comienzos del crecimiento industrial la productividad en la agricultura se acerca bastante a la media para posteriormente retrasarse y después pasar a una fase en que la diferencia entre ambas productividades tiende a desaparecer. Este ciclo completo se ha presentado en las economías del Reino Unido, los Estados Unidos, Francia y Alemania; sin embargo, el grado en que lo han completado no es el mismo. Mientras en los primeros dos países el retraso de la productividad en la agricultura es relativamente de escasa importancia⁷, en Francia y Alemania es todavía significativo. En los dos países de desarrollo industrial tardío examinados (Italia y Japón), hasta años recientes sus economías se encontraban aún en la primera fase del ciclo de productividad, o sea, aquella en que la productividad en la agricultura crece menos que la media, con el aumento consiguiente de la diferencia entre ambas.

⁷ En el Reino Unido, todas las estadísticas económicas pertinentes reflejan este hecho; en cambio, en los Estados Unidos, existe una divergencia apreciable entre las distintas fuentes en cuanto al nivel relativo de productividad agrícola.

III

Conclusiones y nuevos interrogantes

De los antecedentes expuestos se desprende que es necesario realizar un estudio más profundo para determinar con mayor precisión las características de la heterogeneidad estructural de las economías latinoamericanas. Resulta claro que no basta reducir lo esencial de este fenómeno exclusivamente a la existencia de grandes desniveles de productividad entre los países dado que este rasgo también está presente en economías altamente desarrolladas.

Recientemente se han vertido opiniones en la literatura económica en el sentido de que una de las causas determinantes de la pérdida de dinamismo de las economías latinoamericanas ha sido el énfasis puesto en el crecimiento industrial en detrimento de la agricultura. En particular, se ha venido insistiendo que uno de los factores del dinamismo económico de Japón y de los nuevos países industrializados de Asia, es la aplicación de un modelo de desarrollo que contempla el crecimiento relativamente equilibrado de la industria y la agricultura (Fajnzylber, 1990, pp. 55 y 59). Sin embargo, según datos sobre la economía japonesa, aunque en la actualidad el desnivel de productividad entre la agricultura y el resto de la economía es tanto o más importante que el existente en muchas economías latinoamericanas, esto no ha obstaculizado el crecimiento dinámico de la economía. De aquí deriva la necesidad de replantear el problema del papel de la agricultura en el proceso de desarrollo económico, de las características internas del sector que determinan que sea un elemento promotor del desarrollo y del tipo de relaciones entre la

agricultura y la industria que es característico de una economía dinámica.

Según los antecedentes presentados, en una fase determinada del crecimiento industrial es normal que haya un desequilibrio profundo entre los dos niveles de productividad considerados, originado por el atraso de la agricultura. Entonces, si el desarrollo equilibrado se reduce a la ausencia de grandes desniveles en esta relación, lo normal en el crecimiento económico sería el desarrollo desequilibrado, vale decir, un aumento importante de la productividad industrial con respecto a la media. De aquí la necesidad de estudiar en qué han consistido los desequilibrios y equilibrios que se establecen en el proceso de desarrollo económico y las vías mediante las cuales ellos se van superando.

Por último, cabe destacar la necesidad de un estudio más profundo acerca de los elementos determinantes de la trayectoria en forma de U que sigue la relación entre la productividad del trabajo en la agricultura y la productividad media. La causa de que en las primeras fases del desarrollo industrial este coeficiente sea elevado no es difícil de explicar: dado que en esta etapa la agricultura es el sector fundamental de la economía, su nivel de productividad influye decisivamente en el nivel medio de productividad. Los interrogantes surgen con posterioridad: ¿Por qué la agricultura se retrasa sin que ello represente un obstáculo insalvable para el crecimiento? ¿Por qué en una fase posterior la agricultura pasa a ser el sector más dinámico de la economía desde el punto de vista de su productividad?

Bibliografía

- Banco Mundial (1985): *Informe sobre el desarrollo mundial 1985*, Washington, D.C., Oxford University Press.
- Fajnzylber, F. (1990): *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío"*, Cuadernos de la CEPAL, N° 60 (LC/G.1534/Rev.1-P), Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.89.II.G.5.
- Kuznets, S. (1973): *Crecimiento económico moderno*, Madrid, Aguilar S.A. de Ediciones.
- _____ (1972): *Economic Growth of Nations. Total Output and Production Structure*. Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- _____ (1964): *Aspectos cuantitativos del desarrollo económico*. México D.F., Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA).
- Maddison, A. (1989): *The World Economy in the 20th. Century*. París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).
- _____ (1988): *Avances y retrocesos en las economías capitalistas evolucionadas: técnicas de evaluación cuanti-*

tativa, *Comercio Exterior*, vol. 38, N° 6. México D.F., Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C. (BANCOMEXT).
 (1986): *Las fases del desarrollo capitalista*. México D.F., Fondo de Cultura Económica y El Colegio de México.

Pinto, A. (1973): Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente de la América Latina, *Inflación: raíces estructurales*. Ensayos de Aníbal Pinto. Lecturas N° 3, México D.F., Fondo de Cultura Económica.

Anexo

METODOLOGIA

Dado que la productividad del trabajo relaciona el producto obtenido con la cantidad de trabajo empleada en su generación, ella puede expresarse de la siguiente manera:

$$\pi = \frac{P}{L}, \text{ en que } \pi : \text{ productividad del trabajo.}$$

P : producto.
L : cantidad de trabajo.

En este artículo interesa el comportamiento de la relación entre la productividad del trabajo en la agricultura y la productividad media en la economía, o sea, del coeficiente siguiente:

$$\frac{\pi_A}{\pi_M} = \frac{\frac{P_A}{L_A}}{\frac{P_T}{L_T}}, \text{ en que } \pi_A : \text{ productividad del trabajo en la agricultura}$$

π_M : productividad media del trabajo en la economía.
 P_A y P_T : producto agrícola y producto total, respectivamente.
 L_A y L_T : trabajo agrícola y trabajo total, respectivamente.

De la expresión anterior se llega a la siguiente:

$$\frac{\pi_A}{\pi_M} = \frac{\frac{P_A}{P_T}}{\frac{L_A}{L_T}}$$

O sea, la relación entre la productividad del trabajo en la agricultura y la productividad media equivale al cociente entre la participación de la agricultura en el producto total y en el empleo total.

El comportamiento de la relación entre la productividad del trabajo en la agricultura y la productividad media de la economía se estableció mediante: i) un estudio de corte transversal, o sea, en un punto del tiempo se detectó el nivel de esta relación a diferentes niveles de producto por habitante; y ii) un estudio de la tendencia que muestra en el tiempo este mismo coeficiente en el proceso de desarrollo económico de largo plazo de algunos países.

Los nuevos escenarios internacionales

*Ernesto Ottone**

Este artículo se propone presentar algunos aspectos centrales de la reflexión realizada por el maestro José Medina Echavarría en torno a los problemas de la paz, la guerra fría y las perspectivas de distensión.

Para analizar dichas perspectivas Medina Echavarría propone tres posibles escenarios: el de *distensión competitiva*, el de *distensión conflictiva*, y el de *distensión cooperativa*. Este último conlleva la superación de la lógica de guerra fría.

Si bien durante años este ejercicio prospectivo pareció ser ajeno al curso de los acontecimientos, el vuelco de la situación internacional que se ha producido en los últimos años ha vuelto a poner de actualidad los análisis de esta índole.

Este trabajo, utilizando diversos conceptos de sorprendente vigencia planteados por Medina Echavarría quince años atrás, procura identificar los rasgos más decisivos, examina el actual escenario internacional, e intenta identificar sus rasgos esenciales, calibrar su consistencia y sus riesgos de involución, y analizar su eventual evolución hacia un "orden cooperativo".

*Secretario Adjunto de la CEPAL. El autor agradece los comentarios de Aníbal Pinto.

I La estructura de la guerra fría

En su ensayo de más largo aliento sobre los problemas de la paz, la guerra fría y la distensión, el maestro José Medina Echavarría hizo una lúcida reflexión sobre la estructura de paz que se formó a partir de la posguerra, escudriñando en particular sus efectos en el desarrollo de América Latina.¹

Esa estructura que conocemos con el nombre de "guerra fría" tuvo como rasgo definitorio la división del mundo en bloques ideológico-militares contrapuestos y antagónicos que suponían la existencia de mundos aparte, de totalidades distintas e inconciliables. Se impuso después de un breve interregno consensual que siguió a la segunda guerra mundial, en el cual, producto de esa terrible experiencia, las potencias vencedoras se propusieron generar una estructura de cooperación permanente que adquirió su forma institucional con la creación de las Naciones Unidas.

A pesar de que la forma institucional sobrevivió, el espíritu de ese período tuvo corta vida: la escalada de rivalidad entre las potencias vencedoras ocupó en pocos años todo el escenario internacional.

Aun cuando entre los Estados Unidos y la Unión Soviética existía una notable diferencia en poderío económico, tecnológico y militar, la pronta igualdad que se generó cuando ambos países estuvieron en posesión del arma nuclear creó un equilibrio que impidió la hegemonía incontrarrestable de uno de ellos y favoreció el establecimiento de dos proyectos hegemónicos en disputa. Tal situación se prolongaría por años, fijando las reglas básicas del juego.

A partir de 1948, en las palabras de Medina Echavarría, se "origina una situación en que, como en la duradera estratificación social del *Ancien Régime* todos conocen perfectamente el puesto que les corresponde y que de hecho ocupan. Todas las formas de conducta internas o externas, nacionales e internacionales, sólo existen y son

¹ Véase José Medina Echavarría, América Latina en los escenarios posibles de la distensión, *Revista de la CEPAL*, N° 2, Santiago de Chile, segundo semestre de 1976. Todas las citas de Medina Echavarría que aparecen en este artículo corresponden a ese ensayo.

comprendidas como evidentes en función del antagonismo fatalmente planteado. Hasta el punto que cuando en ciertos años algunos se definen como no alineados, no necesitan declarar su sentido ni preguntarse en qué consiste el abandono de la fila”.

Este proceso histórico dividido en mundos separados tendrá sin embargo como rasgos comunes un fuerte crecimiento económico y una fe compartida en el desarrollo, y verá formarse un tercer mundo surgido de la ruptura del mundo colonial.

Este crecimiento de todos estará paradójicamente enmarcado en el peligro siempre presente del conflicto total y en las expresiones del conflicto latente que permanentemente alimentarán conflictos locales o los reclamarán en términos de la rivalidad global. En las palabras de Medina Echavarría: “Unos y otros, se dieran o no exacta cuenta, parecieron vivir sin perplejidades la misma paradoja de un enorme desarrollo a la sombra de la catástrofe”. La existencia de los bloques contrapuestos no sólo tendía a cristalizar las lealtades internacionales— fuesen ellas consentidas o impuestas, de aliados o de satélites, o mezcla de ambas— sino que también “la estructura de la guerra fría con su limitación rigurosa del enemigo y de las doctrinas antagónicas, fijaba al mismo tiempo el ámbito de las contraposiciones internas de lo tolerable tanto como de lo inadmisibles. El juego de las ideas y de las organizaciones políticas estaba demarcado por el peligro que la presencia del enemigo significaba”.

Como es bien sabido, sin embargo, la historia no admite cristalizaciones y ya hacia fines de los años sesenta y comienzo de los setenta el esquema comenzó a erosionarse.

El Tercer Mundo emergió con un nuevo protagonismo a partir de la crisis del petróleo en 1973; nuevos polos de poderío económico, como Japón y Europa, se consolidaron y rompieron la simetría del poderío militar y económico.

Junto al conflicto Este-Oeste, en la agenda internacional adquirieron cada vez más relevancia las contradicciones entre el Norte y el Sur; el peso relativo de uno y otro se hizo cada vez más desigual, lo que amplió enormemente la distancia entre los niveles de vida de sus respectivas poblaciones.

Ya en ese momento estaba claro que la carrera armamentista no la podía ganar nadie y que estaba destinada a un perverso empate, a niveles cada vez más peligrosos. Todas estas nuevas realidades tendieron a desgastar fuertemente el esquema de la guerra fría y a generar desalineamientos y búsqueda de nuevas autonomías en ambos bandos.

El crecimiento económico, que parecía seguir una línea ascendente para todos, comenzó a perder dinamismo en el Norte y a estancarse en el Sur, entrando así en un prolongado período de crisis.

América Latina vivió los años de crecimiento como parte natural de Occidente, ligada a los Estados Unidos por lazos militares, económicos y políticos de la mayor cercanía.

Pese a su fuerte repercusión, la revolución cubana quedó como un caso aislado de “cambio de campo”. Sin embargo, después del período de acelerado crecimiento los signos de crisis golpearon también con fuerza a la región. En las palabras de Medina Echavarría, la “industrialización sustitutiva al llegar a cierto nivel parece estancarse y el mayor obstáculo reside en factores exteriores. Punto por el cual se inserta, por la marginalización relativa en el mercado de bienes y en el campo financiero de las inversiones, la consideración de la validez de nuevo confirmada de la hipótesis acerca del ‘estrangulamiento externo’ y la realidad del endeudamiento creciente”.

Ese agotamiento ya evidente llevará desde los años setenta a un largo período de ensayos neoliberales, de agudización de las exclusiones y de auge del autoritarismo como fórmulas de búsqueda del crecimiento perdido y de mantención de un orden social amenazado. Este ciclo no evitará la profundización de la crisis y tenderá a revertirse en los años ochenta a través de procesos de democratización, los que tampoco permitieron cambiar las tendencias cada vez más desfavorables en lo económico y social.

El inicio de la crisis de la estructura de la guerra fría —que se traducirá en la pérdida de centralidad del bipolarismo y de una “complejización” de las esferas de poder en el mundo— coincidirá entonces con una crisis económica a nivel mundial, que tendrá profundos efectos en América Latina.

II

La crisis de la estructura de la guerra fría
y los escenarios posibles

La reflexión de Medina Echavarría sobre la posibilidad del término de la guerra fría se nutrió de esas nuevas realidades que se habían ido generando a nivel mundial.

Recordemos que a mediados de los años setenta las grandes potencias hicieron esfuerzos político-diplomáticos de gran envergadura para llegar a ciertos acuerdos. Fueron los años de limitación del armamento nuclear, de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, en Helsinki, los años de la *détente*.

Todo indicaba que se había abierto paso en las superpotencias la convicción de que en un mundo más disgregado y complejo no era posible ni una *pax americana*, ni un triunfo del "socialismo real" a escala mundial. Los Estados Unidos y la Unión Soviética parecían estar condenados a un permanente empate militar.

Observando las nuevas tendencias, Medina Echavarría construyó una interesante tipología de escenarios posibles para el futuro. Esa tipología comprendía tres escenarios de distensión que naturalmente no se expresarían en la realidad de manera pura: el de distensión competitiva, el de distensión conflictiva y el de distensión cooperativa.

En breve, la *distensión competitiva* sería la prolongación de la situación creada a partir de los años sesenta y se caracterizaría por la persistencia del conflicto existente, limitado ya sea por algunas aspiraciones compartidas o por comunes temores.

La distensión *conflictiva* estaría marcada por una intensificación de los conflictos y por su carácter de enfrentamiento total y absoluto, de cuyo horizonte no podría descartarse la catástrofe nuclear.

La distensión *cooperativa*, que analizaremos más de cerca, postula un cambio positivo de la situación existente, por el cual el conflicto se atenúa, las relaciones internacionales dejan de ser bipolares y se logran niveles inéditos de autonomía y de consenso.

Esta tipología tiene dos virtudes y una limi-

tación. Su primera virtud es la de mostrar la posibilidad de escenarios diferentes que incluyeran el del fin de la guerra fría, visión difícil de concebir entonces por el peso intelectual que tenía la división del mundo como dato a partir del cual se pensaba la situación internacional. Su segunda virtud es la flexibilidad de los escenarios proyectados, cuyo carácter indicativo permite comprender las formas combinadas y variadas en que la historia se desarrolla.

La limitación, que sólo se percibe al mirar hacia atrás con los ojos de hoy, estriba en la tremenda precariedad del momento distensivo.

Esa precariedad tuvo su raíz en la visión persistente de dos mundos separados y en competencia que tenían quienes negociaban los acuerdos. Lo que los inducía a negociar no era la percepción de algo común en torno a lo cual la asociación era natural, sino la imposibilidad de la victoria del uno sobre el otro. Ambas superpotencias estaban convencidas de que eran portadoras del modelo de futuro, pero al mismo tiempo creían que al menos por el momento era imposible imponerlo.

Un acuerdo cuyo significado para los pactantes es el de obtener un respiro que permita recomponer sus fuerzas o generar ventajas tiene obligatoriamente corta vida. En los hechos el momento distensivo duró muy poco.

Los "usos de la distensión" se realizaron en clave, desde el prisma de la lógica de potencias, con lo cual si bien se reforzó la cristalización de los acuerdos de Yalta y se preservó la paz en el Norte, se multiplicaron los conflictos en el Sur.

Tales conflictos, más allá de sus causas diversas que van desde razones anticolonialistas, religiosas, nacionalistas o étnicas, fueron "recuperados" por las grandes potencias de alguna manera —apoyados o combatidos, alimentados o estrangulados—, en función de su cercanía real o fabricada a los respectivos símbolos ideológicos.

En el giro de pocos años, Estados Unidos se sintió perjudicado por la situación creada, y debilitado en su liderazgo de un Occidente que ha-

bía ido superando de manera lenta pero efectiva el desconcierto surgido de la crisis energética de 1973 y que había fortalecido decisivamente su gravitación económica.

La Unión Soviética, por su parte, se orientó cada vez más a extender sus alianzas e influencias en el Sur para lograr un nuevo equilibrio global de fuerzas. Todo ello llevó naturalmente a una situación conflictiva, al bloqueo de los acuerdos centrales, y al reaparecimiento de acentos de guerra fría y de imposición de la lógica de bloques.

Empleando la tipología descrita deberíamos admitir que a comienzos de los años ochenta, los acontecimientos no sólo no habían llevado a un escenario de cooperación distensiva, sino que la situación de distensión competitiva que hasta cierto punto había caracterizado las relaciones internacionales en los años sesenta tendía a degradarse hacia un escenario conflictivo que, según Medina Echavarría, "no tanto se refiere a la existencia de conflictos, siempre posibles en cualquier circunstancia, sino al grado mayor de su intensidad, al momento en que la cantidad se transforma en calidad, dando otra vez a los conflictos en juego un carácter total y absoluto".

Así, a caballo entre el escenario competitivo y el conflictivo, concluyeron los años setenta y transcurrió la primera parte de los años ochenta.

En ese período se consolidó una rápida expansión de la economía americana, y la pluralidad y fortalecimiento de centros económicos diversos, fundamentalmente Japón y la Comunidad Europea.

En el este europeo se comenzaron a sentir los vientos de una crisis económica y política cuya intensidad posterior nadie podría haber imaginado y, bajo aires de reforma, China se reincorporó a la comunidad internacional después de años de aislamiento.

El contraste, entre la parte más desarrollada y la menos desarrollada del mundo se hizo mayor aún. La asimetría de las relaciones económicas llegó al absurdo: un flujo permanente de millones de dólares del Sur al Norte por pagos de la deuda externa produjo un brutal debilitamiento de los países periféricos al cual pocos escaparon y una agudización de conflictos regionales acompañados del consiguiente surgimiento de nuevos y viejos integrismos, intolerancias y racismos.

Quizás en este marco tan sombrío se encuentren algunos destellos positivos, tales como los éxitos logrados por los nuevos países industrializados y el comienzo de la democratización en América Latina. Pero sin lugar a dudas la situación al promediar los años ochenta no era esperanzadora para la paz mundial y la equidad.

III

El gran vuelco

De allí el estupor por el reciente vuelco vertiginoso de la situación internacional, por esa tremenda aceleración de los ritmos históricos que anula toda posibilidad de predicción.

Si bien resultaría absurdo y pretencioso tratar de explicar ese gran vuelco en estas líneas, podemos al menos señalar que éste no es producto ni del éxito de dos, ni del fracaso de dos, ni de un encuentro a medio camino.

Lo que vemos en verdad es el desplome —sobre todo político pero también económico— del esquema surgido de la revolución rusa y transformado en "campo", "bloque" y "sistema" a partir del fin de la segunda guerra mundial.

La profundidad del vuelco está dada por el

carácter "revolucionario" más que "reformista" de la dinámica puesta en marcha en el Este por el grupo dirigente soviético, más allá probablemente de sus intenciones iniciales.

Esa dinámica parecería apuntar a una "revolución" en el sentido marxista clásico, orientada a transformar las relaciones de producción, las relaciones de poder y el horizonte valórico de esas sociedades.

Aún no sabemos cuál será la realidad del este europeo en algunos años más. En todo caso, de no mediar una violenta involución, que no debe ser descartada al menos en la Unión Soviética, todo indica que los países europeos del este tienden a asimilarse al mundo histórico, geográfico

y cultural que los circunda, fundamentalmente al esquema económico, político e ideológico de la Europa occidental. La parte europea de la Unión Soviética tiende también con fuerza hacia ese universo, frenada sin embargo por las tensiones y temores conservadores que aumentan a medida que la disgregación de la vieja estructura unitaria parece inevitable y las regiones soviéticas extraeuropeas son atravesadas por las tempestades nacionalistas, étnicas y religiosas que el antiguo orden ocultaba.

En todo caso las formas de dominación, de asociación o de regulación de conflictos al interior de lo que fue el "campo socialista" variarán completamente y harán variar también las relaciones internacionales en su conjunto.

La nueva situación creada nos muestra la necesidad de avizorar el futuro sin pensarlo como una prolongación del presente y de considerar que todas las realidades establecidas son en definitiva manifiestamente frágiles.

A partir de la nueva situación creada, resulta a nuestro juicio de gran utilidad volver a las reflexiones de Medina Echavarría sobre un posible escenario de distensión cooperativa, para tratar de caracterizar ya no el futuro sino la situación actual y su posible desarrollo.

Como una primera característica de ese escenario él señalaba "una generalización creciente de posturas orientadas por puntos de vista universales" que llevarían a todos los actores a contemplar "las exigencias recíprocas de una efectiva interdependencia mundial".

Sin duda esta característica es coincidente con la situación actual. Hoy han hecho un rápido camino los conceptos de un mundo común, de la unidad de la especie humana y de una responsabilidad compartida por la naturaleza. Y nunca como hoy ha existido una conciencia planetaria invocada por todos como fundamento último de la acción.

Naturalmente, el predominio de esta conciencia no es sinónimo de un accionar coherente de todos en todos los terrenos. No alcanza a evitar las "dependencias", las asimetrías profundas, la contraposición entre el interés planetario en la preservación de la naturaleza y la lógica de la ganancia a toda costa. Sin embargo, tiende a establecer exigencias compartidas de hacer coherente el discurso y la práctica internacionales.

Cada vez más la desconsideración de lo uni-

versal y la autarquía aparecen contrapuestas a la "fuerza de las cosas", tanto por su irrealidad en el campo científico-tecnológico, económico y de las comunicaciones, como sobre todo por la expansión de una ética planetaria de valores compartidos y la generación de un horizonte de bases políticas comunes para el gobierno humano. Por eso parecen cada vez más patéticas y marginales las voces que añoran la contraposición de los bloques y sistemas.

Un segundo elemento que caracteriza el escenario de distensión cooperativa resulta también eficaz para el análisis de la actual situación: nos referimos al concepto de "des-satelización" que Medina Echavarría define como "una mayor flexibilidad en el comportamiento internacional de unos y otros, sin que exista temor o amenaza de inmediatos conflictos". Tal definición queda marcada, sin embargo, por una excesiva prudencia, ya que en ese tiempo su autor no podía imaginar que la dimensión del vuelco cuestionaría la naturaleza misma de "unos y otros".

La "des-satelización" que presenciamos, particularmente en lo que se refiere al este europeo, es un proceso que implica mucho más que una acrecentada flexibilidad frente a asuntos específicos: es la puesta en tela de juicio de toda la estructura de relaciones surgida de la guerra fría, la revisión de los acuerdos de Yalta, y el fin ya acordado del Pacto de Varsovia y de la división europea.

Lo que se plantea hoy es la generación de una nueva estructura de relaciones internacionales, con nuevas posibilidades de autonomías, separaciones, uniones y agregaciones que responden a razones históricas, geográficas o étnicas y que la estructura de la guerra fría había mantenido acallada.

Aunque la "des-satelización" rompe un orden conflictivo, marcado por la falta de autonomía de muchos, y lleva en sí elementos positivos, no trae automáticamente un nuevo orden más justo y armonioso. También abre paso a nuevos conflictos potenciales y al renacimiento de viejos fantasmas que se creían conjurados.

Sin embargo, lo que parecería predominar es la oportunidad positiva de lograr mayores niveles de autonomía y de consenso en las relaciones internacionales.

Quizás el acontecimiento con más carga simbólica al respecto ha sido la unificación alemana,

realizada a través de un proceso de negociación cuya rapidez ha resultado más que sorprendente.

Enormemente demostrativos de una realidad completamente nueva son también los resultados de la reunión de los jefes de Estado de los 34 países miembros de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa² que el 21 de noviembre de 1990 aprobó la Carta de París por una Nueva Europa. Esta Carta rompe con toda la lógica de la guerra fría en el Viejo Continente y establece un conjunto de mecanismos políticos de gestión regional basados en una nueva lógica de la unidad.

Junto a los anteriores hay otros elementos anotados por Medina Echavarría que podrían comenzar a plasmarse en el escenario actual. Se trata de la perspectiva de que se establezcan "autoridades funcionales de competencia mundial respecto de todas las cuestiones y problemas de indivisible interés común que sólo pueden resolverse por la voluntaria aceptación de decisiones universales".

Hablar de esto hasta hace poco tiempo sonaba a utopía. Aunque hoy no es así, por cierto que aún se está lejos de superar las soberanías de los Estados-naciones y de alcanzar ámbitos regionales e internacionales para el gobierno de algunas áreas donde el tratamiento nacional resulta cada vez más contradictorio con la realidad. Sin embargo, hay procesos en curso a nivel regional —como en Europa, por ejemplo— donde en muchos ámbitos esas soberanías están siendo superadas por la fuerza integradora.

Otra tendencia evidente es al fortalecimiento del *papel político* de las Naciones Unidas, el que antes del vuelco de la situación internacional aparecía muy debilitado. En algunos ámbitos la necesidad de la función arbitral de las Naciones Unidas creció tan significativamente que bien puede decirse que la nueva situación generada podría conferir a esta organización una credibilidad similar a la que acompañó su surgimiento en 1945 como instancia de unidad mundial capaz de contribuir a resolver —sobre la base de los principios universalmente aceptados contenidos en su Carta— los diferendos y conflictos que surgen en las relaciones entre los países.

Lo anterior está avalado por lo sucedido con

² Los 32 países europeos más Estados Unidos y Canadá. (Albania tiene calidad de observador desde junio de 1990).

una serie de conflictos cuya solución aparecía por lo menos lejana y que hoy ya tuvieron o están teniendo una salida negociada, casi todos ellos con una activa participación de las Naciones Unidas. Señalemos tan sólo el caso de Afganistán, el conflicto entre Irak e Irán, el proceso de construcción de Namibia, los cambios en Africa del sur, las negociaciones en torno a Kampuchea y el Sahara Occidental, y los avances logrados en América Central. Sin duda en la base misma de esta posibilidad de arbitraje está la nueva situación creada por el acercamiento y la coincidencia entre las potencias ayer en conflicto. Su vigencia dependerá de que esta situación se consolide.

Entre las intuiciones más lúcidas del análisis de Medina Echavarría está sin duda la de que en el "clima mundial de la distensión cooperativa acaben por prevalecer regímenes políticos no autoritarios", tendencia que iría acompañada de "un momento duradero de descentralización ideológica" que significaría "la posible pérdida de valor de algunas ideologías tradicionales como cuerpo compacto".

Ambas tendencias son profundas y se presentan entrelazadas. Así se observa claramente en las revoluciones del este europeo, cuyas dimensiones aún no pueden captarse cabalmente: en cada una de ellas ocupan un lugar central el antiautoritarismo y la desvalorización de la ideología oficial.

Estas tendencias sin duda predominan también en la América Latina de los años ochenta, donde las ideas democráticas liberales y el pluralismo aparecen con una legitimidad incontrarrestable.

El fenómeno, sin embargo, es más extenso y ha alcanzado al Tercer Mundo de reciente descolonización, donde esos elementos, por razones diversas, se plasmaron poco.

Conspiró contra ello: i) el deseo de los grupos dirigentes de afirmar realidades estatales-nacionales en ciernes, y su temor de que el multipartidismo agravara las rivalidades religiosas, étnicas o tribales que las antiguas demarcaciones coloniales habían dejado sin resolver; ii) contextos culturales y religiosos poco proclives a concepciones pluralistas, o iii) simplemente la voluntad de tomar distancia de las ideas del ex colonizador.

Salvo algunas excepciones, por mucho tiempo predominó lo autoritario, lo unipartidista, la existencia de una sola ideología oficial, en aque-

llas regiones que habían protagonizado el proceso de descolonización que se inició en la posguerra y que se extendió en los años sesenta. Fue el caso de Africa, donde bajo signos ideológicos diversos predominó totalmente el concepto de los "partidos-Estados".

En la nueva situación mundial, los Estados "totales" del Tercer Mundo aparecen cada vez con menos posibilidades de resolver, de dirigir, y de representar a sus sociedades.

Esto podría significar que la tendencia a la democracia y al pluralismo podría encontrar también allí una legitimidad jamás antes alcanzada. Sin embargo, contra esa perspectiva conspira la otra cara de la situación mundial: el abismo creciente entre Norte y Sur que tiende a alentar salidas de repliegue autárquico e integrista "que tomen como pretexto el egocentrismo de los ricos para rehabilitar el egocentrismo de los pobres" (Hussein, 1989).

IV

Hacia un proyecto reformista global

Como hemos visto, la nueva situación internacional vuelve a proponer esperanzas, al desbloquear un mundo bipolar archiconflictivo e ideologizado, cuya división significaba peligros de catástrofe para el género humano. Pero de no resolverse la inequidad abismante, los dramas de supervivencia de continentes enteros, el abuso indiscriminado de la naturaleza, pueden generarse otras lacerantes contradicciones capaces de generar nuevas tragedias.

De allí la importancia de evitar la "idolización" de la situación presente y la visión acrítica de ella que considera al mundo actual como el mejor de los mundos y que identifica el fin de la guerra fría con el "fin de la historia", como lo hace Francis Fukuyama (1989), apoyándose en una lectura un tanto agreste de Hegel y de Kojève. (Aun cuando dicho mundo posterior a la historia y posterior al conflicto, incluso en la visión de Fukuyama, corresponde en realidad a los países centrales y no a los periféricos que continuarán debatiéndose en las "miserias de la historia" por un buen tiempo aún).

En verdad, más allá del fin de la guerra fría quedan grandes desafíos para el género humano, que en las actuales condiciones éste no está en situación de resolver: la tantas veces señalada disipación de los recursos del planeta a través de la visión productivista y de maximización de beneficios; la contradicción entre la internacionalización de los procesos económicos y financieros y la ausencia de regulaciones y controles supranacionales; la dimensión global de la pobreza; en

fin, la necesidad de una modernidad diferente con capacidad de incluir a todos, de detener el deterioro físico del planeta y de lograr un desarrollo aceptable en términos humanos.

La guerra del Golfo Pérsico en su dramático desarrollo ha dejado en claro que el fin de la guerra fría no se traduce en una situación internacional pacífica y armónica, y que la voluntad política agresora de un país—incluso uno en desarrollo—situado en una zona económicamente estratégica y bien armado puede sobrepasar los efectos locales y transformar la invasión a un país vecino en un peligro global, al amagar equilibrios también globales.

La guerra del Golfo Pérsico ha retratado la nueva situación internacional: la ostensible preeminencia militar de los Estados Unidos, lo real e irresistible del consenso posterior a la guerra fría, y a la vez la necesidad de basar dicho consenso en una legitimación principista y universalista que aluda a los mecanismos de seguridad de las Naciones Unidas.

En este sentido, el hecho de que junto a la fuerza y los intereses, los principios de universalidad adquieran una importancia central como mecanismos de legitimación contribuye mucho a configurar un panorama internacional menos conflictivo.

Muestra también que para alcanzar esa situación internacional más deseable hay que recorrer un largo camino. Sin poner en duda el necesario protagonismo de los Estados Unidos en los asuntos mundiales, la *pax cooperativa* no puede ser

“americana” ni de ninguna otra potencia en singular; debe residir en una autoridad realmente compartida, que sea capaz de generar mecanismos de dirección y de solución de conflictos para el período posterior a la guerra fría, de superar definitivamente los estándares dobles, de anticipar los litigios y de desmontar sus causas.

Todo ello plantea en el centro de la vida internacional el problema del gobierno del mundo, no como proyecto hegemónico de los vencedores ni como utopía de soñadores, sino como construcción posible a través de instancias regionales e internacionales. Lo que se precisa es el predominio de una conciencia de destino común, de interdependencia, de concertación.

Con el eclipse de la revolución debiera también eclipsarse la contrarrevolución y revitalizarse la idea de la reforma, la valoración de lo gradual, de lo escalonado, de los cambios como modificaciones de sociedades concretas y no como saltos sistémicos.

En este terreno la intuición de Medina Echavarría también es extremadamente lúcida, y lo hace señalar que contra la idea de reforma, particularmente en América Latina, ha existido una verdadera interdicción intelectual, la que describe así: “ese tabú que han mantenido muchos en los años recientes por la existencia de ideologías con idéntica presunción de verdad absoluta. Poniéndose en consecuencia en olvido todo lo que en la historia se ha debido al escalonamiento paciente de sucesivas reformas oportunas que si carecen en sí mismas del halo luminoso de las grandes fórmulas radicales, capaces ciertamente de movilizar grandes esfuerzos, no tienen que pagarse, sin embargo, con dosis cuantiosas de sacrificio y sufrimiento”.

Para Medina Echavarría el predominio de esa tendencia en los países en desarrollo debe apoyarse en el reconocimiento, dentro de un mercado más globalizado, del derecho de todos los países a buscar relaciones de intercambio más favorables y menos condicionamientos extraeconómicos en el campo de la asistencia financiera y crediticia multilateral.

Ahora bien, si observamos el escenario que tiende a configurarse, vemos poco espacio para una “base material” de la reforma y para una conciencia de interdependencia planetaria.

Como se dijo antes, los grandes acontecimientos de los años 1989 y 1990 no tuvieron un

efecto automáticamente favorable para la relación Norte-Sur en el terreno económico; más bien trajeron consigo nuevas incertidumbres ante la situación precaria y las necesidades de un Este que demanda ayuda.

El reforzamiento político de las Naciones Unidas no se ha traducido en el fortalecimiento de su dimensión económica y social, ni en la creación de nuevos mecanismos multilaterales orientados a un trato más equitativo de los problemas de los países en desarrollo. Esta realidad no podrá ser alterada por una prueba de fuerzas, sino sólo a través de una toma de conciencia por parte de los más fuertes de que a la larga su futuro es inseparable del destino de los débiles, y de que en un mundo más interdependiente los contagios pueden extenderse de manera rápida y catastrófica.

Un Norte compuesto por socios y no por adversarios puede imponer sin duda una paz incontrarrestable al Sur débil y sacudido por conflictos. Sin embargo, una paz que perpetuara o empeorara la situación actual llevaría a nuevas rupturas, nuevos conflictos, nuevas destrucciones de los seres y la naturaleza.

Al respecto, no deja de ser válida la advertencia de Ruffolo (1990), quien, reconociendo la fuerza propulsora del capitalismo surgido en Occidente, señala la necesidad de que el poder (la democracia) desempeñe un papel humanista, equilibre una visión unilateralmente individualista y enfrente el actual retroceso de la justicia y la solidaridad social que podría llevarnos a una crisis involutiva capaz de concluir en una nueva barbarie.

La alternativa a esto último pasa por la extensión de la reforma política a una reforma global de las relaciones internacionales. Plasmar tal alternativa, una que abra camino a la armonización de intereses, a la canalización de conflictos y a soluciones compartidas para el género humano, es entonces una posibilidad y no una tendencia necesaria.

Si tuviéramos que definir los rasgos principales de la mencionada reforma tendríamos que referirnos al reconocimiento de la universalidad de los valores de la democracia, de los derechos individuales, del derecho a la diferencia y del respeto a las minorías; al rechazo del concepto del hombre como “amo de la naturaleza”; a la aceptación de una nueva relación con todo lo no

humano de la naturaleza, que debe ser protegido y tutelado, y a un mundo en el que las viejas contraposiciones ideológicas Estado-sociedad, público-privado, regulación-mercado, sean reemplazadas por visiones pragmáticas no unilaterales que combinen de manera eficiente los papeles de todos los actores para lograr soluciones justas y sin exclusiones.

En este horizonte de valores compartidos, las diferencias y contradicciones que naturalmente continuarán existiendo podrán ser tratadas cada vez menos con la lógica de la guerra y de la dominación, y será posible llegar a establecer nuevas relaciones internacionales.

Para América Latina esto es vital. Nunca antes había habido en la región un avance tan grande en la legitimación de la democracia, de los derechos humanos, del pluralismo y de la alternancia en el poder. Nunca antes se había hecho tan popular la cultura de la negociación, del pragmatismo, de los acuerdos, y de las responsabilidades compartidas en la generación y la mantención de escenarios no autoritarios. Nunca antes se había pensado en las relaciones internacionales en términos tan desideologizados y con tanto reconocimiento de la inevitable interdependencia de los países.

Sin embargo, estas tendencias coexisten con una situación grave de retroceso en muchos terrenos que llevó a acuñar el tristemente acertado concepto de la "década perdida" para los años ochenta: mayor concentración de la riqueza y de la desigualdad, aumento de las exclusiones y la pobreza, inserción internacional inadecuada y precaria, debilitamiento de las instituciones públicas, mal aprovechamiento y depredación de los recursos naturales, y obsolescencia industrial y tecnológica.

Aun cuando no todo es negativo, la crisis es muy profunda y reencontrar un camino de desarrollo con equidad plantea desafíos enormes (CEPAL, 1990). De éstos, los países latinoamericanos sólo pueden enfrentar una parte, ya que otra parte importante de ellos se relaciona con el entorno externo (deuda externa, apertura del comercio internacional). Como se ha señalado con acierto "tan sólo a título ilustrativo: de un lado es preciso fortalecer la democracia; de otro hay que ajustar las economías, estabilizarlas, incorporarlas a un cambio tecnológico mundial intensificado, modernizar los sectores públicos, ele-

var el ahorro, mejorar la distribución del ingreso, implantar patrones más austeros de consumo y hacer todo eso en el contexto de un desarrollo ambientalmente sostenible" (CEPAL, 1990).

Si no se generan las fuerzas internas necesarias para que los dirigentes democráticos y los ciudadanos emprendan estas tareas —que implican un proyecto de transformaciones amplias y de intervención múltiple, diversificada y no totalizadora sobre la realidad—, la democracia será cada vez más precaria y podrían aparecer en el horizonte nuevas disgregaciones, guerras más o menos civiles, y nuevos autoritarismos.

El futuro se juega entonces en el fortalecimiento de la democracia, en la extensión de los acuerdos y el consenso, en los sacrificios y esfuerzos compartidos, y en la internalización de una cultura posterior a la guerra fría.

Sin embargo, este esfuerzo sólo puede fructificar si se superan efectivamente los horizontes nacionales y se tiene el propósito común de elevar y transformar la participación regional en el mundo contemporáneo.

El esquema es complejo y requiere coordinar múltiples impulsos, pero su base histórico-cultural es poderosísima. Por lo demás, hoy se puede encontrar en las necesidades de la crisis y en la legitimación democrática nuevas y valederas razones para alcanzar lo que en su ensayo Medina Echavarría llamaba "la reunificación de la totalidad perdida".

Se preguntaba un autor si la austeridad y la escasez serían un marco más propicio que la abundancia para obtener el consenso (Tedesco, 1990). Quizás en la historia paradójica de América Latina la respuesta sea positiva.

En todo caso, los impulsos de reforma nacional y regional sólo podrán fructificar en el marco de la reforma global a la que aludíamos, y de allí la importancia vital de seguir con atención las perspectivas de que se realice. Sin una mirada puesta en el mundo sólo habrá imperdonables miopías para atrapar lo que nos rodea más cercanamente.

Las potencialidades que han surgido con posterioridad a la guerra fría son enormes, pero grandes son también los peligros. Así lo muestran la gravitación de lo violento y lo bélico en la crónica cotidiana, y los riesgos de disgregación, involución y balcanización de los procesos de cambio. Para construir el futuro se necesita algo más

que consensos pasivos y sin horizontes: es preciso generar una voluntad de construcción compartida, múltiple y plural, de la que todos los pueblos se sientan partícipes.

Hacia mediados de los años ochenta, cuando la situación internacional aparecía más que sombría, Aníbal Pinto (1981), reflexionando sobre el mismo ensayo de Medina Echavarría, indicaba que lo negativo de la coyuntura no debería oscurecer para el lector la validez de largo alcance

de sus planteamientos, y destacaba la importancia de hacer lo que "podamos y debamos para lograr un modelo mínimo de paz".

Hoy lo posible se acerca mucho más a lo deseable: un programa permanente de paz y desarrollo con justicia, que implique no sólo sobrevivencia sino una vida de calidad superior para todos. Lo que sigue siendo igual es la exigencia ética, intelectual y práctica de hacer todo lo posible y necesario por alcanzarlo.

Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1990): *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.U.G.6.
- Fukuyama, Francis (1989): *The end of history?*, *The National Interest*, tercer trimestre.
- Hussein, Mahmoud (1989): *Versant sud de la liberté, La découverte*, Paris.
- Medina Echavarría, José (1976): América Latina en los escenarios posibles de la distensión, *Revista de la CEPAL*, N° 2, Santiago de Chile, segundo semestre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.77.U.G.2.
- Pinto, Aníbal (1981): Guerra fría y distensión en América Latina a la luz de los ensayos de don José Medina Echavarría, *Estudios Internacionales*, vol. 14, N° 54, año XIV, Santiago de Chile. Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, abril-junio.
- Ruffolo, Giorgio (1990): *Puissance et pouvoir (la fluctuation géante de l'Occident)*, Bernard Coutaz (comp.), Arles, Francia, Col. Kairos.
- Tedesco, Juan Carlos (1990): Reforma del Estado y políticas educativas en América Latina, Santiago de Chile, mimeo.

Contaminación industrial y urbana: opciones de política

*Hernán Durán de la Fuente**

En este artículo se pasa revista a las condiciones que deben cumplir los países de la región para abordar y resolver sus crecientes problemas de contaminación por residuos industriales y urbanos, y se analiza el papel que deben desempeñar la industria, la ciencia y la tecnología. Se compara el patrón industrial de la región con el de los países desarrollados y se señalan sus debilidades estructurales específicas, que residen fundamentalmente en un insuficiente desarrollo de las ramas industriales más sofisticadas —industria metalmeccánica, producción de maquinaria y equipos de transporte—, y del núcleo científico-tecnológico al que normalmente van ligadas. En los países desarrollados las soluciones tecnológicas y la producción de los equipos necesarios para resolver los problemas de la contaminación tienen a esas ramas industriales y a su núcleo tecnocientífico como matriz. Por lo cual, como vía para los países de la región, se propone poner el acento en el desarrollo industrial de estas ramas, y por ende, del núcleo endógeno científico y tecnológico ligado a ellas. Se sugiere asimismo la cooperación e integración económica, científica y tecnológica entre los países de la región. En ella los países más avanzados y grandes disponen ya en cierta medida de capacidad para desarrollar las tecnologías y equipos anticontaminantes, y deben encontrar en la región un mercado más amplio para sustentar ese desarrollo. El avance en estas condiciones estructurales facilitará el despliegue y la aplicación de políticas eficaces contra la contaminación industrial y urbana, que hasta el momento se muestran insuficientes, a la vez que permitirá a la región aprovechar este desafío para acrecentar sus capacidades industriales, científicas y tecnológicas, factores vinculados necesariamente al desarrollo.

*Experto de la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, de la CEPAL.

Introducción

Cuando los niveles de producción industrial eran bajos, y no existía una concentración urbana exagerada, el manejo de los desechos urbanos e industriales no constituía un problema. En términos más subjetivos, no existía tal problema cuando la población no comprendía que el incremento de los elementos contaminantes podía poner en peligro su salud ni que el deterioro de su entorno perjudicaría su calidad de vida.

En la medida en que esta apreciación de la población ha ido cambiando, y en que se comienza a presionar para mejorar la calidad del ambiente, se observa que existen antidotos tecnológicos eficientes para disminuir los niveles actuales de contaminación, y que el problema está relacionado con opciones de desarrollo y, sobre todo, con decisiones de tipo político.

Las soluciones tecnológicas, sin embargo, no son neutras; algunas de ellas pueden alterar los estilos de vida de la población; pueden afectar el propio desarrollo económico, al comprometer mayores recursos; o bien pueden no ser las más adecuadas por haber sido concebidas para otras realidades. Por todo ello, la selección tecnológica pasa a desempeñar un papel determinante en las políticas sectoriales.

En el desarrollo de estas reflexiones se ratificó una tesis central: tanto la solución de los problemas de salud creados a la población como el mantenimiento y transformación positiva de los ecosistemas de la región son de responsabilidad de quienes causan el trastorno (principio de la responsabilidad del causante). La reducción efectiva de los niveles de contaminación pasa por la transformación productiva del sector industrial. Este deberá modernizarse, mejorando sus niveles de productividad, elevando el grado de competitividad internacional de sus productos e invirtiendo en creatividad, inteligencia, ingeniería, organización, planificación, ciencia y tecnología. Esta vía de solución es beneficiosa para el empresariado industrial, ya que mejora la rentabilidad de su producción y le abre posibilidades de nuevos negocios. Pero para que este proceso ocurra es preciso que los organismos públicos competentes combinen exigencias (impuestos, fiscalización, controles, legislación, etc.) con incentivos (créditos, impuestos diferenciados, etc.).

La región enfrenta el desafío de aprovechar la experiencia de los países desarrollados para crear sus propias opciones tecnológicas, dadas

las características específicas de los contaminantes, y generar una base industrial capaz de llevar adelante esas opciones. Estas tareas atañen al conjunto de la región, por lo que la proposición final que aquí se hace es la de promover actividades concretas de cooperación regional.

En la primera sección de este trabajo se compara al patrón de industrialización de América Latina con el de los países desarrollados, para obtener conclusiones relativas a la contaminación que genera el sector y a las posibilidades de la región de avanzar hacia la solución de este problema. En la segunda se examinan posibles soluciones, viéndose que en ellas reside la base de nuevas industrias, inversiones, empleos y otros componentes del desarrollo. En la tercera se ana-

liza la formulación de políticas para la descontaminación y protección del medio ambiente, sus dificultades, los factores involucrados, las diversas estrategias utilizadas y otros antecedentes, dando ejemplos de países que están más adelantados en la materia.

Por último, en este trabajo se recoge la experiencia acumulada por la CEPAL sobre el tema en el marco conceptual de un proyecto iniciado recientemente sobre políticas para la gestión adecuada de los residuos urbanos e industriales desde el punto de vista ambiental. Este proyecto se está realizando con el apoyo de la Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), organismo de cooperación de Alemania.

I

Características ambientales del desarrollo industrial

1. Antecedentes

Se puede sostener que hasta principios de los años setenta el desarrollo industrial y tecnológico que se daba a nivel mundial, junto con ofrecer un volumen creciente de bienes cada vez más sofisticados, era capaz de provocar grandes problemas de salud en los trabajadores y en la población en general, y de deteriorar el entorno ecológico. Guardando las proporciones que determinan las diferencias en el grado de industrialización, los efectos perversos se daban con la misma magnitud en los países más industrializados y en regiones del Tercer Mundo, entre ellas América Latina. Desde entonces, la experiencia que viven los países industrializados demuestra que, con una política coherente de desarrollo nacional, la industria también puede generar la tecnología y los equipos aptos para revertir los efectos negativos de la tendencia indicada. Los países en desarrollo, tímida y lentamente, están buscando soluciones. Pero la tecnología y los equipos que necesitan no siempre son generados en ellos. ¿Por qué ocurre esto? ¿Qué características de la industria en uno y otro grupo de países crean estas diferencias? ¿Qué tipo de desarrollo industrial se requiere para evitar los deterioros indicados?

Las respuestas a estas interrogantes deben buscarse en el análisis comparativo del desarrollo de ambos grupos de países, a fin de identificar los factores que permiten esta ventaja, y de ese modo sugerir hacia dónde tendrían que orientarse los cambios estructurales de los países de la región.

2. Patrón de desarrollo industrial en América Latina y su relación con el patrón internacional

La industria latinoamericana tiene una incidencia de poco más de 5% en la producción mundial. En una rápida observación de lo que ocurre con cada una de las ramas industriales se puede apreciar cuáles superan ese porcentaje y, cuáles están por debajo de él.¹ Podría decirse que las ramas que están por sobre el 5% representan el estilo de desarrollo dominante del sector, mientras que las que se mantienen por debajo representan un estilo no dominante.²

Este último grupo (de menor participación) está constituido por las siguientes industrias: im-

¹ Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU), Revisión 2: tres dígitos.

² El análisis se basó en información estadística de la CEPAL.

prentas y editoriales, productos químicos industriales, productos metálicos, maquinaria no eléctrica, maquinaria eléctrica y material de transporte. La primera de estas industrias está vinculada con el grado de divulgación del conocimiento, lo que constituye una manifestación más del desarrollo y de la valoración del patrimonio cultural de la región. La industria química y todas las demás señaladas como pertenecientes a la rama metalmeccánica, tienen efectos dinamizadores sobre el conjunto de la economía, y son portadoras de las capacidades que se necesitan para un adecuado manejo de los desechos industriales y urbanos.

Vale la pena recordar que, en términos relativos, la región tiene una proporción mayor de industrias contaminantes de la que le correspondería por su participación en la industria mundial. De ellas, las refinerías de petróleo y la industria química (CIU 352) son las más importantes, seguidas por las bebidas, el tabaco (de efectos nocivos directos e indirectos) y las industrias básicas.

Por otra parte, si se observa la evolución del sector industrial de la región en esta segunda mitad del siglo xx, lo primero que se aprecia en términos generales es una disminución de los ritmos de crecimiento después del decenio de 1970, lo que se agudizó a partir de 1980; y lo segundo es que el crecimiento presenta fuertes diferencias entre los países. Según datos de la CEPAL, entre 1950 y mediados de los años ochenta, Uruguay aumentó su producción industrial en 1.9 veces, mientras que Argentina lo hizo en 2.8 veces y Brasil en 12.6 veces.

Las estructuras productivas de la región han sufrido modificaciones no despreciables en los últimos 30 años, lo que sin lugar a dudas plantea nuevos desafíos en el manejo de los contaminantes industriales y su impacto ambiental. En los países grandes de América Latina, con mayor mercado interno (Argentina, Brasil y México), la situación recuerda más a los países de industrialización reciente, que a los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); en los países medianos (Chile, Colombia, Perú y Venezuela) y pequeños (el resto), el peso de la industria de bienes de consumo no duraderos sobrepasa con creces cualquiera de los casos analizados.

La importancia relativa de la *industria de bie-*

nes intermedios en la región no presenta grandes diferencias con la que ésta tiene en los países de la OCDE y los de industrialización reciente. En los mercados internos de los tres países grandes este sector tiene mayor importancia relativa que en los países de menor tamaño. Además, en los países grandes esa participación tiende a incrementarse, y en los pequeños a estancarse. La situación se explica porque en estos últimos la industria básica de la refinería del petróleo y del cemento se estableció a mediados de siglo, y no se han dado condiciones para pasar a otras escalas de demanda que justifiquen la expansión del sector. Cabe señalar que las industrias señaladas son muy contaminantes si no se manejan con eficiencia.

Al observar los cambios en la participación de cada uno de los sectores en el producto industrial (producto interno bruto de la industria manufacturera) se puede decir que las transformaciones ocurridas en la segunda mitad del siglo xx han dado al sector de bienes intermedios un mayor peso relativo que al de bienes de consumo no duraderos. Este último, si bien mantuvo su importancia, exhibió menos dinamismo que aquél, y menos aún que el sector metalmeccánico.

El sector de bienes intermedios de la región abarca varias ramas industriales cuya participación en la respectiva producción mundial supera la de la industria manufacturera en su conjunto: así sucede, en particular, con las industrias de la madera, del papel, de otros productos químicos, del caucho, de productos cerámicos, del vidrio, del cemento y la cal, y del hierro y el acero. Además, es el sector con mayores y más variados efectos nocivos sobre el medio ambiente, por lo que debería privilegiarse en él un adecuado manejo de la contaminación.

Por último, es necesario referirse a la industria metalmeccánica de bienes de consumo duraderos y de transportes. Se ha hablado mucho acerca de la importancia técnica y económica de estas actividades productivas, tanto para el desarrollo en general, como para la posibilidad de crear un núcleo endógeno técnico-industrial capaz de asegurar una industrialización no contaminante.

En los países de América Latina la situación del sector es heterogénea. Por ejemplo, en Brasil tiene gran importancia. La participación de la industria de bienes de consumo duraderos en el

producto industrial es inferior a la que se observa en los países más desarrollados, muy similar a la que exhiben la India y uno de los países de industrialización reciente, y superior a la que muestra la República de Corea. En Argentina esa participación es más débil y se aprecia cierto detenimiento en la tendencia que ese país conoció en los años sesenta, caracterizada por un fuerte desarrollo —pionero en la región— de la industria metalmeccánica en general, y por actividades competitivas aun a nivel mundial. En la mayoría de los países pequeños, el sector muestra una debilidad que preocupa, en términos de poder asegurar un futuro a la industria anticontaminante.

En consecuencia, de esta comparación entre el patrón industrial de los países de la región y el de los países más desarrollados se puede concluir que el sector industrial tiene cierto peso relativo en la región, donde las industrias más contaminantes, y en general las productoras de desechos tóxicos y peligrosos, tienen un nivel de madurez que confirma los antecedentes conocidos de su tendencia a la depredación del medio ambiente y a la creciente generación de problemas de salud en la población. Por otra parte, a este nivel de agregación del análisis, se puede suponer que el núcleo del cual se podría esperar la creación tecnológica, la producción de opciones anticontaminantes y un mejor manejo de los elementos contaminantes, tiene un desarrollo directamente proporcional al tamaño de los países y a su grado de desarrollo, y muestra una debilidad preocupante en la región. Por este motivo, desde una perspectiva ambiental, la cooperación horizontal y la integración económica son esenciales para los países con mercado interno de menor tamaño.

De no mediar medidas de política adecuadas, cabe esperar dos tipos de efectos: i) no habrá respuesta tecnológica a los problemas ambientales que crea el sector industrial, con lo cual se mantendrán o incrementarán los niveles actuales de deterioro, o bien ii) la respuesta se dará con tecnologías externas, sin desarrollo científico y tecnológico endógeno. Es decir, de mantenerse la inercia actual, se continuará yendo hacia el colapso o bien se desperdiciará una oportunidad más para intentar romper el círculo vicioso de la dependencia. Por cierto, las medidas de política que se adoptasen no garantizarían por sí solas ni

el desarrollo industrial ni la creación de un núcleo endógeno de desarrollo tecnológico.

En conclusión, de esta rápida comparación de patrones de desarrollo industrial, se desprende que la industria regional ha alcanzado grados de desarrollo que ponen en peligro la preservación del medio ambiente, y que carece de las ramas más dinámicas que podrían garantizar la superación de esta debilidad estructural.

3. Antecedentes generales sobre la población y el desarrollo urbano de los países de la región

Para completar el análisis realizado, conviene entregar algunos antecedentes acerca de la población de estos países, y ello por dos motivos. Primero, porque a estas alturas del conocimiento adquirido en materia de desarrollo industrial, es evidente que su base de sustentación principal es el mercado interno: no se conocen experiencias exitosas de industrialización que hayan basado su dinamismo en el mercado externo sin contar con un fuerte apoyo en el mercado interno. Algunos ejemplos de Europa han demostrado que la integración de los mercados puede suplir debilidades objetivas de un país con poca población. Asimismo, la experiencia empírica confirma que el tamaño del mercado interno tiene que ver no sólo con la cantidad de habitantes de un país y el grado de apertura de los mercados, sino también con la distribución del ingreso (Fajnzylber, 1990). Segundo, porque el desarrollo urbano significa desechos urbanos, y para evitar sus efectos nocivos sobre el medio ambiente se precisa una acción combinada con el sector industrial, en los términos ya señalados.

Según se desprende de diferentes estudios, el grado de industrialización —entendido como la participación del producto interno bruto industrial en el producto interno bruto global— está estrechamente relacionado con el tamaño de la población. En efecto, en términos generales y a similar nivel de ingreso por habitante, mientras mayor sea la población mayor será la participación de la industria en el producto. Por otra parte, también se aprecia que la relación tiende a ser similar entre el ingreso por habitante y el grado de urbanización. Ambas tendencias siguen la pauta del desarrollo de los países industrializados. Sin embargo, en este caso hay un hecho original: el grado de industrialización no se re-

laciona directamente con el grado de urbanización. Esto se aprecia, por ejemplo, en el Brasil, donde persisten fuertes desigualdades sociales, a pesar del alto grado de industrialización alcanzado. Sin embargo, en el largo plazo, las diferencias con el grado de urbanización deberían tender a disminuir.

La región presenta un sinnúmero de peculiaridades. Más allá de la situación coyuntural fuertemente recesiva de estos últimos años, se puede señalar que pese a los niveles de industrialización alcanzados por Brasil en los decenios recientes, el desarrollo del mercado interno bra-

sileño es aún pequeño en relación con su población. Dicho en otros términos, las diferencias entre el tamaño de la población de Argentina y Brasil, por ejemplo, no siempre se reflejan en los niveles de consumo de muchos bienes industriales, lo que se debe a una más desigual distribución del ingreso en este último país. La misma conclusión se puede extraer del análisis de otros casos, con lo cual se demuestra la importancia que para estos efectos tiene la equidad. Inevitablemente la generación de desechos domésticos y su tratamiento estarán fuertemente influidos por este factor.

II

Hacia una solución industrial del problema de los contaminantes

1. Antecedentes económicos

Contrariamente a lo que se pensaba hasta hace poco tiempo, no hay pruebas de que una política de protección del medio ambiente tenga efectos adversos para el desarrollo empresarial e industrial. En efecto, según antecedentes difundidos por el Banco Mundial, el problema podría ser dimensionado de la siguiente manera: una fuente importante del nuevo comercio es el control de la contaminación ambiental, particularmente en el proceso de producción de hidrocarburos, donde, en 1985, sólo contó con el 12% de los 3 mil millones de dólares. En la República Federal de Alemania, 50 mil millones de dólares se gastaron en el control del medio ambiente durante el período 1971-1980. El actual programa gubernamental para eliminar el dióxido de azufre y de nitrógeno de los desechos de las centrales energéticas ha creado un nuevo mercado de cerca de 20 mil millones de marcos alemanes durante 1986-1990 (Whitaker, 1987, p. 1). Estos elementos sugieren que la industria anticontaminante puede llegar a ser una importante fuente de desarrollo industrial y tecnológico para la región, hecho que deberá evaluarse oportunamente.³

³ El tema es tratado con más detalle en Durán, 1988.

Asimismo, según los antecedentes que se han podido recoger de la OCDE, "la repercusión de las medidas ambientales en el crecimiento del producto interno bruto ha sido muy escasa; la lucha contra la contaminación ha propiciado incluso una ligera aceleración del crecimiento económico a corto plazo. A plazo más largo, el efecto de dichas medidas puede ser ligeramente positivo o negativo, según las circunstancias imperantes en el país de que se trate... En los Estados Unidos los beneficios reportados por la lucha contra la contaminación del aire y del agua se calcularon en un 1.6% del PNB en 1978."⁴

Por los antecedentes proporcionados, es evidente que el problema de la contaminación y de los desechos ya no puede seguir considerándose una carga exclusivamente económica. Está visto que lo que se haga para resolverlos genera actividades que, por su complejidad e interés, estimulan el desarrollo, y pueden crear un nuevo círculo virtuoso de crecimiento que vincule desarrollo tecnológico, producción de bienes de ca-

⁴ Intervención de Erik Lykke, Director de Medio Ambiente de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), citado en Conferencia Mundial de la Industria sobre Gestión del Medio Ambiente (Versalles, 1984), en *Industria y Medio Ambiente*, N° 5, 1984, Nairobi, Programa de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (PNUMA).

pital, empleo y disminución de los efectos contaminantes.

En trabajos anteriores se ha indicado que —aplicando el ejemplo de la industria de los Estados Unidos a la región— se puede estimar que la nueva inversión para evitar los efectos nocivos sólo de la industria es en promedio de 10% del capital invertido en toda la industria.⁵ Por cierto, si se aplicaran *ex ante* y no *ex post*, estos porcentajes tenderían a disminuir.

Antes de continuar con estas reflexiones, conviene observar con más detalle lo que ocurre con algunas soluciones concretas.

2. Desarrollo de nuevas actividades tecnológicas y productivas a partir de los problemas causados por los contaminantes industriales

Es difícil cuantificar en la región la magnitud del problema de los contaminantes tóxicos y de las soluciones aplicadas. No obstante, se conocen experiencias interesantes que, de aplicarse en la región, no exigirían procesos especiales.

Por ejemplo, en la industria del cemento los desechos tóxicos se tratan aprovechando el proceso normal de producción, ya que los hornos rotatorios que trabajan con temperaturas de clinkerización cercanas a los 1 500°C se consideran más que suficientes para eliminar algunos contaminantes. En una fábrica de cemento en Noruega, se estimó que la inversión necesaria para incinerar 20 000 toneladas de residuos peligrosos sería de aproximadamente 2.5 millones de dólares. Los costos anuales de operación fueron de 365 000 dólares, y los costos del incremento en la producción de 400 000 dólares. Estas cifras consideran el costo del mayor tiempo de detención necesario para hacer el mantenimiento del horno y eliminar el polvo del precipitador electrostático, debido a una mayor concentración de cloruros inorgánicos. En cambio, no consideran mayores costos por seguros de responsabilidad, ya que se supuso que la incineración de los residuos peligrosos en hornos de fábricas de cemento no requeriría una prima superior. La ganancia anual proveniente de las tarifas del servicio de incineración se calculó en 980 000 dólares. El ahorro anual de combustible se estimó en 16 000

toneladas de carbón ó 10 000 toneladas de petróleo (Vinken y Waage, 1983, pp. 76-81). Conviene recordar, a propósito de lo anterior, que la industria del cemento existe en todos los países de América Latina.

A pesar de la experiencia adquirida, es evidente que el problema de la eliminación de este tipo de contaminantes no está resuelto. Junto con políticas tecnológicas de aproximaciones sucesivas para lograr un desarrollo endógeno, se precisan tanto políticas como instrumentos y normas de control adecuados. Por esto, en el ejemplo citado se señala que: "Se ha extendido el programa de subvenciones directas y préstamos, que cubren un 66% y un 34%, respectivamente, de los costos de inversión. La ayuda económica selectiva para aumentar la recolección de tipos específicos de residuos no será iniciada hasta que se tenga experiencia con varias medidas regulatorias y estaciones de recolección suficientes" (Vinken y Waage, 1983, pp. 76-81). Por otra parte, parecería que la política general que se está siguiendo en muchos países de la región es ir industria por industria, analizando cada caso en particular.

Así, las soluciones no sólo tienen que ver con la búsqueda de técnicas específicas, sino también con la actividad en torno al núcleo endógeno de desarrollo tecnológico y específicamente con el impulso a las distintas especialidades de la ingeniería de diseño. Algunas observaciones (Whitaker, 1987) ilustran lo que se ha venido indicando y permiten apreciar con más exactitud cuáles son los mecanismos en juego:

a) En la actualidad, la estrategia comercial está dirigida hacia las técnicas de financiamiento de la ingeniería, hacia programas de minimización de costos y la aplicación de las nuevas tecnologías.

b) El volumen actual de inversión en nuevas plantas se ha estimado en varios millones de dólares. En 1984, las empresas de servicios de ingeniería de los Estados Unidos cubrían cerca del 40% del mercado mundial, seguidas por las del Japón con el 20%, de la República Federal de Alemania con el 13.5%, y del Reino Unido, con el 11.4%.

c) En términos del crecimiento del volumen de los negocios, los contratos por servicios de ingeniería de firmas japonesas han sido los que se han expandido a ritmos mayores. Su partici-

⁵ Al respecto véase Durán, 1981.

pación en el mercado mundial subió del 2% en 1977 al 12% en 1980 y por sobre el 20% en 1984, en gran parte a expensas de las firmas estadounidenses, cuya participación en el mercado mundial decreció. Según Jaeschke, el éxito de las empresas japonesas se debió a su capacidad para aceptar altos riesgos y ofrecer bajos precios.

Es evidente que el problema de los desechos es tanto industrial como urbano. Así se ha entendido en los países desarrollados al observar lo que ocurre en el Tercer Mundo. Entre las observaciones notables está la de un artículo que se refiere a la contaminación del río Love, al sur de Taiwán, y también a la de toda esa región, que se ha caracterizado por un rápido desarrollo industrial. Las estimaciones del costo de limpiar sólo el río Love en Haohsiung alcanzan a cientos de millones de dólares. La tarea ha despertado el interés de los industriales estadounidenses, quienes han ofrecido desde inmensos precipitadores electrostáticos y sofisticados incineradores de desechos, hasta delicados y sensibles instrumentos de seguimiento (Sease, 1987).

Robert McIlvaine, consultor de Northbrook III, estima que las cifras que estarán en juego para encarar el problema de la contaminación atmosférica en el mercado mundial serán del orden de los 13.6 mil millones de dólares en 1997, de los cuales más de la mitad se invertirá fuera de los Estados Unidos y de Europa. David Haines, ejecutivo de ventas internacionales de Westinghouse Corporation, ha dicho que Taiwán piensa contruir 23 plantas para incinerar desechos, con un costo de más de 100 millones cada una. La República de Corea está en conversaciones para la construcción de unas 15 plantas. El ambicioso plan de energía de la India para los próximos años costará unos 15 mil millones de dólares, de los cuales parte importante estará destinada a la reducción de la contaminación atmosférica.

El Gobierno de los Estados Unidos, una vez más, ha salido en apoyo de la actividad de comercio exterior de sus empresas a través del Programa de fomento del comercio, del Departamento de Estado. Este ha estimado que la exportación de equipos para reducir la contaminación es un negocio promisorio, y ha presupuestado más de 2 millones de dólares para seminarios y estudios de factibilidad en varios países asiáticos (900 mil dólares para Taiwán y 500 mil

para Malasia y Tailandia). Asimismo, la vinculación entre el desarrollo tecnológico y el productivo no es novedad en la política de apoyo del gobierno: éste financia a los consultores e ingenieros que contribuyen de manera importante a penetrar nuevos mercados; se espera que si ellos ganan contratos para identificar los problemas de contaminación y proponer soluciones, tales soluciones se estructuren en torno al predominio de equipos fabricados en los Estados Unidos sobre aquellos europeos y japoneses (Sease, 1987).

3. Manejo industrial de los desechos urbanos

Puesto que no hay información pormenorizada acerca de cómo se eliminan los desechos en la región, habrá que recurrir a otros antecedentes. Lo que acontece en el Reino Unido permite hacerse una primera idea al respecto. Allí, a principios de este decenio, el método más utilizado era el tratamiento de los desechos en los rellenos sanitarios. Los procesos más sofisticados tenían y tienen una participación menor (Durán, 1988). No se dispone de información acerca de lo que esto significa en términos de deterioro del medio ambiente, pero no cabe duda de que la experiencia de ese país, sobre todo después de los tristes sucesos derivados de la contaminación atmosférica de Londres en los años cincuenta, ha sido en general mejor que la de nuestra región.

El método del relleno sanitario para tratar los residuos domésticos no impide reciclar algunos de los productos contenidos en los desperdicios. Pero en los países de menor desarrollo relativo la basura, junto con ser menos abundante por persona que en los países desarrollados, tiene una composición fisicoquímica de bajo poder calórico.

En Santiago de Chile, por ejemplo, dicho poder calórico es de menos de 1 000 kilocalorías por kilogramo de basura, lo que le impide ser autocombustible en un proceso de incineración, salvo a costa de incurrir en altos gastos de energía externa. Por otra parte, los productos reciclables, muchos de ellos de mayor calidad térmica, no llegan a los depósitos, pues ejércitos de recolectores provenientes de los sectores más pobres se encargan de recuperarlos en los domicilios de los sectores que más desechos generan. Esto no ocurre en la mayoría de las ciudades de los países desarrollados, donde los desechos son más abun-

dantes y más autoincinerables. Sin embargo, para que la organización del relleno sea eficaz se requieren acciones que constituyen un típico desafío de carácter industrial. Cabe señalar además que en Santiago de Chile la producción de gas metano ha permitido reemplazar hasta el 18% del gas de cañería comercial, esperándose que, con algunos avances técnicos, esta cifra pueda mejorarse.

En Rio de Janeiro se conocen éxitos similares al mencionado. En suma, el relleno sanitario de los desechos domésticos podría transformarse en una interesante fuente energética para no pocos procesos industriales.

En el Reino Unido, las capacidades autorizadas de almacenamiento varían entre 10 000 y 200 000 toneladas anuales, lo cual es considerablemente más alto que la capacidad máxima de una planta de incineración típica, de aproximadamente 20 000 toneladas por año (Pearce, 1983).

En los Estados Unidos se calcula una producción anual de 54 millones de toneladas de desechos peligrosos; aproximadamente 80% de éstos son eliminados en sitios de relleno sanitario. El estudio Eckhardt, llevado a cabo en 1979, concluyó que entre 1950 y 1978 un total de 54 de las más grandes compañías químicas del país había eliminado el 93% de sus desechos en instalaciones propias. El relleno sanitario, el tratamiento de suelos y el vertido en superficie dieron cuenta del 84% de los desechos; la inyección hacia pozos profundos, del 10%, y la incineración, del 4%.

El volumen total de contaminantes peligrosos de origen industrial que producen los países miembros de la Comunidad Europea (CE) es de 15 a 20 millones de toneladas anuales, de los cuales aproximadamente 7 millones se eliminan mediante tratamiento, incineración y relleno sanitario. El crecimiento anual de la generación de desechos, tanto en los Estados Unidos como en la CE, está entre el 2 y el 4% (Pearce, 1983, p. 58).

Volviendo al tema de las opciones tecnológicas, la experiencia ha demostrado que la incineración—el único medio de destrucción directa—, tiene las desventajas de no ser adecuada para ciertos tipos de desechos, y de generar productos gaseosos tóxicos y partículas no incineradas. También plantea la necesidad de eliminar meta-

les pesados de las chimeneas, y problemas de daño a las estructuras incineradoras. Técnicas innovadoras tales como la pirólisis, que reducen considerablemente los problemas de contaminación del aire, han funcionado bien a nivel experimental y en el futuro pueden convertirse en importantes métodos de tratamiento de los desechos. Sin embargo, en la actualidad hay una grave falta de instalaciones térmicas, y la capacidad de las plantas existentes es baja comparada con el volumen de desechos que puede tener cabida en los depósitos de relleno sanitario. Con respecto a estos últimos, los costos de incineración son aproximadamente dos veces y media mayores (Pearce, 1983, p. 58). Sería importante que en la región se intercambiara información sobre esta materia para comprobar qué opciones han sido las más convenientes desde el punto de vista económico y el sanitario. Asimismo, habría que explorar si experiencias como la noruega en la industria del cemento pueden repetirse en la región, o si es posible utilizar la industria cerámica u otras, más abundantes en América Latina, para eliminar residuos específicos.

Siempre desde una perspectiva económica, se puede afirmar que para los desechos hídricos—retomando el problema de la falta de tratamiento de las aguas servidas— los sistemas de tratamiento apropiados para los países en desarrollo son, en primer término, las lagunas de estabilización con un costo de 10 dólares por habitante, y en segundo término, las zanjas de oxidación profunda con un costo de 14 dólares por habitante (Boré, Pizarro y Cabrera, 1986, p. 5). Según estas cifras, se requeriría una inversión de 650 millones a mil millones de dólares para tratar las aguas servidas de toda la población urbana de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay.

Esta opción es muy discutible: supone la existencia de suelos cuyo uso tendría un costo de oportunidad igual a cero, lo que no es evidente, en especial en las grandes ciudades de estos países. Por otra parte, los equipos que se necesitan para plantas de tratamiento más mecanizadas no son demasiado complejos (motores y bombas hidráulicas, piscinas de flotación, etc.) y su construcción sería fácil en la propia región. No ha sido posible obtener más información para ilustrar esta última posibilidad.

En resumen, de los antecedentes expuestos se desprende que existen variadas técnicas para

eliminar los desechos urbanos e industriales y que las soluciones óptimas no son necesariamente las más costosas. Por último, existe un claro in-

terés técnico en buscar soluciones comunes, aunque éste no llegue todavía a expresarse a nivel político, legislativo e institucional.

III

Medidas, instrumentos y políticas de control ambiental

1. Antecedentes políticos e institucionales globales

El tema del medio ambiente ha ido ganando un espacio en las preocupaciones sociales y políticas, a medida que el mundo ha ido enfrentando grandes crisis de convivencia social y ambiental. A estas alturas, lo que está en juego es el problema de la sobrevivencia de todas las formas de vida en el planeta, amagadas por un estilo de desarrollo que no ha sido capaz de crear las condiciones adecuadas para un crecimiento sustentable desde el punto de vista ambiental.⁶

Es posible que el problema energético, primero en 1973 y nuevamente en 1979, haya sido uno de los factores que más contribuyó a vincular los problemas ambientales con los del desarrollo económico. Sin embargo, las cosas no cambiaron radicalmente; la crisis global de la economía, entre otras cosas, impidió corregir todos los problemas subyacentes, pero al menos hubo avances cualitativos que alguna vez podrán tener expresión cuantitativa. La mayoría de los demás problemas señalados han tenido una importancia más bien local o sectorial.

A lo largo de este trabajo se ha señalado que, además de la población que por diferentes motivos percibe que su sobrevivencia está comprometida por los problemas ambientales, han surgido nuevos grupos de poder interesados en paliar los efectos de la contaminación. Estos grupos se ubican en las empresas consultoras que prestan servicios técnicos (servicios de ingeniería) y en la industria de bienes de capital. Las cifras comprometidas las hacen competitivas con cualquier otra rama de la actividad económica. Si se hiciera un análisis retrospectivo, se vería que este

interés es una novedad importante, que crea mejores expectativas de generar una dinámica de cambio en los grupos políticos que están en el juego del poder, y que hasta ahora se han mostrado reticentes a actuar con decisión.

América Latina debe generar un núcleo endógeno de desarrollo que valorice las capacidades locales, en vez de ser una fuente de utilidades para las empresas consultoras extranjeras, como suele ocurrir. A medida que aumentan las escalas de producción de las industrias contaminadoras, la tentación de no emprender acciones correctivas se hace cada vez mayor: el conflicto de intereses es manifiesto. De la actitud de la autoridad dependerá hacia dónde se incline la balanza: hacia el medio ambiente o hacia quienes contaminan. Si no hay conciencia del problema en el conjunto de las instancias gubernamentales, será difícil encontrar soluciones aceptables desde el punto de vista ambiental.

La disputa política, sin embargo, traspasa el ámbito estrictamente nacional. Un nuevo aliado —inesperado y altamente contradictorio para los ambientalistas— comienza a surgir, a medida que los procesos de internacionalización de la producción y la apertura comercial se acentúan: son los productores de aquellos países desarrollados que compiten con los bienes básicos o las manufacturas de los países en desarrollo. Ellos empiezan a exigir aranceles en el mercado interno que compensen los mayores costos de operaciones y de capital en que tienen que incurrir por estar obligados a realizar el tratamiento y la gestión ambiental de sus residuos. Pero también presionan a sus propios gobiernos y a los organismos internacionales de financiamiento de proyectos, públicos y privados, para que exijan a los productores de los países en desarrollo que tomen medidas anticontaminantes, y evitar así una competencia desleal en terceros mercados.

⁶ Para comprender mejor el concepto de "sustentabilidad ambiental", véase Gligo, 1987.

Curiosamente, los más reticentes a aplicar tales medidas son los propios gobiernos, y esto se traduce en debilidad legislativa e institucional. En países como Chile, la legislación es incompleta y por lo tanto inoperante; en otros (Argentina, México, Venezuela, etc.) la acción es ineficiente, pese a la existencia de subsecretarías o ministerios encargados del tema. En todos los casos, las funciones de gestión ambiental y de control ambiental están mal asignadas, y no existe la debida independencia de ambas. Los argumentos de los renuentes van desde la necesidad de efectuar análisis de costo y beneficio —con discutibles factores a cada lado de la balanza—, hasta la necesidad de asignar recursos con criterios en que predomine lo social sobre lo ambiental, como si ambas cosas fuesen contrapuestas.

El objetivo de este trabajo no es rebatir tales argumentos; por ahora, sólo se trata de identificar los actores y definir sus posiciones a fin de seleccionar posibles puntos de apoyo para impulsar las políticas de protección y mejoramiento del ambiente, y para escoger los argumentos adecuados que permitan el funcionamiento articulado de la nueva rama en gestación del manejo de los contaminantes industriales.

2. El enfoque de algunos países desarrollados y el papel de sus empresarios industriales

La necesidad de formular políticas, así como la manera de hacerlo, surge ante situaciones objetivas del desarrollo urbano industrial en determinados momentos.

En Japón, por ejemplo, —según señaló Norishige Hasegawa, presidente de las industrias químicas Sumitomo y vicepresidente de la Federación de organizaciones económicas (KEIDANREN) de ese país— la impresionante reducción de la contaminación ambiental se consiguió a partir del momento en que la industria tuvo que respetar estrictas normas en sus actividades. Ahora bien, lo notable es la manera en que ha logrado conservar su competitividad. De hecho, una de las lecciones constantemente confirmadas es que las industrias que redujeron su acción contaminadora mediante el reciclado y la aplicación de tecnologías que producen pocos o ningún desecho, han obtenido a menudo una rentabilidad mayor que sus competidoras, que siguen aferradas a procedimientos antiguos y más contamina-

dores. Durante el decenio de 1960 se manifestaron brotes de enfermedades tales como la de Minamata (intoxicación por mercurio), el asma de Yokkaichi y la intoxicación con cadmio, debido al consumo de arroz contaminado. No es sorprendente que el público exigiera medidas del gobierno para reducir la contaminación, y que la industria tuviera que someterse a esta exigencia. Los fabricantes de automóviles, por ejemplo, hubieron de producir vehículos sujetos a normas de emisión más estrictas que en cualquier otra parte del mundo. En la actualidad las emisiones totales de monóxido de carbono son un 5/100, las de hidrocarburos un 4/100 y las de óxidos de nitrógeno un 8/100, de lo que eran con anterioridad a la aplicación de los reglamentos. Las fundiciones de aluminio han ideado dispositivos que permiten retener casi la totalidad de las emisiones de fluoruro de hidrógeno, y en la ciudad de Yokkaichi, antes conocida mundialmente por su contaminación, los niveles de dióxido de azufre han pasado de 0.083 ppm, en 1965, a menos de un octavo de esa cifra en la actualidad. Por otra parte, la demanda química de oxígeno de las aguas residuales descargadas en el mar interior de Seto ha bajado en un 65% en tres años, siendo que la meta que se había fijado para la industria era sólo de un 50% en ese mismo período (PNUMA, 1984, p. 3).

De lo anterior se puede concluir que la formulación de políticas para esta actividad se dificulta por la necesidad de conjugar los intereses de distintos sectores de la población. Por una parte están los fabricantes de los bienes —que por el momento representan al grupo que contamina— y por otra los funcionarios de gobierno que deben conciliar los diversos intereses en juego y también los especialistas en salud pública, que representan a la población. Estos últimos ven que el problema para “las políticas ambientales y su legislación... que también debieron enfrentar las políticas de higiene industrial, es encontrar la forma para que la industria cumpla con las previsiones de las leyes. Siempre se encuentran objeciones provenientes de intereses creados, pero las dificultades reales son culturales y de educación. Para poder vencer estas dificultades, lo esencial es establecer una agencia responsable de la protección ambiental, que deba tener la competencia exclusiva e independiente de otras intenciones, especialmente a nivel económico. Esta

agencia incluiría funciones de asesoría, supervisión y control, en especial sobre la implementación del cumplimiento a los reglamentos, con poder para suspender actividades económicas y trabajos de construcción públicos y privados. Aún más, debe tener la suficiente autoridad para intervenir en cualquier proyecto que pudiera tener algún efecto en detrimento del medio ambiente. Esta institución respondería directamente al jefe de Estado" (Magariños de Mello, 1983, pp. 53-56).

A su vez, las autoridades de gobierno estiman que las estrategias de previsión y prevención son mucho más eficaces que las políticas de reacción y cura. En general, señaló Lykke, las tecnologías "limpias" han resultado ventajosas tanto para el público como para la industria. En Francia, las "ecoindustrias" crearon unos 200 000 empleos, y una encuesta sobre la aplicación de 200 tecnologías "limpias" puso de manifiesto que éstas, en casi la mitad de los casos, habían permitido economizar energía y materias primas. En Dinamarca, el uso de dichas tecnologías ha reportado beneficios financieros en 44% de los casos, siendo estos beneficios como media de alrededor del 13% del gasto de inversión. "Sin embargo, las tecnologías 'limpias' siguen siendo poco aplicadas en la industria. En Dinamarca, se utilizan en la tercera parte aproximadamente de las instalaciones contaminadoras. En los EEUU, suponen más o menos el 20% de las inversiones en lucha contra la contaminación, y probablemente mucho menos en casi todos los países. Ha de destacarse, afirmó Lykke, que no se puede conseguir un crecimiento económico sostenido cuando la gestión ambiental es deficiente y los recursos básicos sufren degradación".⁷

En lo que se refiere a los efectos de tales políticas en los procesos productivos propiamente tales de las industrias de bienes de capital y al propio desarrollo tecnológico, parece que los industriales se van inclinando hacia una posición novedosa. El doctor Koch, Director de Bayer AG, sostuvo que: "la solución óptima radica en el uso de tecnologías nuevas e inocuas desde el punto

de vista ambiental, que permitan fabricar los productos con escasa generación de desechos o de manera que éstos sean fácilmente controlables. Ahora bien, esta solución innovadora exigirá uno o dos decenios de investigación, perfeccionamiento e implantación en la industria. De eso no se dan cuenta a menudo los ecologistas, periodistas y políticos que carecen de formación científica o técnica."⁸

Por otra parte, la forma de combatir la contaminación difiere según el tamaño de las empresas. En efecto, las empresas pequeñas y medianas no están en condiciones de proponer soluciones propias, ni menos de tomar el problema en sus propias manos; ellas sostienen que "se requiere, por el momento, por parte de las autoridades locales y del gobierno, determinar qué clase de regulaciones se necesitan, cuánto tiempo se requiere para que empiecen a hacer efecto, y seleccionar el mejor sistema de sanciones e incentivos, de concesiones arancelarias, créditos especiales para los bienes de capital, o a través de la combinación de diferentes procedimientos" (PNUMA, 1987, p. 2).

Cabe preguntarse cómo se ha ido respondiendo en la práctica a este desafío. Según los antecedentes recogidos en la Conferencia de Estocolmo, en 1972, sólo 26 países tenían organismos nacionales vinculados al medio ambiente. Una revisión efectuada 10 años después mostró que ya entonces 144 países los tenían. Este crecimiento había ido acompañado por la creación de más de 5 000 organismos no gubernamentales relacionados con el tema, muchos de ellos ubicados en países en desarrollo. Una investigación reciente entre personas involucradas en los problemas de protección ambiental en 72 países en desarrollo mostró que una gran proporción (88%) pensaba que los esfuerzos de protección actuales eran inadecuados (en los países desarrollados ese porcentaje era del 55) (Sammy, 1982).

3. Respuesta institucional

En algunos países se han creado ministerios conjuntos de medio ambiente y vivienda o recursos naturales, y en otros, comisiones interministeria-

⁷ Palabras de Erik Lykke, Director de Medio Ambiente de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), recogidas en *Industria y Medio Ambiente*, Nº 5, 1984, Nairobi, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

⁸ Citado en *Industria y medio ambiente*, Número Especial, Nº 5, 1984, Nairobi, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), p. 21.

les. Varios países tienen planes ambientales, y la mayoría ha incluido consideraciones ambientales en los planes nacionales. En un número importante de países se han establecido estándares de calidad y procedimientos para evaluar el impacto ambiental (Gladwin, 1987, cap. 1; Bustamante y Torres, 1990, pp. 109-122).

Sin embargo, y como antecedente para el análisis parecería que la creación de organismos de política ambiental y de protección del medio ambiente al margen de los sectores contaminadores, no ha permitido obtener resultados satisfactorios.

Convendría entonces que en la definición de políticas los propios organismos de fomento industrial —sean éstos ministerios o corporaciones— tuviesen un papel fundamental, junto a los organismos de protección de la salud y del medio ambiente. Sin embargo, no debería autorizarse

la ejecución de un proyecto sin el visto bueno del organismo contralor. Por cierto, estas normas deberán ser extraordinariamente estrictas, deberán darse a conocer a la población, y deberán formar parte de una programación completa que permita corregir la pesada carga de errores acumulados.

Por último, lo que se ha dicho acerca de los grados de industrialización alcanzados muestra que perdura en la región cierta fragilidad estructural para asumir todas las tareas que exigirá una política industrial de protección del medio ambiente. Debido a esta fragilidad estructural, los países de la región no están en condiciones de encontrar por sí solos las respuestas tecnológicas y de producción a los problemas planteados, razón por la cual es evidente la urgencia de estrechar los vínculos de cooperación horizontal.

Bibliografía

- Boré, D., F. Pizarro y N. Cabrera (1986): *Diagnóstico de la contaminación marítima en Chile*, Santiago de Chile, Corporación de Fomento de la Producción (CORFO)/Instituto de Fomento Pesquero (IFOP).
- Bustamante, M. y S. Torres (1990): Elementos para una política ambiental eficaz, *Revista de la CEPAL*, N° 41 (L/C/G.1631-P), Santiago de Chile.
- Durán, H. (1981): Estilos de desarrollo de la industria manufacturera y medio ambiente en la América Latina. *Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina*, O. Sunkel y N. Gligo, Lecturas N° 36, tomo 2, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1988): Los desechos urbano-industriales: ¿nueva rama de desarrollo industrial y tecnológico?, *Ambiente y desarrollo*, vol. 4, N°s 1 y 2, Santiago de Chile, Centro de Investigación y Planificación de Medio Ambiente (CIPMA).
- Fajnzylber, Fernando (1990): *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío"*, Cuadernos de la CEPAL, N° 60, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.89.II.G.5.
- Gligo, N. (1987): Política, sustentabilidad ambiental y evaluación patrimonial, *Pensamiento iberoamericano*, N° 12, Madrid, Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio-diciembre.
- Gladwin, Thomas N. (1987): Environment, development and multinational enterprise, *Multinational Corporations, Environment and the Third World*, Ch. Pearson (comp.), Durham, Carolina del Norte, Instituto Mundial sobre Recursos.
- Magariños de Mello, M. (1983): Lineamientos generales para una política ambiental y estudio de caso preliminar en un país en desarrollo, *Manejo de residuos industriales peligrosos*, Industria y medio ambiente, número especial N° 4, Nairobi, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).
- Pearce, P. (1983): Relleno sanitario: ¿opción a largo plazo para la eliminación de residuos peligrosos?, *Manejo de residuos industriales peligrosos*, Industria y medio ambiente, número especial N° 4, Nairobi, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).
- PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (1984): *Conferencia Mundial de la Industria sobre Gestión del Medio Ambiente (CMIUGMA). Resultado y reacciones*, Industria y medio ambiente, número especial N° 5, Nairobi, PNUMA.
- _____ (1987): *Environmental management of small and medium size industries*, Industria y medio ambiente, vol. 10, N° 2, Nairobi, PNUMA.
- Sammy, G. (1982): Environmental assessment in developing countries, tesis de doctorado, Universidad de Oklahoma, *World Environmental Handbook*, World Environmental Centre.
- Sease, D. (1987): Asia's industrial waste could spell profit for U.S. firms. Makers of cleanup gear capitalizing on an environmental awakening, *The Wall Street Journal*, 9 de junio.
- Vinken, W. y P. Waage (1983): Tratamiento de residuos peligrosos en hornos de fabricación de cemento de acuerdo a un programa descentralizado: la experiencia noruega, *Manejo de residuos industriales peligrosos*, Industria y medio ambiente, número especial N° 4, Nairobi, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).
- Whitaker, D. (1987): Bright future tinged with uncertainty, *Development Business*, N° 217, Nueva York, Naciones Unidas, 28 de febrero.

Inserción internacional e innovación institucional

*Fernando Fajnzylber**

Para el decenio de 1990 es posible prever la convergencia de tendencias que se han desarrollado en los años ochenta, pero que presumiblemente tendrán más impacto, interrelación y relevancia política en los años noventa. Se trata de la *intensificación de la competencia internacional*, basada crecientemente en la *incorporación y difusión del progreso técnico* en un contexto de difundida *valoración económica y política de la sustentabilidad ambiental*.

En este trabajo se exploran algunos de los efectos que estas tendencias podrían tener sobre América Latina en el decenio de 1990. En la primera parte se analiza empíricamente el desempeño competitivo de los países de América Latina y se le compara con el de países desarrollados y en desarrollo de otras latitudes. En la segunda parte se introduce un elemento que otorga especificidad a la inserción internacional de América Latina —el acervo de recursos naturales y su incidencia en la sustentabilidad ambiental— y se le vincula analíticamente con el progreso técnico y los objetivos de crecimiento y equidad. Finalmente, con ese telón de fondo, se formulan algunas reflexiones sobre las innovaciones institucionales que exige la inserción internacional de la región en una economía mundial cada vez más globalizada y regionalizada.

*Director de la División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología.

El autor agradece los comentarios de Colin Bradford, Carlota Pérez y Alejandro Schejtman, y de sus colegas de la División mencionada.

I Desempeño competitivo de América Latina

En esta primera parte del artículo se presentan los primeros resultados de un ejercicio de evaluación que cuantifica el desempeño competitivo de los países de América Latina en relación con otros países en desarrollo y con los países desarrollados. Primeramente se definirá el concepto de competitividad utilizado, luego se examinarán distintas aproximaciones para identificar los factores de la competitividad, se describirán los resultados obtenidos sobre la base de la aproximación adoptada, y se consignarán, finalmente, algunas de las limitaciones de la metodología utilizada.

1. Concepto de competitividad empleado

Existe consenso respecto a la importancia de la competitividad internacional pero, como ocurre con frecuencia en estos casos, este acuerdo está muy lejos de traducirse en coincidencia respecto a los agentes cuya competitividad se evalúa, los mercados en que ésta se mide, el nivel de agregación de los productos considerados, el período de tiempo adecuado para efectuar estas mediciones y los indicadores específicos que se utilizan para la medición. En este ejercicio se centró la atención en los países que compiten por el mercado de importaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en el período 1978-1989. El nivel de agregación del análisis será el de rubros identificados con tres dígitos en la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI), Rev. 2.

El método empleado podría aplicarse también a un mercado más amplio que el de la OCDE, a otros niveles de agregación, por otros períodos de tiempo y, de disponerse de información, a empresas en lugar de países.¹

Las definiciones adoptadas estuvieron inspiradas en el objetivo de contribuir al diseño de estrategias y políticas nacionales y sectoriales, así como en la necesidad de disponer de informaciones actualizadas.

¹ Véase la descripción detallada de la metodología utilizada y sus antecedentes teóricos y prácticos en Mandeng, 1991.

2. Factores que inciden en la competitividad

a) Aproximación simple

Es frecuente escuchar formulaciones simples y atractivas como las siguientes:

- La competitividad de los países aumenta con el ingreso per cápita. Por lo tanto, la distancia entre países pobres y ricos se incrementa.
- La competitividad de los países aumenta con el grado de apertura de las economías. Por consiguiente, mientras mayor es el coeficiente de exportación de los países más alta es su competitividad internacional.
- La competitividad de los países se ve favorecida por la disminución relativa del tamaño del Estado.
- La competitividad de los países aumenta con el tamaño de los mismos.
- La competitividad de los países aumenta con el gasto en investigación y desarrollo.
- La competitividad de los países aumenta con el nivel de cobertura educativa.
- La competitividad de los países está asociada a su capacidad para expandir la exportación de manufacturas.
- La competitividad de los países favorece el dinamismo de las economías nacionales y se apoya en él.

Si se define la competitividad por la variación de la participación en las importaciones de la OCDE entre el final de los años setenta (promedio 1978-1979-1980) y el final de los años ochenta (promedio 1987-1988-1989), y se la compara con los indicadores correspondientes (el nivel del ingreso per cápita, el coeficiente de exportaciones, el peso relativo del gasto público en el producto, el grado de inserción en el mercado internacional al comienzo del período, la participación de las manufacturas no basadas en recursos naturales en las exportaciones totales de cada país, la cobertura y el desempeño educativos, el gasto en investigación y desarrollo y, finalmente, el crecimiento del producto por habitante en el período considerado), se concluye que ninguna de las afirmaciones anteriores encuentra asidero empírico riguroso (en el contexto de las regresiones lineales simples efectuadas y cuyos resultados aparecen en el cuadro 1). Los aspectos que más peso parecen tener en la competitividad son la participación de las exportaciones de manufac-

turas no basadas en recursos naturales y el dinamismo de las economías nacionales. Pero aun en esos casos, la evidencia empírica está lejos de ser concluyente.

Lo anterior no significa que los factores considerados no incidan en la competitividad; lo que sí sugieren es que su incidencia no es ni total ni banal. Sobre la competitividad influye un conjunto de factores a través de relaciones que no son susceptibles de cuantificación simple. Más importante que el tamaño del Estado es la calidad de la relación entre gobierno y actividad productiva (como lo ilustra claramente el contraste entre Estados Unidos y Japón, cuyos sectores públicos tienen un peso relativo similar, pero que se diferencian radicalmente en la naturaleza de las vinculaciones entre gobierno y actividad productiva). El grado de apertura de las economías, la cobertura educativa, y el gasto en investigación y desarrollo favorecen la competitividad en la medida en que se traduzcan efectivamente en una mayor incorporación y difusión del progreso técnico en el conjunto de la actividad productiva. Un elevado coeficiente de exportaciones apoyado en rubros de escasos contenido y dinamismo tecnológicos contribuye menos a la competitividad que un coeficiente de exportaciones bajo que se apoya en rubros de elevados dinamismo y contenido tecnológicos. En cuanto a la cobertura educativa y el gasto en investigación y desarrollo, tanto o más importante que su nivel son: el tipo de vinculación que tienen con la actividad productiva, los agentes que en ella participan y la calidad de los resultados que se obtienen.

En consecuencia, para avanzar en el diseño de estrategias y políticas que favorezcan la inserción internacional es necesario considerar distintos factores a la vez, dejando de lado las tan valoradas y difundidas recomendaciones simples. Un primer paso en esa dirección, de alcance aún limitado, se intenta en la metodología que se expone a continuación.

b) Aproximación utilizada

Se trata aquí de avanzar en la determinación de la competitividad de los países medida por la variación de su presencia en el mercado de la OCDE entre el comienzo y el final del decenio de 1980.

Para estos efectos se introducen los conceptos de *posicionamiento* y *eficiencia*. Por posicionamien-

Cuadro 1
PAISES "GANADORES" Y PAISES "PERDEDORES": ANALISIS DE REGRESION LINEAL SIMPLE, 1979-1988

Variable Y = Incremento en la participación global

Variable X = Los ítemes siguientes:	Observaciones		R ²	Valor F	Proba- bilidad	Intersección de Y	Coeficiente de X
	Total	No consi- deradas					
Manufacturas basadas en recursos naturales	33	—	0.26	10.94	0.24	0.78	-0.03
Manufacturas no basadas en recursos naturales	33	—	0.30	13.27	0.10	-0.48	0.01
Tasa crecimiento del PIB por habitante (%)	28	5	0.51	27.53	—	-0.08	0.16
Coefficiente de exportación (X/PIB)	27	6	0.02	0.42	52.41	0.42	-0.01
Ingreso por habitante (PIB/habitante, dólares)	28	5	0.07	1.92	17.75	0.46	—
Gasto público/PIB	27	6	0.05	1.43	24.23	0.47	-0.01
Cobertura educativa							
Básico (% del grupo de edades matriculado)	15	2	0.05	0.76	40.06	205.60	-1.85
Secundario (% del grupo de edades matriculado)	15	2	0.05	0.64	43.66	56.82	-0.46
Superior (% del grupo de edades matriculado)	15	2	—	—	96.59	18.43	-0.04
Gastos en I & D como porcentaje del PIB (%)	16	1	—	0.04	84.38	24.90	-2.62
Desempeño educacional							
Grado 4/5 (10 años)	14	3	0.27	4.44	5.69	56.41	-5.11
Grado 8/9 (14 años)	16	1	—	—	98.55	20.77	-0.04
Biología	12	5	—	—	97.98	11.45	0.06
Grado 12/13 Química	12	5	0.10	1.09	32.05	32.33	-2.72
Física	12	5	0.03	0.36	56.41	23.97	-1.61
Estudiantes otras disciplinas	8	9	0.02	0.12	73.73	11.73	1.92

Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología, sobre la base de Banco Mundial, "La pobreza", *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990*, Washington, D.C., Oxford University Press; International Association for the Evaluation of Educational Achievement, *Science Achievement in Seventeen Countries, A Preliminary Report*, Nueva York, Pergamon Press, Inc., 1988, y UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura), *Anuario Estadístico, 1990*, Maxéville, Francia, 1990.

to se entiende aquí el dinamismo relativo de un rubro determinado en las importaciones de la OCDE, calificándolo de favorable cuando dicha participación aumenta y de desfavorable cuando ella disminuye. Por eficiencia se entiende aquí la participación relativa del país en un rubro determinado, considerándola alta cuando dicha participación en las importaciones de la OCDE aumenta, y baja cuando disminuye. En otras palabras, se está mal posicionado cuando se exportan rubros de bajo dinamismo relativo, y se es poco eficiente cuando, cualesquiera sean los rubros en los que se participa, dicha participación disminuye respecto a la de otros países que exportan a la región indicada.

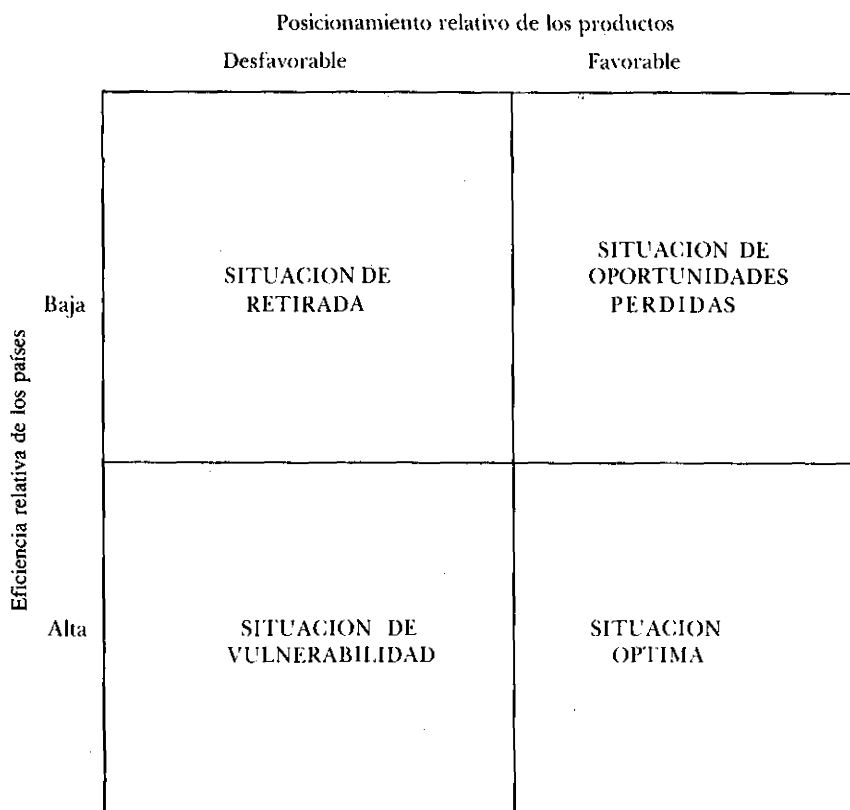
Combinando las características mencionadas, es posible distinguir cuatro situaciones estratégicamente diferentes (gráfico 1): i) de posicionamiento favorable y eficiencia alta (situación

óptima); ii) de posicionamiento favorable y eficiencia baja (situación de oportunidades perdidas); iii) de posicionamiento desfavorable y eficiencia alta (situación de vulnerabilidad); y iv) de posicionamiento desfavorable y eficiencia baja (situación de retirada).

La incorporación de progreso técnico incide en la competitividad tanto a través del *posicionamiento* —en la medida en que, en general, el dinamismo está asociado al contenido tecnológico de los productos en cuanto a diseño y a fabricación—, como de la *eficiencia* productiva, es decir, de la capacidad sistémica y organizativa de la producción a niveles concordantes con las exigencias del mercado internacional.

La inserción de cada país en el comercio internacional se define aquí, entonces, a través de la composición de sus exportaciones de conformidad con esta tipología, y de su participación

Gráfico 1
**INSERCIÓN EN EL COMERCIO INTERNACIONAL:
 POSICIONAMIENTO Y EFICIENCIA**



Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología, sobre la base de Ousmene Mandeng (1991), *Competitividad internacional, especialización y dinamismo de los mercados*, Santiago de Chile, División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología, mimeo.

en las importaciones de la OCDE. Sobre esta base se identifican los países que en los años ochenta han aumentado su participación ("ganadores") y los que la han disminuido ("perdedores"), y se determinan los rezagos que caracterizan a unos y otros en términos de posicionamiento y eficiencia y de las otras variables mencionadas en el párrafo anterior.

De este análisis se desprenden algunas indicaciones de importancia para la estrategia de inserción en el comercio internacional.

3. Resultados

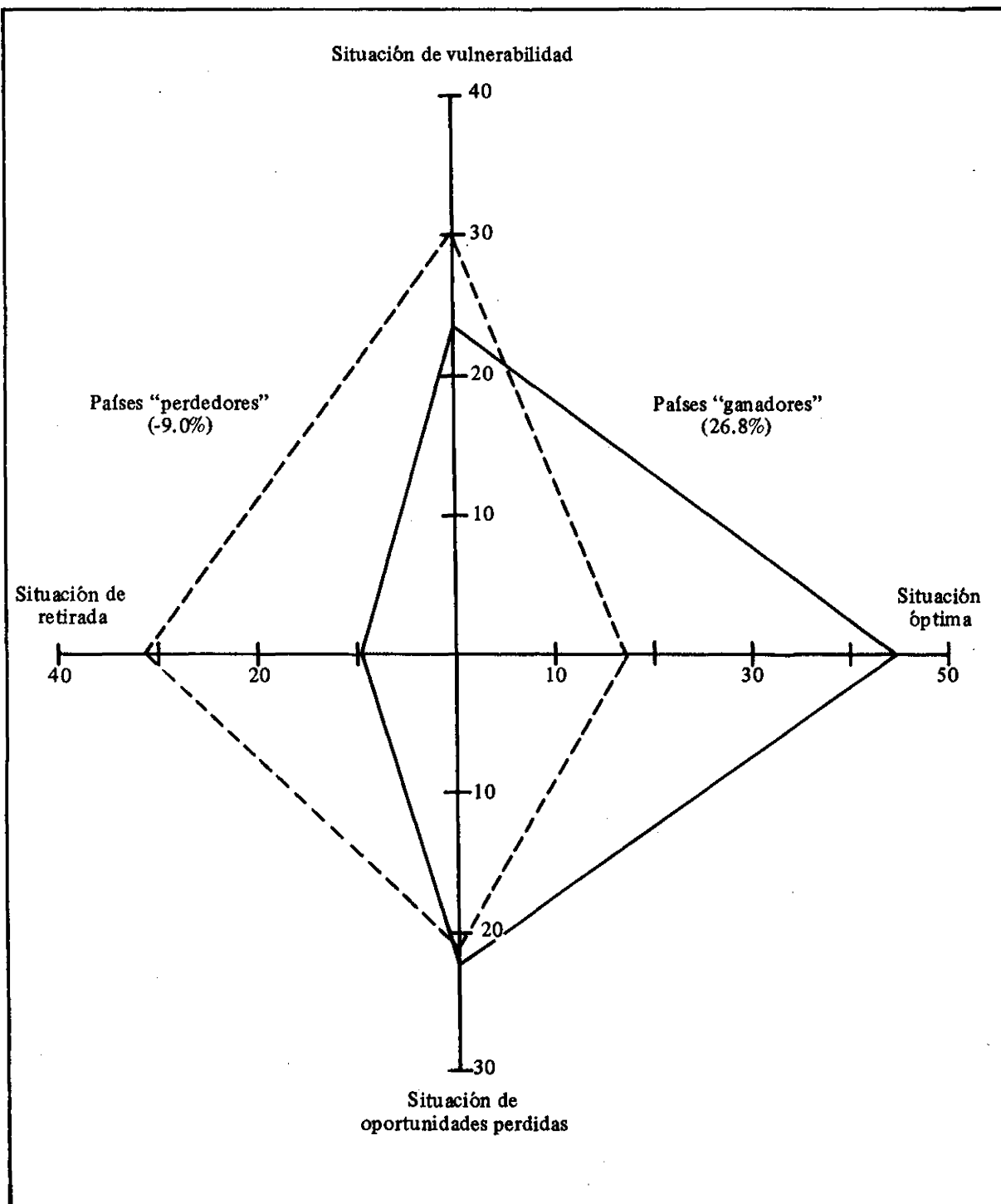
a) Países ganadores y países perdedores

La primera distinción relevante es la que se establece entre aquellos países que en los años

ochenta mantienen o aumentan su participación en las importaciones de la OCDE, y aquellos que la reducen. De los 51 países considerados en el análisis, 26 pertenecen al primer grupo y aumentan su participación relativa de 44% a 56% de las importaciones de la OCDE. En el segundo grupo se ubican 25 países, que disminuyen su participación de 29% a 23%. El total de países considerados eleva su participación en las importaciones de la OCDE desde 75% a 79% en el decenio. Los países "ganadores" aumentan su incidencia en el mercado en 27% y los "perdedores" disminuyen la suya en 9% (cuadro 2).

En el gráfico 2 aparece la estructura de las exportaciones de los países "ganadores" y de los "perdedores". En los países "ganadores" el 45% de las exportaciones corresponde a productos

Gráfico 2
PAISES "GANADORES" Y "PERDEDORES": VARIACION DE LA PARTICIPACION EN LAS IMPORTACIONES DE LA OCDE, 1979-1988



Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología.

Cuadro 2
PAISES "GANADORES" Y PAISES "PERDEDORES": INSERCIÓN EN EL COMERCIO INTERNACIONAL

	Particip. en import. de CIDE			Situación según posicionamiento y eficiencia				Estructura de las exportaciones				Indicadores agregados			
	1979	1988	Variación %	Óptima	De vulnerabilidad	De oportunidades perdidas	De retirada	Recursos naturales	Energía	Manufacturas		PIB/hab. (dólares)	PIB/hab. (%)	Coef. de export. (X/PIB)	Gasto público/PIB
										Basadas en recursos nat.	No basadas en recursos nat.				
Países "ganadores"															
<i>Grupo 1^a</i>															
China	0.56	1.44	157	66	30	1	2	14	10	11	66	330	9.2	12.8	
Corea (Rep. de)	0.92	2.10	128	83	10	6	1	4	1	5	90	3 600	7.7	35.4	15.7
España	1.10	1.58	44	58	24	15	3	16	4	18	62	7 740	2.0	11.9	34.1
Finlandia	0.77	0.85	10	53	11	22	14	3	3	52	42	18 590	2.7	23.6	30.2
Japón	4.63	8.15	76	80	4	11	5	—	—	4	96	21 020	3.4	9.3	17.0
México	1.03	1.48	44	51	32	13	4	10	23	9	57	1 760	-1.4	11.7	27.9
Portugal	0.27	0.52	93	75	12	10	3	5	2	23	71	3 650	1.9	24.5	45.3
Rep. Dominic.	0.08	0.08	—	52	22	8	17	16	—	17	62	720	-1.6	19.3	15.3
Singapur	0.46	0.78	70	69	5	15	11	3	10	5	82	9 070	5.8		35.0
Tailandia	0.30	0.52	73	65	23	10	3	33	1	17	50	1 000	3.8	27.3	16.4
Turquía	0.15	0.36	140	56	33	1	11	22	12	8	58	1 280	3.0	18.1	22.0
Yugoslavia	0.31	0.43	39	52	20	21	7	7	3	24	65	2 520	-0.1	20.7	7.5
<i>Suma</i>	<i>10.58</i>	<i>18.29</i>													
Promedio	0.88	1.52	73	63	19	11	7	11	0.6	16	67	5 940	3.0	19.5	24.2
<i>Grupo 2^b</i>															
Brasil	0.99	1.18	19	41	46	8	4	30	3	29	38	2 160	1.2	10.4	25.1
Chile	0.24	0.25	4	14	33	3	50	39	—	54	3	1 510	-0.1	31.9	33.4
Costa Rica	0.07	0.07	—	37	57	1	5	69	—	4	27	1 690	0.2	27.3	28.0
Grecia	0.29	0.33	14	29	26	27	17	22	7	19	52	4 800	0.1	13.2	50.9
Israel	0.30	0.38	27	40	38	14	7	42	1	16	42	8 650	1.5	21.4	50.6
Noruega	1.01	1.06	5	15	49	29	7	8	43	24	24	19 990	3.8	24.7	41.5
Uruguay	0.04	0.04	—	17	40	31	12	26	—	23	35	2 470	-1.4	21.0	23.7
<i>Suma</i>	<i>2.94</i>	<i>3.31</i>													
Promedio	0.42	0.47	13	28	41	16	15	34	8	24	32	5 896	0.82	1.4	36.2
<i>Grupo 3^c</i>															
Alemania (Fed.)	10.66	12.54	18	29	8	55	7	2	1	15	81	18 480	2.0	26.8	29.9
Canadá	4.48	4.91	10	43	15	27	15	9	9	29	52	16 960	2.3	25.6	23.4
Dinamarca	1.06	1.13	7	31	20	40	9	19	3	21	56	18 450	2.3	30.7	41.2
Francia	5.93	6.41	8	23	11	54	12	9	1	21	68	16 090	1.2	17.0	43.1
Italia	4.35	5.01	15	35	13	46	6	4	2	13	82	13 330	1.7	15.5	51.3
Suecia	1.92	2.06	7	22	12	57	8	3	3	27	67	19 300	1.9	31.2	40.8
Suiza	2.14	2.22	4	22	18	51	10	9	—	12	70	27 500	1.6	27.4	
<i>Suma</i>	<i>30.54</i>	<i>34.28</i>													
Promedio	4.36	4.90	12	29	14	47	9	8	3	20	68	18 587	1.9	24.9	38.3
Promedio países "ganadores"	1.69	2.15	27	45	24	22	10	16	5	19	58	9 333	2.1	20.7	28.8

Países "perdedores"

<i>Grupo 4^c</i>																
Bulgaria	0.07	0.04	-43	18	12	39	31	19	13	25	42					
Checoslovaquia	0.23	0.19	-17	14	18	42	26	8	10	24	57					
EE.UU.	10.23	10.07	-2	11	8	66	15	12	3	13	71	19 840	2.1	6.5	22.9	
Filipinas	0.39	0.32	-18	35	10	28	28	22	1	23	53	630	-2.4	18.0	15.6	
Hungría	0.21	0.20	-5	26	22	31	21	21	7	25	47	2 460	1.8	35.4	58.3	
Malasia	0.68	0.66	-3	25	37	21	17	26	15	17	43	1 940	1.3	60.1	31.3	
Países Bajos	4.54	4.49	-1	24	14	41	19	14	11	27	49	14 520	1.1	45.2	55.7	
Rep. Democrát.																
Alemana	0.15	0.13	-13	21	28	39	12	6	10	21	63					
Reino Unido	5.25	5.24	--	20	17	51	12	7	11	16	66	12.810	2.8	20.7	37.6	
Rumania	0.25	0.19	-24	13	41	37	9	3	30	17	49					
<i>Suma</i>	<i>22.00</i>	<i>21.52</i>														
Promedio	2.20	2.15	-2	21	21	39	19	14	11	21	54	8.700	1.1	31.0	36.9	
<i>Grupo 5^b</i>																
Australia	1.15	1.06	-8	18	57	6	18	38	19	27	14	12 340	1.7	10.3	28.7	
Ecuador	0.12	0.10	-7	27	51	1	21	67	26	5	2	1 120	-1.1	21.4	17.1	
Indonesia	1.35	0.80	-41	14	52	4	30	18	51	19	12	440	1.7	23.6	22.7	
Paraguay	0.04	0.02	-50	9	63	2	25	82	--	13	5	1 180	-2.1	15.2	7.9	
<i>Suma</i>	<i>2.66</i>	<i>1.98</i>														
Promedio	0.67	0.50	-26	17	56	3	24	51	24	16	8	3 770	--	17.6	19.1	
<i>Grupo 6^d</i>																
Argentina	0.40	0.25	-38	13	28	22	37	36	3	43	18	2 520	-1.6	11.5	21.6	
Bolivia	0.04	0.01	-75	4	35	5	56	49	--	22	5	570	-4.3	12.6	15.8	
Colombia	0.28	0.23	-18	12	44	4	40	58	27	3	11	1 180	1.2	13.7	14.7	
El Salvador	0.08	0.03	-63	5	3	21	71	77	--	4	19	940	-1.8	10.5	11.3	
Guatemala	0.09	0.05	-44	17	22	7	54	76	2	7	15	900	-3.1	13.3	12.1	
Honduras	0.06	0.05	-17	20	21	4	54	83	--	7	10	860	-1.7	23.8		
N. Zelandia	0.32	0.31	-3	31	25	10	34	45	2	34	18	10 000	0.6	22.1	49.1	
Perú	0.20	0.11	-45	17	37	3	42	37	10	37	16	1 300	-1.2	10.5	14.6	
Polonia	0.43	0.27	-37	14	11	34	41	19	15	24	42	1 860	1.7	40.4		
URSS	1.62	1.12	-31	8	49	8	35	11	57	19	10					
Venezuela	0.78	0.42	-46	11	50	1	38	6	81	8	5	3 250	-2.4	16.1	21.8	
<i>Suma</i>	<i>4.30</i>	<i>2.85</i>														
Promedio	0.39	0.26	-34	14	30	11	46	45	18	19	15	2 338	-1.3	14.9	22.4	
Promedio países "perdedores"	1.16	1.05	-9	17	30	21	32	34	16	19	30	3 626	-0.2	15.6	20.0	

^aEn este grupo predomina la situación óptima: posicionamiento favorable de los productos y alta eficiencia de los países.

^bEn este grupo gravita con fuerza la situación de vulnerabilidad: posicionamiento desfavorable y eficiencia alta.

^cEn este grupo gravita con fuerza la situación de oportunidades perdidas: posicionamiento favorable y eficiencia baja.

^dEn este grupo predomina la situación de retirada: posicionamiento desfavorable y eficiencia baja.

dinámicos en que esos países, además, revelan mayor eficiencia que sus competidores (situación óptima). Un 22% corresponde a productos dinámicos en que esos países ven deteriorada su posición relativa (situación de oportunidades perdidas). Un 24% corresponde a productos de menor dinamismo, pero en los cuales la posición relativa de esos países mejora respecto de los competidores (situación de vulnerabilidad), y un 10% corresponde a productos de menor dinamismo en que además esos países pierden participación (situación de retirada). En los países "ganadores" predominan las situaciones óptimas, en las que convergen el posicionamiento favorable de los productos y la eficiencia del país. El 67% de las exportaciones de estos países son de productos dinámicos.

En los países que pierden participación en el mercado (los "perdedores") las exportaciones con más gravitación son aquellas en las que coinciden un posicionamiento desfavorable y una menor eficiencia relativa (situación de retirada), las que representan un 32% de las exportaciones totales. Le siguen con un 30% las exportaciones de productos poco dinámicos pero respecto de los cuales hay eficiencia productiva (situación de vulnerabilidad). En esos países, los productos menos dinámicos constituyen entonces el 62% de las exportaciones totales, y en la mitad de ellos la falta de dinamismo de los productos va unida a una menor eficiencia relativa. Los productos dinámicos en que estos países muestran eficiencia (situación óptima) representan sólo 17% de las exportaciones totales, y los productos dinámicos en que pierden eficiencia relativa (situación de oportunidades perdidas) constituyen el 21%.

Si se compara la estructura global de las exportaciones de ambos grupos de países, se observa que la diferencia fundamental entre uno y otro radica en que en los "ganadores" predomina la convergencia de un buen posicionamiento con alta eficiencia, mientras que en los "perdedores" predomina la situación opuesta: mal posicionamiento y baja eficiencia. En ambos grupos de países hay, en proporción comparable, productos dinámicos en los que se pierde posición relativa y productos no dinámicos en los que se gana posición relativa. Por lo tanto, en ambos coexisten variadas situaciones de posicionamiento y de eficiencia. Esto sugiere descartar desde la partida

propuestas que respondan a orientaciones unidimensionales.

Si se examina en los países "ganadores" y "perdedores" la estructura de sus exportaciones por tipos de bienes (cuadro 2), se ve que en los primeros predominan las manufacturas que no están basadas en recursos naturales (58%), las que equivalen a más de dos y media veces las exportaciones de recursos naturales, incluido el petróleo (21%). En los "perdedores", en cambio, las exportaciones más importantes son las de recursos naturales, incluido el petróleo (50%), mientras que las exportaciones de manufacturas no basadas en recursos naturales constituyen el 30%. El peso relativo de las manufacturas basadas en recursos naturales es idéntico en ambos grupos de países.

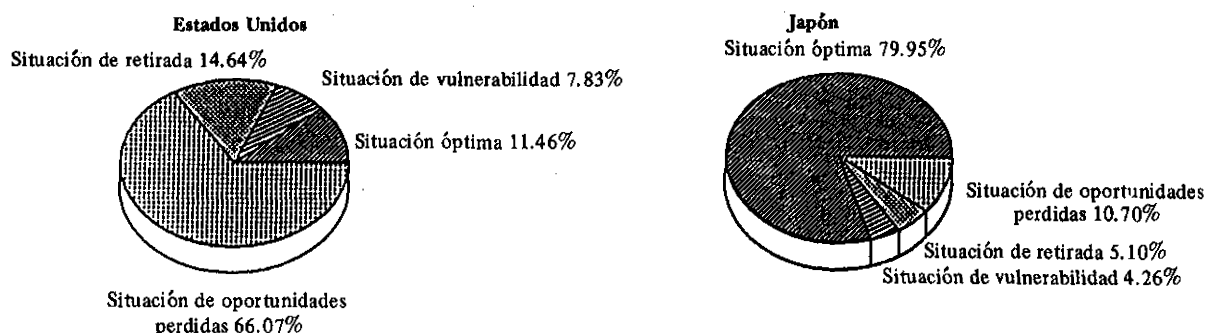
En relación con los otros indicadores mencionados anteriormente, se observa que los países "ganadores" son más dinámicos, tienen un nivel medio de ingreso por habitante más alto, un coeficiente también más alto de gasto público en relación con el producto interno bruto, y un coeficiente de exportaciones similar (cuadro 2).

Cabe señalar que tanto entre los países "ganadores" como entre los "perdedores" hay situaciones muy heterogéneas en lo que se refiere al nivel de desarrollo, la estructura productiva, y la configuración institucional. Ese es el tema que se aborda a continuación.

Casos límites que ilustran la aseveración anterior son Estados Unidos y Japón. El primero, con una participación de 10% en las importaciones de la OCDE, pierde en los años ochenta 1.5% de participación, mientras que el segundo, con una participación de 8% en las importaciones de la OCDE, eleva su participación en 76% durante el decenio (gráfico 3). Los rubros que en Japón se hallan en situación óptima han sido todos originados, desde el punto de vista tecnológico e industrial, en Estados Unidos: automóviles, computadores y equipos de telecomunicación. Paradójicamente, los automóviles y los computadores constituyen para Estados Unidos "oportunidades perdidas", es decir, rubros dinámicos en los cuales ese país pierde participación, en parte por el proceso de internacionalización de sus propias empresas. Los rubros en los que Estados Unidos aumenta su participación son predominantemente recursos naturales, con diversos grados de elaboración, pero dos tercios de sus exporta-

Gráfico 3

JAPÓN Y ESTADOS UNIDOS: ESTRUCTURA COMPETITIVA GLOBAL

Situación por grupos principales de productos en 1989^a

	Japón	Estados Unidos
Participación global 1987-1989	8.15%	10.07%
Variación respecto de 1978-1980	76.09%	-1.54%
Situación óptima	Automóviles (781) Equipo de telecomunicaciones (764) Computadores (752)	Máq. no eléctrica (714) Pulpa de papel (251) Pescado fresco (034)
Situación de vulnerabilidad	Aparatos fotográficos (881) Maq. ingenier. (723) Tej. fib. art. (653)	Frutas frescas (057) Otr. maderas (247) Carnes frescas (011)
Situación de oportunidades perdidas	Fonógr. (763) Radioreceptores (762) Recep. televisores (761)	Computadores (752) Part. automóviles (784) Aeronaves (792) Automóviles (781)
Situación de retirada	Motocicletas (785) Planos univ. (674) Relojes (885)	Semil. oleag. (222) Hulla (322) Piens. animales (248)

Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología.

^aLos tres dígitos entre paréntesis indican el grupo correspondiente en la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI), Rev. 2.

ciones totales están constituidos por rubros dinámicos en los que ese país pierde participación relativa. En obvio contraste, el 80% de las exportaciones de Japón está constituido por rubros dinámicos en que ese país gana participación relativa.

Lo anterior explica la presencia latente de corrientes proteccionistas en Estados Unidos, así como los variados y crecientes cuestionamientos de las prácticas "intervencionistas" de Japón. Uno de los múltiples intentos de enfrentar esta

situación por parte de ambos gobiernos es el reciente ejercicio bilateral denominado *Structural Impediments Initiative*, al que se hará referencia más adelante.

b) Países "ganadores"

Entre los países "ganadores" se distinguen por lo menos tres grupos que se diferencian entre sí en posicionamiento y eficiencia relativa (gráfico 2). El primero de estos grupos está integrado por 12 países en los cuales los productos en que con-

vergen el buen posicionamiento y la eficiencia tienen una participación mayor que en el conjunto de los países ganadores (45%).² Estos países aumentan en 73% su participación en el mercado durante los años ochenta (de 11% a 18% de las importaciones de la OCDE). Los rubros en que el buen posicionamiento se refuerza con la eficiencia representan casi dos tercios de sus exportaciones totales (63%) (gráfico 4). En las exportaciones de este grupo de países predominan las manufacturas no basadas en recursos naturales (67%), mientras que los recursos naturales, incluido el petróleo, representan sólo el 17% (cuadro 2).

Sólo dos de los 12 países que se incluyen en este grupo tienen un nivel de ingreso por habitante superior a los 10 000 dólares (Japón y Finlandia). Sólo en Finlandia las manufacturas basadas en recursos naturales superan a las que no se basan en esos recursos. En los restantes países del grupo, estas últimas predominan ampliamente, llegando a representar más de 80% en Japón, la República de Corea y Singapur (países que se caracterizan por una frágil dotación de recursos naturales).

En este grupo los dos países latinoamericanos que lo integran —México y República Dominicana—, junto con China, España, Portugal, Singapur, Tailandia, Turquía y Yugoslavia, participan en el mercado internacional con manufacturas no basadas en recursos naturales, merced en buena medida al proceso de globalización del comercio internacional por el cual las empresas líderes de los países desarrollados se desplazan hacia proveedores con bajo costo de mano de obra y con variadas modalidades de coproducción, incluida la maquila.³ En el caso de la República de Corea, esta modalidad existe, pero se combina con una fuerte base empresarial na-

cional que tiende a reproducir más bien el modelo de Japón.

Los dos países latinoamericanos son los únicos incluidos en este grupo que en los años ochenta muestran aumento de la competitividad junto con una caída en el ingreso por habitante. Esta última situación, que se da en casi todos los países de América Latina, se debe a que coexiste el avance en la inserción internacional con el servicio de la deuda externa.

Dos ejemplos nítidos de inserción en el comercio internacional derivada del proceso de globalización y regionalización de ese comercio son México y España (gráfico 5). Tienen tanto similar participación en el mercado de la OCDE (1.5%), como similar incremento en ese mercado en los años ochenta (44%). Las similitudes más importantes, sin embargo, residen en el liderazgo en ellos de la industria automotriz y en la gravitación relativa de las distintas categorías de exportaciones, definidas según el dinamismo de los rubros y la eficiencia relativa del país en su producción.

Un segundo grupo de países "ganadores" lo conforman aquellos en que la mayor parte de las exportaciones se caracteriza por un alto grado de eficiencia en su producción, aun cuando su posicionamiento no sea favorable (predominio de rubros no dinámicos). Estos países aumentan su participación en 13% en el transcurso del decenio, alcanzando a algo más de 3% de las importaciones totales de la OCDE.⁴ En sus exportaciones predominan los productos en situación de vulnerabilidad, y los recursos naturales, acompañados de una proporción elevada de manufacturas basadas en estos últimos (gráfico 4 y cuadro 2). De los siete países que conforman este grupo, sólo uno es de elevado ingreso por habitante (Noruega), mientras que cuatro son latinoamericanos (Brasil, Costa Rica, Chile, y Uruguay). La mayor participación en el comercio internacional que estos países muestran en los años ochenta proviene, fundamentalmente, de haber mejorado la eficiencia productiva en rubros predominantemente poco dinámicos. Con la excepción de Brasil, se trata de economías pequeñas, en proceso de apertura, con elevada cobertura educativa y en los cuales las exigencias de la compe-

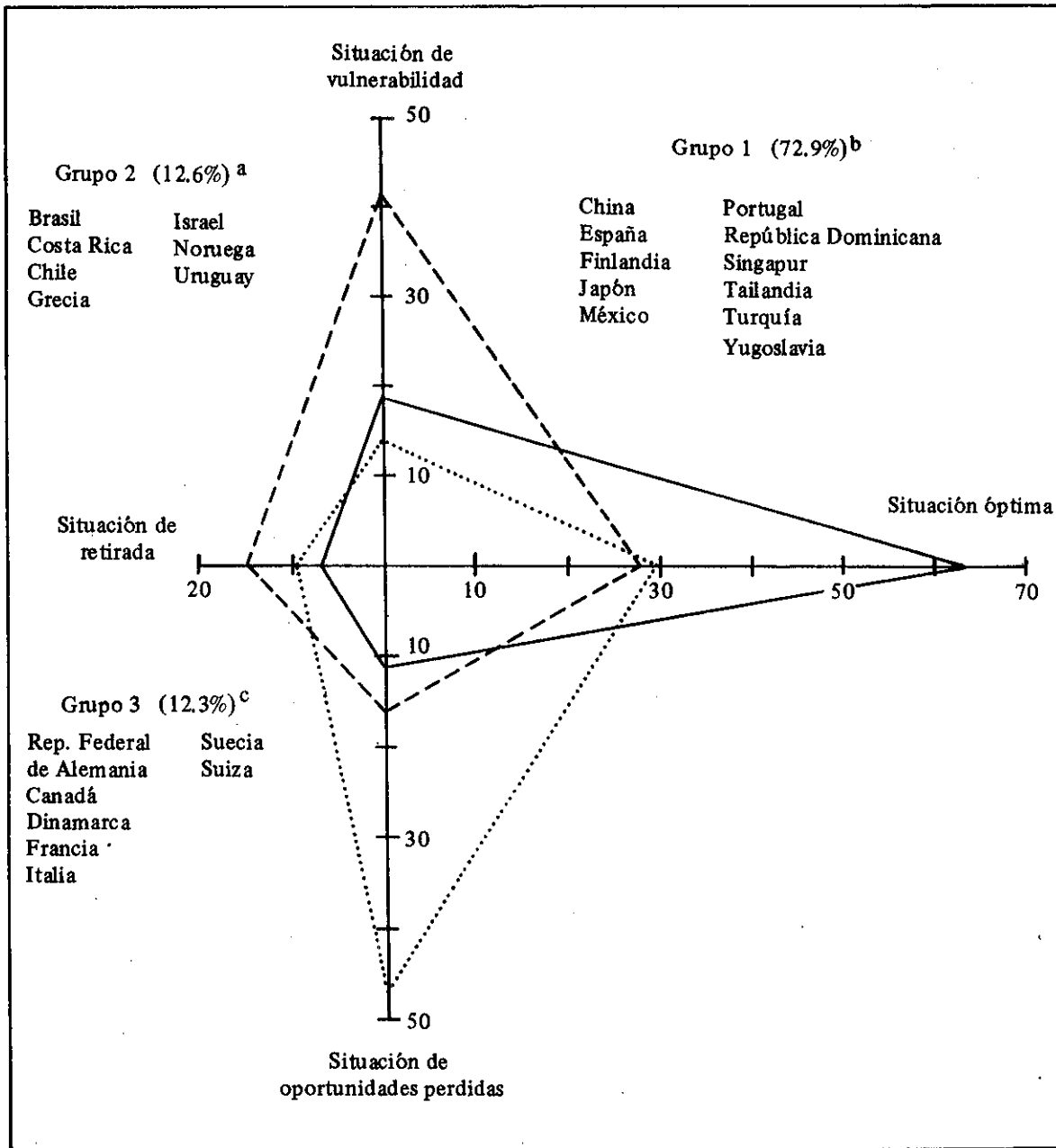
² Este grupo lo integran los siguientes países: China, España, Finlandia, Japón, la República de Corea, la República Dominicana, México, Portugal, Singapur, Tailandia, Turquía y Yugoslavia. En el caso de China es interesante destacar que el coeficiente de exportación pasa de 4% en 1978 a 19% en 1990.

³ Sobre México, véase Wilson Peres, 1990. Sobre la República Dominicana véase División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología, 1991a y 1991b. En 1988 la proporción de maquila en las exportaciones de México a Estados Unidos alcanza a 46%, y en la República Dominicana, en 1990, la proporción se estima en dos tercios del total.

⁴ Este grupo de países lo integran: Brasil, Costa Rica, Chile, Grecia, Israel, Noruega y Uruguay.

Gráfico 4

PAISES "GANADORES": VARIACION DE LA PARTICIPACION EN LAS IMPORTACIONES DE LA OCDE, 1979-1988



Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología.

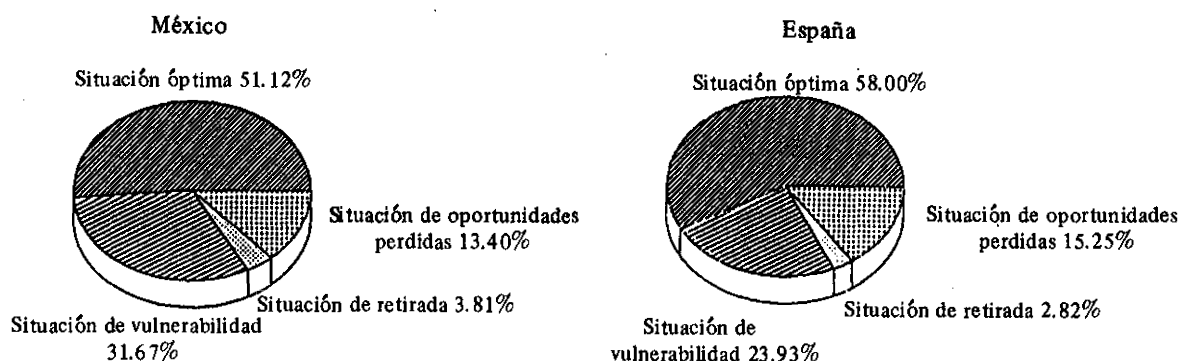
^aEn este grupo gravita fuertemente la situación de vulnerabilidad: posicionamiento desfavorable de los productos y alta eficiencia de los países.

^bEn este grupo predomina la situación óptima: posicionamiento favorable y alta eficiencia.

^cEn este grupo gravita fuertemente la situación de oportunidades perdidas: posicionamiento favorable y eficiencia baja.

Gráfico 5

MEXICO Y ESPAÑA: ESTRUCTURA COMPETITIVA GLOBAL

Situaciones y principales productos en 1989^a

	México	España
Participación global, 1987-1989	1.48%	1.58%
Variación respecto de 1978-1980	(+43.07%)	(+44.39%)
Situación óptima	Motores de combustión interna (713) Materiales dist. eléctrica (773) Automóviles (781)	Automóviles (781) Partes de automóviles (784) Legumbres frescas (054)
Situación de vulnerabilidad	Petróleo crudo (333) Café (071) Productos derivados del petróleo (334)	Frutas frescas (057) Productos derivados del petróleo (334) Barras de hierro (673)
Situación de oportunidades perdidas	Equipos de telecomunicaciones (764) Legumbres frescas (054) Crustáceos frescos (036)	Calzado (851) Bebidas alcoholicas (112) Frutas en conserva (058)
Situación de retirada	Plata (681) Otros minerales en bruto (278) Gas natural (341)	Tubos de hierro (678) Cobre (682) Ens. met. com. (697)

Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología.

^aLos tres dígitos entre paréntesis indican el grupo correspondiente en la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI), Rev. 2.

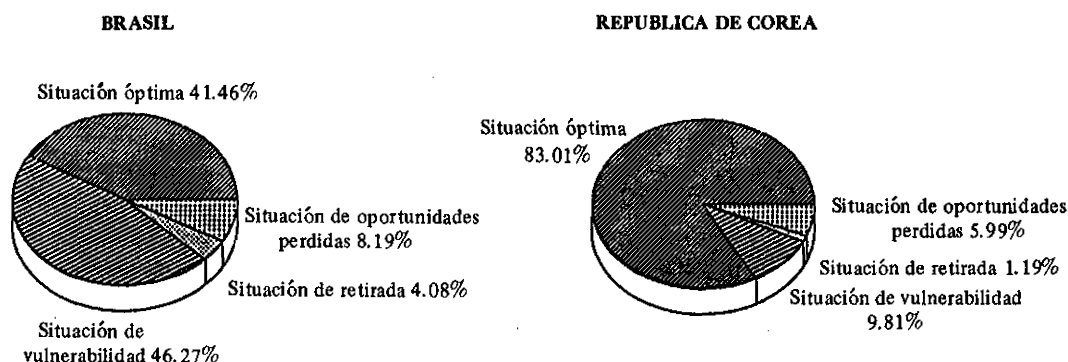
titividad sistémica pueden alcanzarse en un grado relativamente alto. Su tamaño pequeño les permite mejorar su posición relativa en productos poco dinámicos y ganar participación global en el mercado. Sin embargo, su situación es vulnerable, tanto por el menor dinamismo de esos productos, como por las oscilaciones de precios que afectan a varios de ellos.

Resulta ilustrativo comparar la situación de Brasil y la República de Corea que, a pesar de obvias diferencias en cuanto a dotación de recur-

sos naturales, estrategia de inserción en el comercio internacional y gravitación de empresas extranjeras (esta última es notablemente mayor en Brasil), tienen en común una base productiva y de exportaciones diversificada y una importante presencia empresarial nacional (más frágil en Brasil que en la República de Corea). Se observa en el gráfico 6 que aunque la participación relativa de este último país duplica la de Brasil (2% y 1%, respectivamente), y el crecimiento de su participación en el mercado en los años ochenta

Gráfico 6

BRASIL Y REPUBLICA DE COREA: ESTRUCTURA COMPETITIVA GLOBAL

Situaciones y productos principales en 1989^a

	Brasil	República de Corea
Participación global 1987-1989	1.18%	2.10%
Incremento respecto de 1978-1980	20.14%	127.79%
Situación óptima	Frutas en conserva (058) Calzado (851) Aluminio (684)	Calzado (851) Automóviles (781) Prendas de vestir (848)
Situación de vulnerabilidad	Café (071) Min. de hierro (281) Pien. anim. (081)	Plan. univ. (674) Tej. fib. art. (653) Tubos de hierro (678)
Situación de oportunidades perdidas	Mot. comb. int. (713) Hil. fib. tex. (651) Crustáceos frescos (036)	Pescados frescos (034) Ropa interior (844) Hil. fib. tex. (651)
Situación de retirada	Cacao (072) Madera trab. (248) Azúcar (061)	Tej. fib. tex. (654) Tabaco en bruto (121) Madera trab. (248)

Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología.

^aLos tres dígitos entre paréntesis indican el grupo correspondiente en la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI), Rev. 2.

es notoriamente más elevado (128% y 20%, respectivamente), ambos países comparten una similar composición de sus exportaciones de manufacturas, con rubros que hacen uso intensivo de mano de obra (vestuario y calzado), recursos naturales con algún grado de elaboración (madera y mineral de hierro), y bienes que hacen uso intensivo de capital (automóviles, productos

siderúrgicos). Si se considera el conjunto de productos en los que ambos países aumentan su participación relativa (productos en situación óptima más aquellos en situación de vulnerabilidad), se observa que en Brasil esa proporción se eleva a 87% y en la República de Corea a 93%, con la salvedad de que el 83% de las exportaciones de este último país está constituido por productos

que, además de ganar participación relativa, presentan mayor dinamismo que el mercado internacional (la proporción es levemente superior a la de Japón).

El tercer y último grupo de países "ganadores" está integrado por aquellos países en los que predominan las exportaciones dinámicas (47%), pero que pierden posición relativa en ellas en grado importante (situación de oportunidades perdidas) (gráfico 4 y cuadro 2).⁵ Su base productiva tiene un alto contenido tecnológico, pero su eficiencia productiva y de comercialización aparece rezagada respecto a la de sus competidores.

Los integrantes de este grupo son países desarrollados bien posicionados, pero que pierden mercado en productos dinámicos en favor, precisamente, del tipo de países que forman el primero de los grupos mencionados. Aumentan su participación en el mercado de la OCDE por estar bien posicionados, a pesar de perder cuotas de mercado en productos en que antes eran líderes (un ejemplo característico es el de la industria automotriz). En ellos predominan las manufacturas que no se basan en recursos naturales. La estructura de sus exportaciones es muy similar a la del primer grupo de países "ganadores", pero la diferencia fundamental radica en que mientras en aquéllos el buen posicionamiento del producto coincide con la eficiencia del país, en estos últimos el buen posicionamiento va acompañado de pérdida de participación en el mercado (gráfico 4 y cuadro 2). La situación de vulnerabilidad en este caso radica en que, de prolongarse esta tendencia, el buen posicionamiento de los productos puede llegar a ser insuficiente para neutralizar la menor eficiencia del país, como se verá en algunos casos de países desarrollados incluidos entre los "perdedores".

En suma, los países "ganadores" incluyen buena parte de los países de Europa occidental, y del este de Asia, y países en desarrollo —mediterráneos y latinoamericanos— que tienden a insertarse en el mercado en parte gracias a los procesos de globalización de las empresas de los países desarrollados. Los países que lideran el grupo de "ganadores" —Japón y los de Europa

occidental— comparten en los últimos decenios, a pesar de muchas diferencias, una modalidad de funcionamiento económico y social que privilegia los acuerdos y las negociaciones por sobre las confrontaciones (en los tribunales y en los campos de batalla). Tal vez los traumas del pasado y la continua percepción de algún grado de vulnerabilidad haya favorecido esta opción.

c) Países "perdedores"

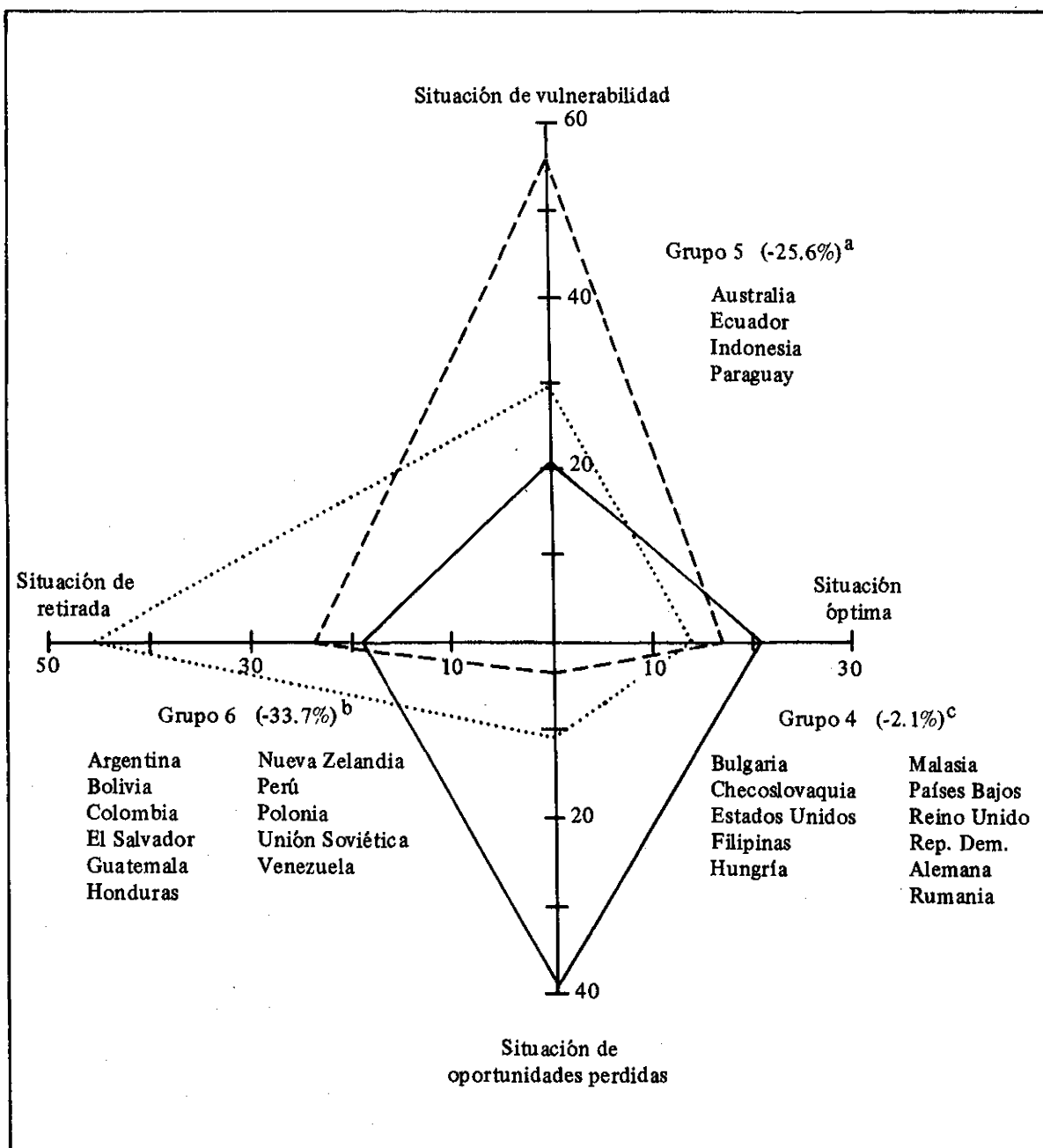
Dependiendo del peso relativo que tenga el mal posicionamiento o la menor eficiencia en la pérdida de participación en el mercado, se pueden distinguir también aquí tres grupos que presentan características diferentes (gráfico 7). El primer grupo lo conforman países cuyos productos tienen buen posicionamiento, pero en los cuales predomina la pérdida de participación en los mercados.⁶ (Esta situación ilustra lo que le podría ocurrir al tercer grupo de países "ganadores" —principalmente de Europa occidental— si no reacciona en el ámbito de la eficiencia). La participación en el mercado de este primer grupo de países "perdedores" cae algo más de 2% en los años ochenta (de 22% a 21.5%).

Integran el grupo, por una parte, los tres países que han liderado sucesivamente la economía mundial (los Países Bajos, el Reino Unido y los Estados Unidos) y la mayor parte de los países socialistas; a ellos se suman dos países asiáticos con una fuerte dotación de recursos naturales (Filipinas y Malasia). En estos dos últimos países, a diferencia de lo que se verifica en todos los otros miembros del grupo, se observa un cambio en la estructura de las exportaciones, las que incluyen crecientemente manufacturas que no se basan en recursos naturales, particularmente en Malasia. Si la tendencia continúa este último país debería pasar próximamente a la categoría de los "ganadores". Curiosamente, integran este grupo los exponentes más destacados tanto del *laissez faire* como de la economía planificada. En este grupo predomina la situación de oportunidades perdidas (gráfico 7) y las manufacturas que no se basan en recursos naturales (cuadro 2). En ambos casos (*laissez faire* y planificación

⁵ Este grupo lo integran: la ex República Federal de Alemania, Canadá, Dinamarca, Francia, Italia, Suecia y Suiza.

⁶ Este grupo de países está constituido por la ex República Democrática Alemana, Bulgaria, Checoslovaquia, los Estados Unidos, Filipinas, Hungría, Malasia, los Países Bajos, el Reino Unido y Rumania.

Gráfico 7
PAISES "PERDEDORES": PARTICIPACIÓN EN LAS IMPORTACIONES DE LA OCDE
 (Variación en el período 1979-1988)



Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología.

^aEn este grupo predomina la situación de vulnerabilidad: posicionamiento desfavorable de los productos y alta eficiencia de los países.

^bEn este grupo predomina la situación de retirada: posicionamiento desfavorable y eficiencia baja.

^cEn este grupo gravita con fuerza la situación de oportunidades perdidas: posicionamiento favorable y eficiencia baja.

centralizada), la falta de funcionamiento consensual ha dificultado el logro de la adaptabilidad que exige el mercado internacional. Como consecuencia de la superación de la guerra fría y del colapso de las economías planificadas, podrían producirse en los años noventa cambios significativos con respecto al panorama descrito. Hay quienes prevén, por ejemplo, que en el nuevo contexto, Estados Unidos debería innovar en sus políticas, para hacer frente al creciente deterioro de su participación en el mercado internacional (Kuttner, 1991).

El segundo grupo de países "perdedores" lo integran aquellos cuya debilidad radica en el mal posicionamiento de muchos de sus productos, el que no alcanza a ser neutralizado por la eficiencia relativamente elevada del país.⁷ Son países en que predomina la situación de vulnerabilidad (56%) (gráfico 7), y las exportaciones de recursos naturales, incluido el petróleo (75%); en tres de los cuatro países que integran esta categoría las exportaciones en el rubro energía son significativas (petróleo y carbón) (cuadro 2). La participación de este grupo de países en el mercado cae en 26% (de 2.7% a 2%). Australia, el único país desarrollado del grupo, ilustra en alguna medida lo que puede ocurrir a un exportador de recursos naturales que, teniendo un nivel elevado de ingreso por habitante, muestra rezagos para adecuar su estructura productiva a la tendencia de la demanda.

El tercer grupo corresponde a los países en los cuales predomina la situación de retirada (46%): coexisten un mal posicionamiento de los productos y una baja eficiencia del país;⁸ lo integran la mayor parte de los países latinoamericanos, Nueva Zelandia, Polonia y la Unión Soviética. Este grupo pierde 34% de participación en el mercado (de 4.3% a 2.9%). En sus exportaciones predominan ostensiblemente los recursos naturales (63%), siendo baja la participación en ellas de las manufacturas no basadas en recursos naturales. La única salvedad la constituye Polonia, donde éstas últimas alcanzan al 42% de

sus exportaciones, en las cuales, sin embargo, pierde participación relativa.

En Nueva Zelandia, el único país desarrollado perteneciente a esta categoría, se observa el mismo fenómeno que en Australia. Todos los países latinoamericanos de este grupo comparten una débil presencia de manufacturas no basadas en recursos naturales (inferior al 20% de las exportaciones totales), a pesar de que en el grupo hay países como Argentina y Venezuela, —con niveles de ingreso y desarrollo relativamente elevados—, junto a países pequeños de bajo nivel de ingreso e insuficiente desarrollo.

Considerados en conjunto, entre los países "perdedores" se hallan los países que han liderado sucesivamente la economía mundial (los Países Bajos, el Reino Unido y los Estados Unidos); los países de economía planificada; la mayor parte de los países de América Latina; algunos países de Asia con fuerte dotación de recursos naturales (Indonesia —que muestra un rápido crecimiento de las exportaciones de manufacturas—, Filipinas y Malasia), y por último dos países desarrollados (Australia y Nueva Zelandia), cuya participación se basa predominantemente en los recursos naturales y en los cuales el seguimiento de las tendencias del mercado internacional ha sido insuficiente.

4. Limitaciones metodológicas

Para analizar e interpretar los resultados obtenidos, es necesario tener presente, entre otras, las siguientes limitaciones de la metodología utilizada:

i) Para contribuir a diseñar estrategias y políticas es necesario complementar el análisis de tendencias con el esfuerzo prospectivo, particularmente en un período de tránsito entre dos patrones tecnológicos diferentes. El presente ejercicio se apoya exclusivamente en el análisis de lo ocurrido en los años ochenta.

ii) El posicionamiento está asociado al crecimiento relativo de los productos con respecto al crecimiento del mercado internacional. En aquellos productos en los cuales el rápido cambio técnico y la elevación de la productividad conducen a una caída de los precios relativos, la expansión física del sector aparece subestimada. Lo contrario ocurre con los productos cuyos precios relativos aumentan. En el caso de los recursos natu-

⁷ Este grupo lo integran: Australia, Ecuador, Indonesia y Paraguay.

⁸ Este grupo lo integran: Argentina, Bolivia, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nueva Zelandia, Perú, Polonia, Unión Soviética y Venezuela.

rales, las variaciones cíclicas de precios pueden conducir a que productos con posicionamiento favorable en los años ochenta pasen a integrar otra categoría en el decenio de 1990.

iii) La eficiencia de un país en un producto determinado aparece condicionada por la variación de la participación de ese producto en el mercado internacional. En consecuencia, en este ejercicio no se distingue entre aquellos casos en que esa variación proviene genuinamente de una mejora de la eficiencia (progreso técnico, mejor productividad) y aquellos otros en que se origina en factores "espurios" (caída del salario real, depredación de los recursos naturales). Si la alta eficiencia de un país en un rubro determinado se apoya en estos últimos factores, el progreso técnico que incorporen sus competidores puede borrar las ventajas en pocos años.

iv) El análisis de la competitividad se apoya exclusivamente en información sobre las exportaciones. Por consiguiente, se hace abstracción no sólo del contenido importado de las mismas, sino también de su incidencia en la producción interna. Así, dos países con idénticos datos de exportación pero con coeficientes de exportación

radicalmente diferentes, en uno de los cuales las exportaciones son de maquila y en el otro tienen un elevado contenido nacional, aparecerán con similar posición competitiva (un ejemplo extremo es la República Dominicana, que por sus exportaciones de maquila queda ubicada entre los países que exportan una elevada proporción de productos dinámicos con alta eficiencia).

v) Al basar el análisis en los años ochenta se adquieren limitaciones que provienen de las características del período considerado. Si se analizan separadamente el decenio de 1970 y el de 1980 se observan cambios en el dinamismo de los productos y en la posición relativa de los países como consecuencia de las variaciones en el precio del petróleo.

vi) El nivel de agregación escogido (tres dígitos) condiciona los resultados. El rubro así definido abarca una amplia gama de productos que se diferencian entre sí, tanto en cuanto a su dinamismo, como a la eficiencia con que cada país los produce y exporta. Esta consideración adquiere relevancia en este período de transición entre patrones tecnológicos durante el cual surgen y desaparecen rubros dentro de sectores anteriormente "maduros".

II

Progreso técnico, competitividad y sustentabilidad

El objetivo central de esta segunda parte es proponer un marco analítico que vincule la competitividad con el progreso técnico y la sustentabilidad ambiental. Para alcanzar este propósito se procede secuencialmente: primero se examina la inserción de América Latina en el comercio internacional, destacando el papel de los recursos naturales y su vinculación con el progreso técnico y el sector industrial. Se establece luego una relación entre el liderazgo empresarial y la participación en el comercio internacional basada preferentemente en recursos naturales. En seguida, se intenta determinar la gravitación relativa de América Latina en el mercado de la OCDE, en contraste con otras regiones que proveen ese mercado. Finalmente, se identifican las relaciones de causalidad que vincularían la competi-

vidad con el progreso técnico, la sustentabilidad ambiental y los objetivos de crecimiento y equidad.

1. *Inserción internacional y recursos naturales*

Después de varios decenios de industrialización (en algunos países casi un siglo), los países de la región se insertan en el comercio mundial sobre la base de sus superávits en los sectores de recursos naturales y sus déficits en el comercio de productos manufacturados (a partir de 1982, la única excepción es Brasil, que exhibe superávit en los productos manufacturados). Los países exportadores de petróleo (salvo Ecuador) presentan además superávit en el sector minero y, en el caso de México y Perú, déficit agrícola (cuadro 3). Los

Cuadro 3
ASOCIACION LATINOAMERICANA DE INTEGRACION (ALADI): BALANCE COMERCIAL
POR SECTORES DE ACTIVIDAD ECONOMICA, 1988
(Millones de dólares)

	Total sectores	Agricultura	Industria manufacturera		Energía	Minería	Otros sectores
			Total	Bienes de capital			
<i>Total ALADI</i>	23 916	22 216	-14 522	-10 455	11 611	7 891	370
Países exportadores de petróleo	-52	2 448	-16 006	-6 004	15 642	1 489	25
Bolivia	6	11	-485	-231	213	268	-1
Ecuador	479	980	-397	-591	-62	-39	-3
México ^a	1 755	-294	-5 925	...	7 840	240	-106
Perú	-569	-74	-1 133	-588	-93	731	...
Venezuela	-1 723	1 825	-8 066	-4 594	7 744	289	135
Países no exportadores de petróleo	23 968	19 768	1 484	-4 451	-4 031	6 402	345
Argentina	3 813	5 488	-1 225	-1 133	-345	-105	...
Brasil	17 704	9 683	8 766	153	-3 941	2 924	272
Colombia	21	1 830	-2 708	-1 462	1 113	-172	-42
Chile	2 223	1 851	-2 964	-1 652	-568	3 792	112
Paraguay	-64	401	-326	-132	-135	-6	...
Uruguay	271	515	-59	-225	-157	-31	3

Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología, sobre la base de Banco de Datos de Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (BADECEL).

^a Cifras preliminares: ALADI, *Estructura y evolución del comercio regional, 1985-1990*, Montevideo.

países no exportadores de petróleo presentan todos superávit agrícola y dos de ellos (Brasil y Chile) un importante superávit minero. Los países de la región comparten, independientemente de las reconocidas especificidades nacionales, el hecho básico y fundamental de que su industrialización, además de haberse orientado preferentemente hacia el mercado interno, se llevó a cabo sin potenciar adecuadamente la base de recursos naturales y, en algunos casos, a expensas de ella. Entre los múltiples factores que pueden contribuir a explicar esta peculiaridad del desarrollo latinoamericano hay uno que interesa destacar porque dice relación directa con el tema de la sustentabilidad ambiental. La concepción de industrialización prevaleciente por mucho tiempo contraponía la modernización urbana con el arcaísmo de la sociedad tradicional identificada con la base de recursos naturales. Además, como ocurrió en el resto del mundo hasta fines de los años

sesenta, las concepciones económicas dominantes se apoyaban en el supuesto implícito de que la disponibilidad de los recursos naturales y del medio ambiente en su conjunto era prácticamente infinita y, por consiguiente, el tema de la sustentabilidad carecía de sentido. Los recursos naturales eran la frontera por conquistar.

La crisis del petróleo a comienzos de los años setenta, entre otros factores, deja en evidencia la necesidad de hacer endógenas la disponibilidad y la eficiencia en el uso de los recursos naturales.

La modalidad de inserción en la que el superávit de recursos naturales coexiste con un déficit en el sector manufacturero no es privativa de América Latina. En la actualidad, un número importante de países miembros de la OCDE está en la misma situación. Todos ellos, con la excepción del Reino Unido, presentan superávit en el sector agrícola, y algunos de ellos superávit en los sectores energético y minero (cuadro 4). Co-

Cuadro 4
 PAISES DE LA OCDE CUYA PARTICIPACIÓN EN EL COMERCIO INTERNACIONAL SE BASA EN LOS
 RECURSOS NATURALES: BALANCE COMERCIAL POR SECTORES DE ACTIVIDAD ECONOMICA, 1988
 (Millones de dólares)

	Total sectores	Agricultura	Industria manufacturera	Energía	Minería	Otros sectores
<u>Países exportadores de energía</u>						
Australia	-1 373	8 513	-22 945	3 634	4 202	5 223
Canadá	6 368	14 103	-21 850	5 975	6 432	1 708
Noruega	-710	535	-10 242	7 377	1 659	-39
Reino Unido	-44 389	-14 507	-29 165	1 378	-2 936	841
<u>Países no exportadores de energía</u>						
Dinamarca	1 353	4 649	-2 508	-1 068	-247	527
Estados Unidos	-150 660	15 017	-140 185	-35 898	-5 910	16 316
Nueva Zelanda	1 242	5 285	-4 072	-280	194	115
Países Bajos	3 757	7 894	-6 723	-493	-15	3 095

Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología, sobre la base de datos de International Commodity Trade Data Base (COMTRADE), Nueva York, Oficina de Estadística de las Naciones Unidas.

mo quedó en evidencia en la primera parte del artículo, con la salvedad de los dos países nórdicos (Noruega y Dinamarca) y de Canadá, los países allí considerados pierden participación en el mercado de la OCDE en los años ochenta. Canadá presenta un superávit agrícola y minero y un déficit manufacturero estrictamente comparable a los del conjunto de América Latina (ALADI) y un superávit energético bastante inferior al de América Latina. Este hecho anuncia un aspecto que será abordado más adelante y que incide en las vinculaciones entre progreso técnico y sostenibilidad ambiental. Aun cuando los recursos naturales son muy importantes para la inserción de América Latina en el comercio internacional, esta región es sólo un componente modesto del conjunto de países que satisfacen las necesidades internacionales de recursos naturales.

Por otra parte, el continente americano (Canadá, Estados Unidos y América Latina) presenta dos rasgos fundamentales: abundancia de recursos naturales y un fuerte déficit manufacturero. Por lo tanto, el tema de la competitividad internacional, no obstante las obvias diferencias nacionales, constituye un desafío continental.

La diferencia fundamental entre América

Latina y varios de los países de la OCDE que disponen de generosa dotación de recursos naturales reside en que en estos últimos la industrialización se apoya fuertemente en la transformación de dichos recursos.⁹

Este hecho se ilustra gráficamente por la capacidad de algunos de los países de la OCDE para desarrollar tecnologías conducentes al uso integral de sus recursos naturales. Esta industrialización que asume la potencialidad de los recursos naturales (en marcado contraste con la experiencia latinoamericana) tiene efectos directos sobre la capacidad de esos países para impulsar no sólo una nueva concepción económica que integra progreso técnico, recursos naturales y medio ambiente sino, lo que es aún más importante, para desencadenar una amplia gama de innovaciones tecnológicas fundamentales con ese propósito.

En América Latina, el decenio de 1980, el del "aprendizaje doloroso", marcó el inicio de la toma de conciencia respecto a la necesidad de transitar hacia una nueva fase del proceso de

⁹ Sobre el caso de Estados Unidos, véase Wright, 1990. Sobre los países nórdicos, véase Fajnzylber, 1990 (cap. V), y Blomström y Meller, 1990.

industrialización que supere el encapsulamiento sectorial, favorezca la articulación productiva y eleve la competitividad internacional, entendida como un desafío de carácter sistémico que requiere una aproximación convergente respecto de la industria, los recursos naturales, los servicios y el medio ambiente (CEPAL, 1990 y 1991).

2. Liderazgo empresarial, inserción internacional y sustentabilidad ambiental

La inserción internacional basada en los recursos naturales se refleja directamente en la naturaleza del liderazgo empresarial que se observa en los países de América Latina. Esto último es pertinente tanto al tema de la incorporación y difusión del progreso técnico, como al de la sustentabilidad ambiental, porque para enfrentar ambos se requiere la participación activa, directa y protagónica de las empresas líderes de los distintos países, tanto de aquellas que actúan en el ámbito de los recursos naturales como de las que participan en los sectores que las proveen de tecnología. Las mayores empresas en cada uno de los países de la región se hallan de preferencia en el ámbito de los recursos naturales, sin o con elaboración. Este hecho posiblemente ha marcado, en alguna medida, su estrategia empresarial: han estado sometidas a un tipo de competencia menos intensa y sin duda diferente de aquella que enfrentan las empresas líderes que actúan a nivel internacional en el sector manufacturero; las exigencias de innovación tecnológica, diversificación sectorial e internacionalización de la producción han sido, por consiguiente, menos acentuadas; han tenido mayor holgura en cuanto a disponibilidad de divisas y a sometimiento a reglas de integración nacional que el resto de las empresas de sus respectivos países y, por consiguiente, en ellas el incentivo para sustituir importaciones y desarrollar proveedores locales ha sido menor. Esta descripción no se aplica, en los mismos términos, a los grandes grupos privados integrados por una amplia gama de empresas productoras de bienes y servicios, las que, si existiese la información de conjunto, aparecerían también entre las mayores unidades empresariales de cada país.

En el caso de las empresas de propiedad pública, su función como "caja recaudadora" genera restricciones a la autonomía y disminuye los

estímulos para el diseño de la estrategia de diversificación e internacionalización. Aquéllas de propiedad extranjera adoptan definiciones concordantes con las estrategias globales de las empresas matrices, que en algunos casos, incluyen la elaboración en los países de origen o en terceros países. Algunas de las empresas públicas, no obstante lo anterior, desarrollan esfuerzos tecnológicos de relativa envergadura, sobre todo en contraste con el resto de las empresas nacionales, para las cuales la alta e indiscriminada protección del mercado interno debilita grandemente los incentivos para innovar e incluso para incorporar progreso técnico.

Se observa que, en países como Argentina, Chile o Venezuela, las diez mayores empresas cuyas ventas representan aproximadamente el 30% del producto interno bruto respectivo, corresponden en un 75% o más a sectores que utilizan los recursos naturales (cuadro 5). En los países más grandes de la región (Brasil y México), las diez mayores empresas tienen ventas que equivalen al 15% del producto bruto interno y concentran aproximadamente 60% de sus ventas en sectores vinculados a los recursos naturales.

Algunas indicaciones adicionales se obtienen al identificar las mayores empresas de América Latina y compararlas con las empresas líderes equivalentes de un país pequeño con abundante dotación de recursos naturales, como Suecia (cuadro 6). El volumen de ventas del conjunto de las diez mayores empresas es algo más alto en América Latina, pero se trata de empresas de un tamaño estrictamente comparable. No obstante lo anterior, aparecen a lo menos las siguientes diferencias fundamentales: i) mientras en América Latina la gran mayoría de las empresas líderes están vinculadas al sector de los recursos naturales, en el caso de Suecia coexisten empresas que transforman los recursos naturales con aquellas de alto contenido técnico que son líderes en su campo a nivel internacional; ii) en América Latina sólo dos de las mayores empresas pertenecen al sector manufacturero y se trata de filiales, mientras que en Suecia sólo una no pertenece al sector manufacturero y son todas nacionales; iii) en América Latina —lo que no ocurre en Suecia— varias de las diez mayores empresas son públicas, reflejando tal vez la debilidad de la iniciativa privada en la región en la fase inicial del desarrollo; iv) mientras las principales empresas

Cuadro 5
 AMÉRICA LATINA (SIETE PAÍSES): VENTAS DE LAS DIEZ MAYORES EMPRESAS. POR PAÍSES, 1989
 (Distribución porcentual)

	América Latina	Argentina	Brasil	México	Colombia	Chile	Perú	Venezuela
<i>Total</i>	100	100	100	100	100	100	100	100
Recursos naturales (sin petróleo)	13.0	5.4	13.0	...	...	59.6	44.8	14.3
Petróleo	65.9	57.9	39.3	56.3	50.8	24.8	36.5	71.5
Manufacturas								
Basadas en recursos naturales	4.9	12.4	14.6	3.5	21.2	11.9	5.1	4.5
No basadas en recursos naturales	11.3	5.4	18.5	26.5	6.0	...	...	1.6
Industria automotriz	4.4	5.4	7.2	26.5	6.0	...	...	...
Bienes de capital	...	...	11.3	...	...	...	...	...
Otros sectores	4.9	19.2	14.6	13.7	22.0	3.7	13.6	8.1
Ventas de las diez mayores empresas/PIB	10.7	31.4	14.6	14.7	14.9	38.2	20.9	29.5

Fuente: División Conjunta CEPAL/ONU/CI de Industria y Tecnología, sobre la base de *América Economía*, N° 44, octubre de 1990.

suecas actúan en una amplia gama de sectores, las empresas líderes latinoamericanas tienen una muy baja diversificación sectorial, y v) las empresas líderes suecas presentan en varios casos un alto grado de internacionalización, mientras que las latinoamericanas muestran una internalización muy modesta e incipiente.

3. Competitividad y recursos naturales en el mercado de la OCDE

El mercado de la OCDE, además de ser el de mayor tamaño y dinamismo en el ámbito mundial, es aquel en que se aplican las normas ambientales más estrictas; y lo que es más importante, el cumplimiento de dichas normas puede llegar a convertirse próximamente en un requisito para penetrar en él.

En los años ochenta se intensifican las tendencias de largo plazo, y se produce una modificación significativa en la estructura de las importaciones de la OCDE. Se observa que los recursos naturales, los combustibles y las manu-

facturas basadas en los recursos naturales pierden participación (la caída en este último rubro es mucho más leve que en los dos primeros), mientras que las manufacturas no basadas en recursos naturales suben del 47% de las importaciones en 1978-1979-1980 al 64% en 1987-1988-1989. Las manufacturas basadas en recursos naturales, que en 1978 representan la tercera parte de las importaciones de manufacturas no basadas en recursos naturales, se reducen a la cuarta parte en 1989. Esto refleja y confirma la tendencia a la reducción del uso de recursos naturales y particularmente de energía en la actividad económica de los países desarrollados. Sin embargo, no significa que todos los recursos naturales pierdan participación y que las manufacturas no basadas en recursos naturales incrementen toda su presencia relativa. En cada categoría coexisten productos dinámicos y no dinámicos, aun cuando las proporciones respectivas varían en cada caso: mientras en los recursos naturales una proporción minoritaria de los rubros crece más que el mercado internacional, lo contrario

Cuadro 6
AMERICA LATINA Y SUECIA: DIEZ MAYORES EMPRESAS SEGUN SUS VENTAS

Empresa	América Latina 1989			Suecia 1988		
	País	Ventas (millones de dólares)	Sectores	Empresa	Ventas (millones de dólares)	Sectores
PETROBRAS y dist.	BR	15 737	Petróleo	Volvo	15 476	Automotor
PEMEX	MEX	15 074	Petróleo	Electrolux	11 277	Equipo doméstico
PDVSA	VEN	12 484	Petróleo	Asea	8 750	Electr. y electrón.
YPF	ARG	9 454	Petróleo	Saab-Scania	6 927	Maq. e ingeniería
ELECTROBRAS	BR	6 357	Electricidad	L.M. Ericson	5 421	Electr. y electrón.
IBM Brasil	BR	5 542	Electrónica	Stora Koprar Bergs B.	3 426	Madera y papel
CODELCO	CHI	4 030	Minería	Skanska	3 284	Construcción
A. Gutiérrez	BR	3 939	Construcción	Svenska Cellulosa	2 622	Madera y papel
M. Dias Branco	BR	3 917	Alimentos	Sandvik	2 215	Metales y acero
General Motors	BR	3 504	Automotor	Aga	1 772	Químicos
10 mayores empresas		80 038		10 mayores empresas	61 323	
Bienes de capital		—		Bienes de capital	21 098	

Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología, sobre la base de *América Economía* N° 44, octubre 1990 y *Business Week*, 11 julio 1989.

ocurre en el caso de las manufacturas no basadas en recursos naturales (esta situación se ilustró en la primera parte del artículo).

La participación relativa que las exportaciones de América Latina tienen en el mercado de la OCDE se ha mantenido prácticamente constante en la última década, siendo en 1989 aproximadamente de un 5% para el total de las exportaciones (llega a 5.6% en 1985, el año más favorable); la proporción es de 10% para los recursos naturales, que experimentan una leve caída a lo largo del decenio; de 9% para los combustibles, que muestran un aumento importante en el período; algo más de 5% para las manufacturas basadas en recursos naturales, sin cambios en el decenio, y de casi 3% para los rubros más dinámicos—las manufacturas no basadas en recursos naturales—cuya participación duplica la que tenía al comienzo del período. Este aumento se origina, principalmente en el incremento de las exportaciones de manufacturas de México y Brasil, someramente analizado en la primera parte del presente artículo.

En cuanto a la posición relativa que tiene América Latina como proveedor de los distintos rubros en contraste con otras agrupaciones que abastecen el mercado de la OCDE, se observa que el conjunto de las exportaciones latinoamericanas a la OCDE es equivalente a la de los países del sudeste asiático y a la de los escandinavos; algo menos del doble de la de los países europeos mediterráneos, y algo más del doble de la de los países de Europa oriental.

En materia de recursos naturales, América Latina es un proveedor modesto si se le compara con los mayores países de la OCDE (los del Grupo de los Siete); mientras América Latina tiene en 1989 una participación de 10%, los propios países de la OCDE (los del Grupo de los Siete más los nórdicos y mediterráneos) proveen un 40% de sus propias necesidades. El fenómeno se acentúa en las manufacturas basadas en recursos naturales: mientras América Latina participa con un 5% de las importaciones de la OCDE, los países de la OCDE alcanzan una participación de 61%.

Lo anterior confirma algo que no es nuevo, pero que suele olvidarse en la región: el patrón productivo y tecnológico vinculado a los recursos naturales está determinado básicamente por la realidad industrial de los países desarrollados. La primera derivación importante de este hecho

es el eventual surgimiento (ya existen algunas indicaciones de esta tendencia) de barreras proteccionistas asociadas al incumplimiento de normas ambientales, las que se vinculan a los productos, a los procesos de elaboración y a las materias primas. Como las exportaciones basadas en recursos naturales tienen elevada significación para América Latina, el tema en cuestión puede alcanzar relevancia decisiva.

Esto no significa que todas las exportaciones de esos productos se verán sometidas a tales normas. De hecho, se puede suponer que parte de ellos seguirán exentos de requisitos ambientales, especialmente cuando no compiten con productos nacionales (y por lo tanto hay una menor presión proteccionista), o cuando se dirigen a consumidores de menores ingresos (y por lo tanto menos dispuestos a absorber el aumento de costos derivados de la protección ambiental). Aún así, lo importante es que la dimensión ambiental ha pasado a ser una variable significativa en cualquier estrategia de exportación hacia los países industriales. En primer lugar, porque ya es un requisito para una proporción importante, y potencialmente creciente, de la demanda de esos países; en segundo lugar, porque las exigencias varían mucho de un país a otro, y están sujetas a frecuentes cambios, con lo que su seguimiento pasa a ser una condición necesaria para lograr acceso duradero al mercado de la OCDE; y, por último, porque la creciente valoración social de esas exigencias, aun cuando no sean explícitamente impuestas por el país importador, permite convertirlas en un instrumento útil para la diferenciación de productos, recurso particularmente valioso incluso en mercados con una demanda poco dinámica.

La segunda derivación se refiere al significativo espacio económico que ocupan en América Latina las actividades industriales (bienes y servicios) vinculadas a la transformación de los recursos naturales y, más específicamente, a las actividades directamente atinentes a la sustentabilidad ambiental. También en esta materia se verifican avances promisorios en la región, aun cuando hay un rezago indiscutible (CEPAL, 1991, cap. vi).

4. Relaciones de causalidad

De lo expuesto se desprende nitidamente que en

América Latina la competitividad internacional estará indisolublemente vinculada en el futuro a la sustentabilidad ambiental y que el factor determinante para compatibilizar ambos propósitos (competitividad y sustentabilidad) es la incorporación y difusión del progreso técnico. Eso explica el lugar central que estos tres elementos ocupan en el esquema de relaciones de causalidad que se describen en el gráfico 8.

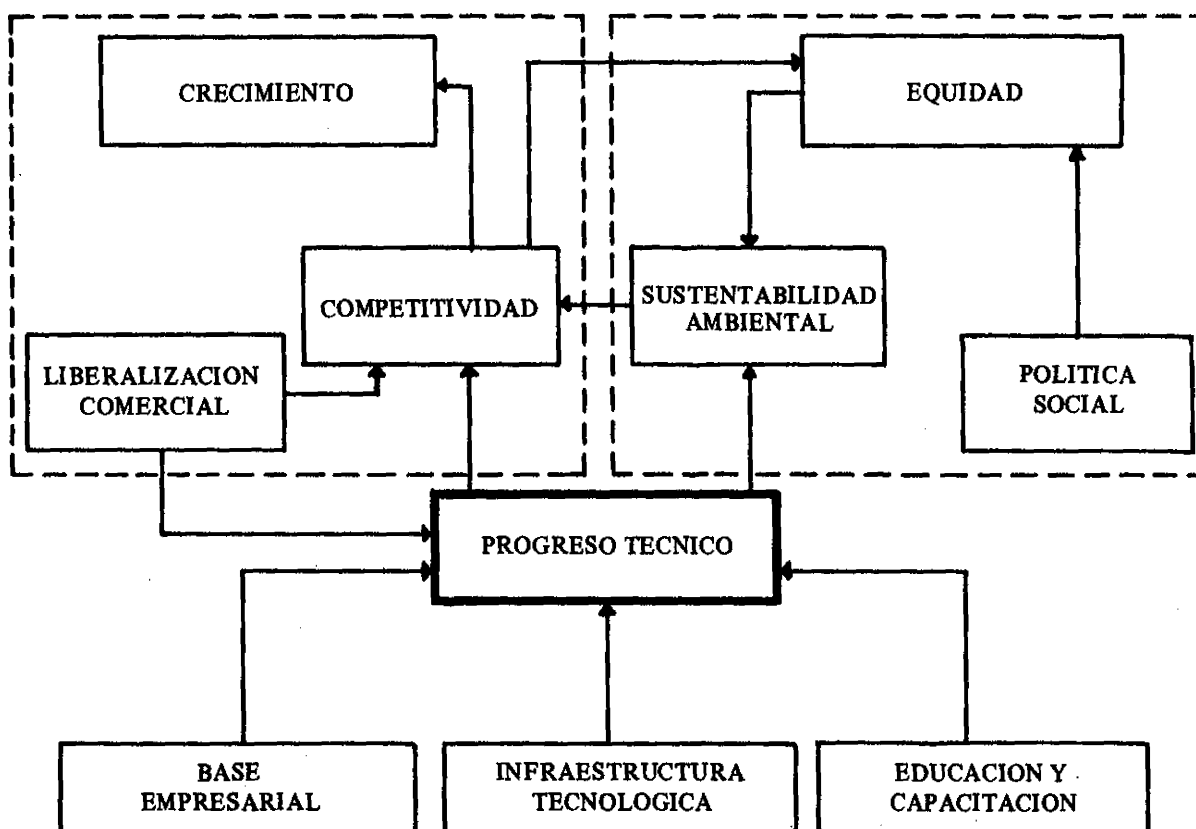
La incidencia de la competitividad sobre el crecimiento, que se retroalimenta por el apoyo que este último brinda a la incorporación de progreso técnico, ha sido ampliamente abordada y ejemplificada en un trabajo reciente de CEPAL (1990, cap. iv).

En el mismo documento se señala el efecto positivo que la competitividad puede tener bajo

ciertas circunstancias sobre la equidad, y se destaca que, sin embargo, para lograr esta última se requiere un esfuerzo significativo en materia de políticas sociales diseñadas con ese objetivo. Asimismo, se destaca la incidencia favorable que, en determinadas condiciones, puede tener la liberalización comercial tanto sobre la competitividad como sobre la incorporación de progreso técnico, factor determinante de la solidez a largo plazo de la inserción en el comercio internacional.

Las vinculaciones entre sustentabilidad y competitividad, la influencia del progreso sobre aquélla, así como el efecto negativo que la ausencia de equidad tiene sobre la sustentabilidad, también han sido analizados e ilustrados en otro trabajo reciente de CEPAL (1991, caps. v y vi).

Gráfico 8
RELACIONES DE CAUSALIDAD



Los tres elementos que aparecen en la parte superior izquierda del gráfico 8 —*apertura comercial, competitividad y crecimiento*—, constituyen el cuerpo central de la propuesta neoliberal, en una versión simplificada. Por su parte, los tres elementos que aparecen en la parte superior derecha del diagrama —*sustentabilidad ambiental, equidad y política social*—, corresponden a los ejes centrales de la propuesta ecológica, descrita también en forma muy simple. Ambas propuestas, a pesar de ser radicalmente diferentes, tienen un rasgo básico en común: omiten como factor relevante al progreso técnico. Esto explica por qué, desde la perspectiva neoliberal, se privilegia el crecimiento y la competitividad, en desmedro de la equidad y la sustentabilidad ambiental. Lo propio ocurre con la perspectiva ecológica, desde la cual el crecimiento y la competitividad deben “sacrificarse” en aras de la equidad y la sustentabilidad ambiental.

En ausencia de progreso técnico, la competitividad y la sustentabilidad son difíciles de compatibilizar, ya que no es posible lograr simultáneamente aumentos de producción y disminución del daño ambiental. En cambio, la incorporación de progreso técnico efectivamente permite compatibilizar los incrementos de producción con la sustentabilidad ambiental.

La necesidad imperiosa de compatibilizar competitividad y equidad explica la relevancia y centralidad que el progreso técnico adquiere en la propuesta de la CEPAL y, por consiguiente, la atención especial que se presta a los factores que inciden en que se materialicen la incorporación y la difusión del progreso técnico. Entre esos factores se destacan el sistema educativo y de capacitación, la base empresarial y la infraestructura tecnológica y de comunicación de que disponen los países (gráfico 8). En una situación de extrema debilidad de estos factores que sirven de soporte al proceso de incorporación y difusión del progreso técnico, es muy probable que la liberalización del comercio, aun cuando tenga un efecto positivo de corto plazo sobre la asignación de recursos (eficiencia estática), no pueda contribuir a desencadenar ese proceso que determina la fortaleza de la inserción en el comercio internacional.¹⁰

¹⁰ Véase un análisis de las políticas de apoyo a la competitividad en que se menciona precisamente la apertura co-

Las necesidades institucionales asociadas a la administración de un esquema de protección alta, indiscriminada y permanente son obviamente menores y cualitativamente diferentes de las que plantea un esquema sectorial y temporalmente selectivo orientado a inducir el aprendizaje tecnológico y la competitividad internacional.

La promoción industrial en un mercado protegido puede llegar a ser compatible con organismos públicos pasivos, mientras que el fortalecimiento de la competitividad internacional requiere de instituciones públicas dotadas de iniciativa y capacidad de convocatoria para articular a los distintos agentes productivos, educativos, de investigación, de financiamiento y de comercialización. En la fase anterior lo que se estimulaba era la inversión, con independencia de su competitividad internacional, tema este último que ahora adquiere evidente importancia.

Anteriormente, la industria tenía escasos vínculos con los sectores de recursos naturales y requería apoyo limitado de los servicios especializados de apoyo a la gestión empresarial y sus necesidades en materia de actualización permanente de sus recursos humanos eran más bien retóricas. En esos tres planos la situación ha cambiado radicalmente. La cooperación de las empresas entre sí y con los organismos públicos especializados es ahora requisito de sobrevivencia, lo que presupone comunicación permanente y confianza recíproca, ingredientes que faltan en la fase anterior. La ineficiencia en las plantas, o en la infraestructura de transporte, comercialización y comunicaciones, se transfería anteriormente a los consumidores cautivos. La superación de esa ineficiencia se convierte ahora en imperativo compartido. Las relaciones sistemáticamente conflictivas entre el sector empresarial y laboral resultan incompatibles con la elevación de la productividad y la inserción sólida en el comercio internacional, pero pueden sustentarse

mercial, la educación y la capacitación, las políticas tecnológicas y la ampliación de la base empresarial, en CEPAL, 1990, cap. IV. En los últimos años, motivados a lo menos parcialmente por las asimétricas relaciones entre Estados Unidos y Japón, diversos autores han efectuado importantes aportaciones que buscan hacer endógena la innovación tecnológica y la acumulación de conocimientos en los modelos de crecimiento. Véase una revisión reciente de estas contribuciones en Mujica, 1990.

en mercados cautivos, traduciéndose en elevación de precios, discontinuidad en la oferta y disminución de la calidad. En síntesis, la innovación exigida al Estado y a su vinculación con el sector empresarial y laboral trasciende el ámbito necesario, pero no suficiente, de la mantención de los equilibrios macroeconómicos.

En la empresa surgen también necesidades de innovación institucional de gran envergadura, motivadas por la apertura al comercio internacional unida a la transición a un nuevo patrón tecnológico. La estructura empresarial jerarquizada y compartimentalizada por funciones tiende a evolucionar hacia una red coordinada de unidades con mayor autonomía. Esto plantea exigencias en cuanto a formación de personal, visión de conjunto y disposición al trabajo de equipo. El funcionamiento de las empresas previamente inspirado en tendencias de estandarización y optimización se desplaza hacia formas que favorezcan una rápida respuesta a las demandas de mercados segmentados y cambiantes, y una continua asimilación del cambio técnico (Pérez, 1991).

Lo anterior sugiere la importancia que adquiere la innovación institucional en el propio sistema educativo, donde surgen como objetivos estratégicos la búsqueda de la inserción en el comercio internacional junto con el fortalecimiento de la ciudadanía, y la descentralización como criterio para la nueva institucionalidad educativa, junto con el fortalecimiento de la integración nacional. En el plano de las políticas, aparece la conveniencia de reemplazar criterios cuantitativos de expansión de la oferta con escasa evaluación de resultados, hacia modalidades que evalúen desempeños y a la vez cautelen la equidad.

Con el propósito de contribuir a la formulación de políticas que fortalezcan la capacidad de absorción y difusión de progreso técnico en los países de América Latina, actualmente la CEPAL realiza investigaciones sobre algunos aspectos de esos tres pivotes en que se apoyan la incorporación y la difusión del progreso técnico: i) la estrategia educativa para la transformación productiva con equidad (en un esfuerzo conjunto con la UNESCO); ii) el progreso técnico y la competitividad internacional: estrategias nacionales, políticas sectoriales e internacionalización empresarial, y iii) las tecnologías de información y su impacto sobre la competitividad y la equidad.

La pertinencia del esquema analítico varía, obviamente, dependiendo de las características nacionales en cuanto al acervo de recursos naturales; el nivel de desarrollo educativo, empresarial y tecnológico; el tamaño del país y los rezagos en materia de equidad; la tradición de dinamismo, y la modalidad e intensidad de la inserción en el comercio internacional. Por esta razón, en cada una de las tres investigaciones mencionadas se analizan tanto situaciones nacionales como tendencias generales vigentes en la región.¹¹

Aunque el gráfico 8 no vincula en forma directa el crecimiento y la equidad, es útil reiterar que, dado el carácter sistémico de la competitividad internacional, no es viable alcanzar una sólida inserción en el comercio internacional si falta un grado razonable de cohesión social (equidad). Al mismo tiempo, dada la transparencia y creciente homogeneidad de las aspiraciones de la población, consolidar la equidad sin un esfuerzo sostenido en materia de competitividad tampoco es una tarea viable.

III

Reflexiones finales

De lo expuesto surgen algunas reflexiones de importancia para la formulación de estrategias y políticas de apoyo a la inserción internacional.

1. *Apertura y cambio institucional*

La apertura al exterior plantea exigencias de cambio institucional de alcance mayor que el que

sugiere su evaluación desde el punto de vista estrictamente comercial. Una economía y una sociedad concentradas en el mercado interno desarrollan una dinámica que en alguna medida

¹¹ Los tres estudios mencionados estarán disponibles en 1991.

prescinde del acontecer externo y de las señales que se generan en el exterior, salvo aquellas que se refieren a la demanda de los productos básicos de exportación, a las cuales se adecúa a través del nivel de actividad interno. El tránsito hacia una economía abierta presupone, además de los conocidos requisitos de política, el imperativo de regular y subordinar los conflictos internos —sociales y políticos— frente a los requisitos de estabilidad y credibilidad que impone el mercado internacional. Además es preciso incorporar en el proceso decisorio público y privado, de manera sistemática y permanente, las variadas señales económicas, financieras, culturales y tecnológicas que condicionan la inserción en el comercio internacional. Los temas señalados plantean un tercer requisito, que es el de crear la capacidad de innovación institucional imprescindible para, por una parte, regular conflictos internos y, por otra, adecuarse a los estímulos económicos, financieros y tecnológicos que provienen del exterior. La necesidad de esta innovación institucional, que se plantea a nivel gubernamental y privado, adquiere particular fuerza en ámbitos tan variados como los de la sustentabilidad ambiental y el sistema educativo, y puede incluso proyectarse al régimen político de gobierno.

En síntesis, la apertura al exterior trasciende la supresión de permisos de importación, la rebaja de los aranceles y la promoción de las exportaciones. Implica transitar hacia un nuevo marco institucional y de convivencia social y política. Dado que para la inserción en el comercio internacional se requiere un grado razonable de cohesión social y que ésta no se logra sin un crecimiento sostenido, el mayor desafío de innovación institucional es el de compatibilizar ambos propósitos en un contexto de democracia representativa.

2. La Iniciativa sobre impedimentos estructurales

Tal vez la ilustración más clara de la magnitud de los desafíos institucionales que plantea la inserción en el comercio internacional la proporciona el debate entre Estados Unidos y Japón respecto a los cambios estructurales que se requieren en ambos países para revertir sus crecientes desequilibrios comerciales y financieros. Entre septiembre de 1989 y julio de 1990 un grupo de funcionarios gubernamentales del más

alto nivel de ambos países elaboró una Iniciativa sobre impedimentos estructurales (*Structural Impediments Initiative*). El informe final del grupo fue dado a conocer el 28 de junio de 1990 (al día siguiente del anuncio por parte del Presidente de los Estados Unidos de la “Iniciativa para las Américas”).¹²

El objetivo central de ese ejercicio era el de identificar y resolver problemas estructurales en ambos países que constituyen impedimentos para su comercio y para el ajuste del balance de pagos, con miras a contribuir a la reducción de los desequilibrios en ese balance.

Específicamente, y a petición de los Estados Unidos, Japón abordó los siguientes temas: comportamiento japonés frente al ahorro y la inversión; política respecto al uso y valor de la tierra; sistema de distribución; regulaciones restrictivas del mercado; modalidades de funcionamiento de los grupos económicos, y mecanismos de fijación de precios. A su vez, Japón solicitó a la delegación de Estados Unidos reflexiones, proposiciones y compromisos sobre cambios institucionales en los siguientes ámbitos: comportamiento público y privado frente al ahorro y la inversión; factores que inciden en la elevación de competitividad de las empresas de Estados Unidos; regulaciones gubernamentales sobre exportaciones e importaciones; esfuerzo gubernamental en investigación y desarrollo, y, finalmente, educación y capacitación de la mano de obra.

En cada uno de estos ámbitos, las partes se comprometen a emprender innovaciones institucionales y de comportamiento conducentes a superar lo que denominan los “desequilibrios es-

¹² Por parte de los Estados Unidos participaron: Richard T. McCormack, Subsecretario de Estado; Charles H. Dallara, Secretario Asistente del Tesoro; S. Linn Williams, Representante Adjunto de Comercio; J. Michael Farren, Subsecretario de Comercio; John B. Taylor, miembro del Comité Presidencial de Consejeros Económicos; y James F. Rill, Fiscal General Adjunto. Por parte de Japón: Koji Watanabe, Viceministro de Relaciones Exteriores; Makoto Utsumi, Viceministro de Asuntos Internacionales del Ministerio de Finanzas; Naomichi Suzuki, Viceministro de Asuntos Internacionales del Ministerio de Comercio Internacional e Industria; y Tsuneo Unno, Viceministro de Asuntos Extranjeros de la Agencia Económica de Planificación (*Joint Report of the US-Japan Working Group on the Structural Impediments Initiative*, 28 de junio de 1990, informe dirigido al Presidente de los Estados Unidos y al Primer Ministro del Japón).

tructurales" que caracterizan el comercio entre los dos países.

Independientemente del grado en que se materialicen estos compromisos, lo que resulta trascendente es la convicción de ambos gobiernos, primero, de que existen impedimentos estructurales para alcanzar equilibrios comerciales y, segundo, de que la acción del mercado y la coordinación de políticas macroeconómicas resultan insuficientes para superarlos. En suma, la inserción exitosa en el comercio internacional plantea exigencias que los "precios correctos" por sí solos no resuelven.

3. *La Iniciativa para las Américas*

Las relaciones comerciales entre Estados Unidos y América Latina —que reflejan asimetría en el nivel de desarrollo, similitudes en la base de recursos naturales, y unidad geográfica— difieren radicalmente en estos aspectos de las relaciones comerciales entre Estados Unidos y Japón. Comparten, sin embargo, junto a la experiencia europea y a la relación Canadá-Estados Unidos, una necesidad básica: se requieren innovaciones institucionales en campos que trascienden el comercio para lograr resultados fructíferos.

Como se sabe, la Iniciativa para las Américas incluye los ámbitos del comercio, la inversión y la deuda. La respuesta de los gobiernos de América Latina ha sido básicamente positiva, reflejando en alguna medida la difundida aspiración de acceder al consumo de bienes y servicios modernos. Lo expuesto anteriormente sugiere la conveniencia de incluir en el largo proceso de negociación correspondiente una reflexión conjunta de América Latina, los Estados Unidos y Canadá respecto a temas de interés común que sin duda incidirán no sólo en la evolución de las negociaciones, sino también en sus posibles resultados. Entre los temas que podrían ser objeto de un análisis sistemático pueden mencionarse los siguientes: educación, medio ambiente, energía, investigación y desarrollo, y competitividad internacional. Aunque la naturaleza y la solución de los problemas respectivos son diferentes, se trata de temas respecto a los cuales tanto los países de América Latina como Estados Unidos están diseñando instituciones y formulando políticas que innovan con respecto al pasado y, en ese sentido, el intercambio de puntos de vista podría

ser provechoso. Más aún, independientemente de los plazos y de los resultados posteriores, el esfuerzo de reflexión conjunta sobre similitudes y diferencias en las respuestas a los respectivos desafíos estructurales puede generar efectos positivos, al llevar a una toma de conciencia, primero, de los variados requerimientos de innovación institucional y, segundo, de la necesidad de sustentar la inserción internacional en la incorporación y la difusión del progreso técnico (competitividad auténtica), y no —como sucedió en el pasado— en la caída de los salarios reales y en la depredación ambiental (competitividad espuria). El desarrollo de capacidad técnica a nivel gubernamental y empresarial para emprender negociaciones de esta naturaleza con Estados Unidos constituye un activo valioso para explorar nuevas formas de vinculación con Europa y Asia. En suma, prepararse para enfrentar seriamente este ejercicio es una tarea deseable en sí misma.

4. *Competitividad, sustentabilidad ambiental e incorporación de progreso técnico*

Se ha hecho general en los países desarrollados la percepción de que la industrialización es uno de los factores importantes del deterioro ambiental. En América Latina, con las consabidas especificidades nacionales, el proceso de industrialización acompañó, con omisiones y variaciones, las tendencias de los países desarrollados. Para los años noventa se plantea que la industrialización constituye el eje de la transformación productiva, principalmente por ser portadora de la incorporación y difusión del progreso técnico, pero también porque en las nuevas circunstancias debe sobrepasar el estrecho marco sectorial en que se la ha abordado y enlazarse con las explotaciones primarias y el área de servicios, de manera de integrar el sistema productivo y hacer más homogéneos los niveles de productividad. La superación del encapsulamiento sectorial es una de las claves de la transformación productiva y de la nueva fase de la industrialización. En la región se manifiesta con rezago la conciencia ambiental que es generalizada en los países desarrollados. En América Latina, dada su dotación de recursos naturales y su inserción en el comercio internacional construida predominantemente a partir de ellos, la sustentabilidad ambiental no

sólo influye en la calidad de vida sino también en el nivel de vida de la población.

Las propuestas que tienen como eje la racionalidad estrictamente económica privilegian los objetivos de crecimiento y competitividad internacional, otorgándole un carácter subsidiario a la sustentabilidad ambiental y a la equidad. Por su parte, aquellas propuestas que se centran en la ecología privilegian la equidad y la sustentabilidad ambiental, desplazando a una posición subsidiaria el crecimiento y la competitividad internacional. De lo expuesto en este trabajo se desprende que la incorporación y la difusión del progreso técnico contribuyen a compatibilizar la competitividad internacional y la sustentabilidad ambiental. En esa medida, favorece la convergencia entre los objetivos de crecimiento y equidad. Para lograr que esta virtualidad se materialice, se necesitan, sin embargo, innovaciones institucionales dentro de las empresas y del gobierno, y en las relaciones entre ambos.

5. *El ámbito sectorial*

El decenio de 1980 estuvo dominado por el imperativo de cautelar los equilibrios macroeconómicos. En muchos países de la región se asistió al colapso de buena parte de las instituciones públicas, lo que contribuyó a justificar la falta de atención respecto a las políticas sectoriales. Los esfuerzos por lograr una inserción internacional más sólida, la intensificación de la competencia internacional, las reacciones proteccionistas y las negociaciones internacionales, regionales y globales, han dejado en evidencia que la dimensión sectorial tiene extraordinaria gravitación. Las diferencias en cuanto a dinamismo, contenido tecnológico, estructuras de mercado, estrategias empresariales, efectos sociales y regionales, y gravitación política, apuntan a la necesidad de fortalecer el establecimiento de equipos sectoriales, gubernamentales y privados, con capacidad para explorar potencialidades y debilidades, así como para enfrentar las cada vez más duras negociaciones internacionales. Lo expuesto en las secciones anteriores deja en evidencia la importancia de un posicionamiento favorable y, por ende, de las políticas sectoriales destinadas a lograrlo.

En los años noventa, los países de América Latina tendrán que complementar los esfuerzos hechos en el ámbito macroeconómico con un es-

fuerzo comparable en el establecimiento de grupos sectoriales de excelencia integrados por representantes de sectores gubernamentales, empresariales, educacionales y científico-tecnológicos. Los países desarrollados y los países en desarrollo exitosos de otras latitudes parecen haber comprendido siempre que uno de los propósitos de cautelar los equilibrios macroeconómicos es precisamente el de poder impulsar políticas sectoriales imprescindibles para enfrentar los desafíos del cambio tecnológico, la competencia internacional y el impacto social regional de la transformación productiva.

6. *Estrategias de inserción internacional*

El ejercicio empírico sobre competitividad anteriormente descrito, no obstante su simplicidad y sus limitaciones, ofrece algunas sugerencias en relación con las estrategias de inserción en el comercio internacional:

i) La incorporación de progreso técnico tiene importancia tanto en lo que se refiere a las características de los distintos rubros como a la eficiencia organizativa con que éstos se producen y comercializan. Tan importante como la reconocida relación entre posicionamiento y progreso técnico, es aquella que vincula progreso técnico y eficiencia organizativa para la competitividad internacional.

ii) Nadie tiene garantizado el éxito en el mercado internacional y son muchas y variadas las vías a través de las cuales éste puede alcanzarse. El apoyo sistémico a la incorporación y difusión del progreso técnico, así como la selectividad en los esfuerzos de promoción, aparecen como las únicas constantes que acompañan las experiencias exitosas.

iii) Los recursos naturales, no obstante que en general se caracterizan por un menor dinamismo, ofrecen potencialidades significativas en términos de generación de divisas, aprendizaje empresarial, excedentes disponibles para ser invertidos en otras áreas, impulso a la innovación tecnológica en actividades conexas y, en algunos casos, crecimiento elevado y sostenido. En el futuro, los recursos naturales y la sustentabilidad ambiental estarán estrechamente ligados.

iv) Las manufacturas no basadas en recursos naturales, que por cierto incluyen los equipos e insumos utilizados en la transformación de los

recursos naturales, constituyen una proporción mayoritaria y creciente del comercio internacional. Mejorar el posicionamiento en esos rubros constituye una evidente prioridad.

v) Los rubros en que coinciden dinamismo y elevada eficiencia (situación óptima) constituyen un núcleo potencial de difusión tecnológica para el resto del sector productivo. El reto en materia de innovación institucional es el de diseñar mecanismos e incentivos que induzcan esa difusión.

vi) Los rubros en que el país aumenta su participación a pesar de no ser dinámicos (situación de vulnerabilidad), pueden y deberían convertirse en plataforma para la diversificación sectorial. Tratándose de países pequeños, la fase de diversificación puede postergarse, pero en ningún caso olvidarse. Esa diversificación tendría

como meta alcanzar la especialización en otros rubros y no simplemente abordar una gama cada vez más amplia de actividades.

vii) Aquellos rubros dinámicos en que el país pierde participación (situación de oportunidades perdidas) requieren programas sectoriales de reestructuración que permitan recuperar las posiciones anteriormente alcanzadas.

viii) Retirarse de mercados en declinación (situación de retirada) puede parecer una opción sensata. Sin embargo, existen sectores que, no obstante su escaso dinamismo, podrían ofrecer aún por varios años una fuente de ingreso y de ocupación. Esta situación se presenta en algunos países de la región en rubros de exportación tradicionales. Cabe destacar que, en la medida de lo posible, son más convenientes las situaciones de vulnerabilidad que las de retirada.

Bibliografía

- Blómstrom, Magnus y Patricio Meller (1990): *Trayectorias divergentes. Comparaciones de un siglo de desarrollo económico latinoamericano y escandinavo*, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN) y Hachette.
- 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): *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*, L.C.G.1648 (Conf. 80/2)/Rev. 1, Santiago de Chile.
- Cohen, Stephen y John Zysman (1987): *Manufacturing Matters. The Myth of the Post-Industrial Economy*, Nueva York, Basic Books, Inc.
- Dertouzos, Michael L., Richard K. Lester, Robert M. Solow y The MIT Commission on Industrial Productivity (1989): *Made in America. Regaining the Productive Edge*, Cambridge, Mass., The Massachusetts Institute of Technology.
- División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología (1991a): Misión de apoyo a la reestructuración industrial en la República Dominicana, Santiago de Chile, mimeo.
- _____ (1991b): República Dominicana: propuesta de programa de promoción de exportaciones, Santiago de Chile, mimeo.
- Fajnzylber, Fernando (1990): *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío"*, Cuadernos de la CEPAL, N° 60, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.89.II.G.5.
- Freeman, Christopher (1987): *Technology Policy and Economic Performance: Lessons from Japan*, Londres, Pinter Publishers.
- Kuttner, Robert (1991): *The End of Laissez Faire*, Nueva York, Alfred A. Knopf, Inc.
- Mandeng, Ousmene (1991): Competitividad internacional, especialización y dinamismo de los mercados, Santiago de Chile, División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología, mimeo.
- Mujica, Patricio (1990): *Nuevos enfoques en la teoría del crecimiento económico: una evaluación*, LCR.933, Santiago de Chile, CEPAL.
- Pavitt, K. (1983): Patterns of technical change: evidence, theory and policy implications, *Papers in Science, Technology and Public Policy*, N° 3, Imperial College y Science Policy Research Unit, Universidad de Sussex.
- Peres, Wilson (1990): *Foreign Direct Investment and Industrial Development in Mexico*, Paris, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).
- Pérez, Carlota (1989): *Technical Change, Competitive Restructuring and Institutional Reform in Developing Countries*, Discussion Paper, N° 4, Washington, D.C., Banco Mundial y Science Policy Research Unit, Universidad de Sussex.
- _____ (1991): *National System of Innovation, Competitiveness and Technology*, Santiago de Chile, CEPAL, mimeo.
- Piore, Michael J. y Charles F. Sabel (1984): *The Second Industrial Divide*, Nueva York, Basic Books, Inc.
- Porter, M. (1990): *The Competitive Advantage of Nations*, Nueva York, Free Press.
- Prestowitz, Jr., Clyde V. (1988): *Trading Places. How We Allowed Japan to Take the Lead*, Nueva York, Basic Books, Inc.
- U.S.-Japan Working Group (1990): *Joint Report of the U.S.-Japan Working Group on the Structural Impediments Initiative*, Tokio, 28 de junio.
- Wright, Gavin (1990): The origins of American industrial success, 1879-1940, *The American Economic Review*, vol. 80, N° 4, Nashville, TN, The American Economic Association.
- Zysman, John y Laura Tyson (1983): *American Industry in International Competition*, Ithaca, Nueva York, Cornell University Press.

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 recientes de la CEPAL

Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 1989 (LC/G.1635-P). Santiago de Chile, diciembre de 1990, 821 pp.

Esta publicación es la versión completa y definitiva del *Estudio Económico* correspondiente a 1989. A lo largo de 1990 había aparecido parcialmente en fascículos.

La obra está dividida en tres partes. La primera incluye una visión de las tendencias principales de la economía de la región. A continuación analiza con más detalle el contexto internacional, el nivel de actividad, la oferta y la demanda globales; la inflación, el empleo y los salarios; el sector externo, y la deuda externa. Esta parte concluye con el análisis de la evolución de las economías del Caribe.

En la segunda parte se examina la transferencia de recursos externos de América Latina en la posguerra, y se considera la restricción que ella pone al crecimiento futuro.

En la tercera parte se analiza la evolución económica de cada país de la región en 1989.

Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 1990. (LC/G.1651-P) (Edición bilingüe español/inglés). Santiago de Chile, marzo de 1991, 722 pp.

El volumen consta de dos partes. La primera, titulada "Indicadores del desarrollo socioeconómico de América Latina y el Caribe", presenta series estadísticas actualizadas sobre desarrollo social y bienestar, crecimiento económico, formación de capital y financiamiento, comercio exterior y financiamiento externo. La segunda parte, "Series estadísticas de América Latina y el Caribe", incluye las series estadísticas sobre población, cuentas nacionales, precios internos, balance de pagos, financiamiento externo, endeudamiento externo, comercio exterior, recursos naturales y producción de bienes, servicios de infraestructura, empleo y condiciones sociales.

Cambios estructurales en los puertos y la competitividad comercio exterior de América Latina y el Caribe (LC/G.1633-P). Cuadernos de la CEPAL N° 65, Santiago de Chile, marzo de 1991, 141 pp.

Los usuarios de los puertos ya no están dispuestos a aceptar que la gestión del puerto y la fuerza laboral sigan amarradas a instituciones y tecnologías que responden a políticas económicas anteriores, crisis financieras pasadas y presiones de grupos determinados. Las instituciones e infraestructuras portuarias han solido estar estructuradas para lograr ciertos objetivos comerciales, políticos, sociales y estratégicos. Sin embargo, dadas las transformaciones que están ocurriendo en los servicios portuarios, los mercados, las tecnologías y el

ambiente legal, debe evaluarse de nuevo su utilización para alcanzar esos objetivos.

La evaluación de tales transformaciones constituye la base del presente estudio y se presenta en tres partes: primero, un marco conceptual; segundo, un análisis de los cambios en los servicios, el mercado, las tecnologías y las legislaciones; y tercero, conclusiones y recomendaciones. En el marco conceptual se incluye un breve panorama de la evolución de los puertos desde el siglo XVI y una descripción de un puerto virtual de América Latina y el Caribe —es decir, un puerto imaginario que reúne todos los elementos que caracterizan los puertos de la región— de modo que los principales problemas a que hacen frente los puertos de la región, tales como la necesidad de sistemas laborales competitivos, acceso para los transportistas, terminales especializados y sistemas electrónicos de información, puedan entenderse como expresiones contemporáneas de tendencias seculares. Al marco conceptual siguen análisis de los cambios en los servicios, el mercado, las tecnologías y las legislaciones, a fin de identificar las direcciones en que se mueve esta industria. Por ejemplo, en el mundo de hoy —interdependiente y rápidamente cambiante— una actitud pasiva de parte de los puertos frente a factores como el transporte terrestre, las aduanas, el costo de la fuerza laboral y la productividad, puede dar por resultado una reducción de la competitividad de las exportaciones del país en los mercados mundiales, una disminución de los ingresos de divisas y un aumento de la tasa nacional de desempleo. Por último, en las conclusiones y recomendaciones se hacen sugerencias respecto a políticas y planes que los países de América Latina y el Caribe podrían adoptar en lo relativo a sus puertos.

Impacto ambiental de la contaminación hídrica producida por la refinería estatal Esmeraldas: Análisis técnico-económico (LC/G.1637-P). Estudios e Informes de la CEPAL N° 80. Santiago de Chile, diciembre de 1990, 189 pp.

Evaluar económicamente el impacto ambiental de la producción y refinación del petróleo y sus derivados tiene gran importancia para el Ecuador, dada la trascendencia económica, social y ambiental de esta producción en la actividad general del país. En el trabajo se analizan los efectos que provocan la refinería y el terminal petrolero de Balao en un ecosistema relativamente frágil, como son los ríos Esmeraldas y Teaone y la desembocadura del Esmeraldas en el mar. La vulnerabilidad ecosistémica de ese sector deriva de que los ríos y el mar configuran un conjunto de subsistemas en una zona del trópico húmedo, donde los efectos contaminantes de la refinería se potencian además con los problemas que derivan de un desarrollo urbano y económico sujeto a una débil dirección política y carente de toda norma de tipo espacial, social, o ambiental.

por esta razón, los problemas de contaminación hídrica en los ríos mencionados, lejos de reducirse a la problemática específica de la refinería o de las operaciones de carguío del terminal, conciernen igualmente a otras áreas.

El trabajo consta de una parte central y varios anexos. En la parte central hay tres artículos: el primero, de Fabián Sandoval, se refiere a los problemas de desarrollo de la región de Esmeraldas; el segundo, de Jorge Jurado, analiza el proceso productivo de la refinería y las causas de la contaminación;

en el último, de Hernán Durán, se efectúa la evaluación económica del impacto ambiental propiamente tal.

En los anexos, cinco en total, se incorporan todos aquellos aspectos más directamente vinculados al proceso de refinación y a la contaminación.

El desarrollo sustentable: Transformación productiva, equidad y medio ambiente (LC/G.1648/Rev.2-P). Santiago de Chile, mayo de 1991, 146 pp.

El documento se inspira en seis ideas centrales, que constituyen los hilos conductores de los distintos capítulos. La primera da por superado el debate de antaño, en el cual se establecían oposiciones entre la preocupación ambiental y el objetivo del desarrollo. Es cierto que esa oposición frecuentemente se plantea sobre todo a nivel microeconómico; no obstante, en la actualidad no cabe duda de que la preocupación ambiental es legítima y de sobra justificada, tanto en sociedades desarrolladas como en desarrollo. Lo dicho es especialmente válido en el caso de América Latina y el Caribe, cuyas economías se apoyan fundamentalmente en la explotación de recursos naturales, muchos de ellos susceptibles de degradación irreversible. Así, los responsables de la política económica de la región se encuentran en la necesidad de incorporar entre sus variables la de la sustentabilidad ambiental, no sólo para responder a las necesidades de las generaciones venideras, sino también como un elemento vital para asegurar el crecimiento sostenido en beneficio de las generaciones actuales.

Dicho lo anterior, una segunda idea central es que tanto el origen como las consecuencias de los problemas ambientales son distintos en los países en desarrollo y en los desarrollados. En los primeros, dichos problemas suelen estar asociados a situaciones de escasez de recursos; en los desarrollados, al consumismo e incluso al derroche de recursos que surge de la abundancia. Así, los problemas ecológico-ambientales tienen expresiones distintas en unos y otros.

En tercer lugar, se plantea que la relación del hombre con la naturaleza empieza a nivel del individuo, pasa por la comunidad, el distrito, la región, el país, las zonas ecológicas de interés común a varios países, el continente y el mundo. No son nítidamente separables los fenómenos locales de los nacionales o de los mundiales, ya que existen influencias recíprocas entre todos ellos. De ahí que el presente documento aborde a la vez el esfuerzo interno para incorporar la variable ambiental en el proceso de desarrollo y el esfuerzo internacional para resolver problemas comunes a través de la cooperación.

En cuarto lugar, y tomando en cuenta los múltiples vínculos que existen entre desarrollo y medio ambiente, se considera vital comprender la sustentabilidad del desarrollo dentro de un contexto amplio, que vaya más allá de las preocupaciones relativas al capital natural. Desde esta perspectiva, el desarrollo sustentable conduce hacia un equilibrio dinámico entre todas las formas de capital o patrimonio que participan en el esfuerzo nacional y regional: humano, natural, físico, financiero, institucional y cultural.

En quinto lugar, se afirma que la incorporación de la preocupación ambiental al proceso de desarrollo exige un esfuerzo sistémico, que abarca también la conducción de la política económica, la gestión de los recursos naturales, la

innovación tecnológica, la participación de amplios estratos de la población, la educación, la consolidación de instituciones, la inversión y la investigación.

Finalmente, se postula que la cooperación internacional no debe limitarse a enfrentar problemas ambientales en forma aislada. Así como el esfuerzo de desarrollo es inseparable de la defensa ambiental, y numerosos problemas ambientales son consecuencia de fenómenos vinculados al subdesarrollo, la cooperación internacional debe ocuparse en forma integrada de impulsar el desarrollo y de defender el medio ambiente; o, si se quiere, debe destinarse a un desarrollo ambientalmente sustentable.

Los grandes cambios y la crisis: Impacto sobre la mujer en América Latina y el Caribe (LC/G.1592-P). Santiago de Chile, diciembre de 1990, 271 pp.

La preocupación por la integración de la mujer en el desarrollo forma parte de un proceso más amplio de toma de conciencia que se ha dado en el mundo contemporáneo desde hace varias generaciones, pero que adquirió mayor dinamismo a partir de la posguerra. Se trata de un proceso que abarca los temas del cambio económico, tecnológico, social y cultural, y que en las últimas décadas se amplía y profundiza.

El impulso que dieron las Naciones Unidas a actividades vinculadas con la promoción de la mujer, a partir de la proclamación del año y luego del decenio sobre el tema, tuvo como resultado una profusión de estudios, investigaciones y acciones que se difundieron con amplitud y se vincularon con casi todos los problemas contemporáneos, dando lugar a un abanico inmenso de perspectivas, puntos de vista, orientaciones y finalidades.

Algunas de estas vinculaciones se produjeron con facilidad y naturalidad; otras aún hoy resultan difíciles. La perspectiva de un decenio obliga a una reflexión sobre lo andado, exige una sistematización del conocimiento acumulado y un compromiso de mayor precisión con las acciones y las estrategias.

Después de casi dos décadas de trabajo en el tema de la mujer, hay conocimientos más decantados sobre la materia y mayor claridad sobre ciertos aspectos menos conocidos. Por su parte, la CEPAL, desde la perspectiva de un desarrollo integral, equitativo, que requiere la incorporación de todos los miembros de la sociedad, ha mantenido una constante preocupación por la participación plena de las mujeres.

El primer estudio del volumen se inicia con una síntesis muy breve de los principales objetivos e ideales que han servido de inspiración a las Naciones Unidas en esta materia y que dan sentido a su labor futura. En seguida se esbozan algunos elementos que caracterizaron el escenario latinoamericano a fines del decenio, mostrando los efectos de las profundas transformaciones de las últimas décadas y los de la crisis de los años ochenta, cuyo alcance excedió las expectativas. Se examinan muy someramente las orientaciones y los significados de las transformaciones en un período que abarca aproximadamente treinta años, y se analiza el tema de la crisis desde la perspectiva de sus efectos en áreas y grupos concretos, y de sus repercusiones más importantes sobre la situación de la mujer. Así, se señalan los grandes cambios en la situación de las mujeres en la región y se destacan algunas áreas pertinentes para el análisis del sector, tanto en el ámbito

público (empleo, educación, legislación, participación política) como en el ámbito privado (familia), prestando atención preferente a la situación de los grupos especialmente vulnerables de mujeres. Asimismo, el examen de logros y obstáculos en relación con las grandes orientaciones y mandatos pertinentes permite concluir que el proceso ha sido sumamente multifacético y contradictorio, y que los mayores avances se han logrado en lo que toca a los aspectos formales y al reconocimiento del tema en los ámbitos mundial y nacional.

Por último, se sintetizan algunas reflexiones sobre políticas para las mujeres, con miras a evitar que la crisis anule los avances ya hechos. Desde esta perspectiva se destacan especialmente ciertos grupos cuyas necesidades concretas deben ser atendidas en forma diferencial para promover una real igualdad social: mujeres del sector popular urbano, mujeres rurales, mujeres jóvenes, jefas de hogar y otras.

Las conclusiones, tras reafirmar la vigencia del tema, destacan las especiales necesidades surgidas al respecto en el período de crisis y reiteran la importancia de la voluntad política para el logro de los objetivos y metas de las Estrategias de Nairobi orientadas hacia el futuro para el adelanto de la mujer. Terminado el Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer, iniciado un nuevo período más incierto y bastante menos optimista, es hora de asumir con mayor creatividad y realismo la preparación de programas que permitan reanudar un desarrollo con mayor participación de las mujeres.

Factores sociales de riesgo de muerte en la infancia (LC/DEM.G.88). Santiago de Chile, octubre de 1990, 116 pp.

Los objetivos generales de la investigación son los de documentar sistemáticamente las tendencias de la mortalidad en la niñez en una variedad de países subdesarrollados, y al mismo tiempo explorar en qué medida estas tendencias guardan relación con los indicadores del desarrollo socioeconómico y con las políticas de salud de cada país.

Como parte de los objetivos más específicos se estudia, mediante un modelo de regresión múltiple, la medida en que los riesgos de muerte en la niñez están asociados con una serie de características de la madre y del hogar, investigadas en censos y encuestas, y el efecto de esas características en la mortalidad de los primeros años de vida. Con el objeto de proporcionar insumos más directos para la aplicación de programas de salud, se identifican los subgrupos de población expuestos a los riesgos de muerte en la niñez más altos y que por lo tanto necesitan atención prioritaria. Este tipo de información es de gran utilidad para los planificadores, ya que permite un uso más eficiente y racional de los recursos asignados al sector salud.

Para cumplir con los objetivos propuestos, se aplicó en los tres países incluidos —Costa Rica, Honduras y Paraguay— una metodología de análisis similar. La mortalidad en la niñez se analizó a partir de la información sobre el número total de hijos nacidos vivos y de hijos sobrevivientes o fallecidos declarados por las mujeres en censos y encuestas recientes; por su parte, los factores de riesgo de muerte en esta etapa de la vida se estudiaron utilizando los datos sobre las características socioeconómicas y geográficas investigadas en dichas fuentes.

En el primer capítulo del trabajo se presenta un marco de referencia para el análisis de los determinantes de la sobrevivencia en la infancia que permite orientar el análisis realizado en cada uno de los países incluidos. En el segundo capítulo se desarrolla en detalle la metodología utilizada en los estudios de casos para el análisis de la mortalidad en la niñez y su relación con los factores sociales y económicos considerados. En los capítulos siguientes se presentan los tres estudios de países.

Para cada uno de los países analizados se presentan algunas conclusiones acerca de las repercusiones de los resultados obtenidos para los fines de las políticas relacionadas con acciones de salud.



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 *África y América Latina: perspectivas de la cooperación interregional*, 1983, 286 pp.
- 8 *Sobrevivencia campesina en ecosistemas de altura*, vols. I y II, 1983, 720 pp.
- 9 *La mujer en el sector popular urbano. América Latina y el Caribe*, 1984, 349 pp.
- 10 *Avances en la interpretación ambiental del desarrollo agrícola de América Latina*, 1985, 236 pp.
- 11 *El decenio de la mujer en el escenario latinoamericano*, 1986, 216 pp.
- 11 *The decade for women in Latin America and the Caribbean: background and prospects*, 1988, 215 pp.
- 12 *América Latina: sistema monetario internacional y financiamiento externo*, 1986, 416 pp.
- 12 *Latin America: international monetary system and external financing*, 1986, 405 pp.
- 13 *Raúl Prebisch: Un aporte al estudio de su pensamiento*, 1987, 146 pp.
- 14 *Cooperativismo latinoamericano: antecedentes y perspectivas*, 1989, 371 pp.
- 15 *CEPAL, 40 años (1948-1988)*, 1988, 85 pp.

- 15 *ECLAC 40 Years (1948-1988)*, 1989, 83 pp.
- 16 *América Latina en la economía mundial*, 1988, 321 pp.
- 17 *Gestión para el desarrollo de cuencas de alta montaña en la zona andina*, 1988, 187 pp.
- 18 *Políticas macroeconómicas y brecha externa: América Latina en los años ochenta*, 1989, 201 pp.
- 19 *CEPAL, Bibliografía, 1948-1988*, 1989, 648 pp.
- 20 *Desarrollo agrícola y participación campesina*, 1989, 404 pp.
- 21 *Planificación y gestión del desarrollo en áreas de expansión de la frontera agropecuaria en América Latina*, 1989, 113 pp.
- 22 *Transformación ocupacional y crisis social en América Latina*, 1989, 243 pp.
- 23 *La crisis urbana en América Latina y el Caribe: reflexiones sobre alternativas de solución*, 1990, 197 pp.
- 24 *The environmental dimension in development planning I*, 1991, 302 pp.
- 25 *Transformación productiva con equidad*, 1990, 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.
- 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.
- 8 *La industrialización latinoamericana en los años setenta*, 1975, 2ª ed. 1984, 116 pp.
- 9 *Dos estudios sobre inflación 1972-1974. La inflación en los países centrales. América Latina y la inflación importada*, 1975, 2ª ed. 1984, 57 pp.
- s/n *Canada and the foreign firm*, D. Pollock, 1976, 43 pp.
- 10 *Reactivación del mercado común centroamericano*, 1976, 2ª ed. 1984, 149 pp.
- 11 *Integración y cooperación entre países en desarrollo en el ámbito agrícola*, por Germánico Salgado, 1976, 2ª ed. 1985, 62 pp.
- 12 *Temas del nuevo orden económico internacional*, 1976, 2ª ed. 1984, 85 pp.
- 13 *En torno a las ideas de la CEPAL: desarrollo, industrialización y comercio exterior*, 1977, 2ª ed. 1985, 57 pp.
- 14 *En torno a las ideas de la CEPAL: problemas de la industrialización en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 46 pp.
- 15 *Los recursos hidráulicos de América Latina. Informe regional*, 1977, 2ª ed. 1984, 75 pp.
- 15 *The water resources of Latin America. Regional report*, 1977, 2ª ed. 1985, 79 pp.
- 16 *Desarrollo y cambio social en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 59 pp.
- 17 *Estrategia internacional de desarrollo y establecimiento de un nuevo orden económico internacional*, 1977, 3ª ed. 1984, 61 pp.
- 17 *International development strategy and establishment of a new international economic order*, 1977, 3ª ed. 1985, 59 pp.
- 18 *Raíces históricas de las estructuras distributivas de América Latina*, por A. di Filippo, 1977, 2ª ed. 1983, 64 pp.
- 19 *Dos estudios sobre endeudamiento externo*, por C. Massad y R. Zahler, 1977, 2ª ed. 1986, 66 pp.
- s/n *United States - Latin American trade and financial relations: some policy recommendations*, S. Weintraub, 1977, 44 pp.
- 20 *Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina*, 1978, 3ª ed. 1985, 134 pp.
- 21 *25 años en la agricultura de América Latina: rasgos principales 1950-1975*, 1978, 2ª ed. 1983, 124 pp.
- 22 *Notas sobre la familia como unidad socioeconómica*, por Carlos A. Borsotti, 1978, 2ª ed. 1984, 60 pp.
- 23 *La organización de la información para la evaluación del desarrollo*, por Juan Sourrouille, 1978, 2ª ed. 1984, 61 pp.
- 24 *Contabilidad nacional a precios constantes en América Latina*, 1978, 2ª ed. 1983, 60 pp.
- s/n *Energy in Latin America: The Historical Record*, J. Mullen, 1978, 66 pp.
- 25 *Ecuador: desafíos y logros de la política económica en la fase de expansión petrolera*, 1979, 2ª ed. 1984, 153 pp.

SERIES MONOGRAFICAS

Cuadernos de la CEPAL

- 1 *América Latina: el nuevo escenario regional y mundial/Latin America: the new regional and world setting*, (bilingüe), 1975, 2ª ed. 1985, 103 pp.
- 2 *Las evoluciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 2ª ed. 1984, 73 pp.
- 2 *Regional appraisals of the international development strategy*, 1975, 2ª ed. 1985, 82 pp.
- 3 *Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina*, 1975, 2ª ed. 1984, 103 pp.
- 4 *Relaciones comerciales, crisis monetaria e integración económica en América Latina*, 1975, 85 pp.
- 5 *Síntesis de la segunda evaluación regional de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 72 pp.
- 6 *Dinero de valor constante. Concepto, problemas y experiencias*, por Jorge Rose, 1975, 2ª ed. 1984, 43 pp.
- 7 *La coyuntura internacional y el sector externo*, 1975, 2ª ed. 1983, 106 pp.

- 26 *Las transformaciones rurales en América Latina: ¿desarrollo social o marginación?*, 1979, 2ª ed. 1984, 160 pp.
- 27 *La dimensión de la pobreza en América Latina*, por Oscar Altimir, 1979, 2ª ed. 1983, 89 pp.
- 28 *Organización institucional para el control y manejo de la deuda externa. El caso chileno*, por Rodolfo Hoffman, 1979, 35 pp.
- 29 *La política monetaria y el ajuste de la balanza de pagos: tres estudios*, 1979, 2ª ed. 1984, 61 pp.
- 29 **Monetary policy and balance of payments adjustment: three studies**, 1979, 60 pp.
- 30 *América Latina: las evaluaciones regionales de la estrategia Internacional del desarrollo en los años setenta*, 1979, 2ª ed. 1982, 237 pp.
- 31 *Educación, imágenes y estilos de desarrollo*, por G. Rama, 1979, 2ª ed. 1982, 72 pp.
- 32 *Movimientos internacionales de capitales*, por R. H. Arriazu, 1979, 2ª ed. 1984, 90 pp.
- 33 *Informe sobre las inversiones directas extranjeras en América Latina*, por A. E. Calcagno, 1980, 2ª ed. 1982, 114 pp.
- 34 *Las fluctuaciones de la industria manufacturera argentina, 1950-1978*, por D. Heymann, 1980, 2ª ed. 1984, 234 pp.
- 35 *Perspectivas de reajuste industrial: la Comunidad Económica Europea y los países en desarrollo*, por B. Evers, G. de Groot y W. Wagenmans, 1980, 2ª ed. 1984, 69 pp.
- 36 *Un análisis sobre la posibilidad de evaluar la solvencia crediticia de los países en desarrollo*, por A. Saieh, 1980, 2ª ed. 1984, 82 pp.
- 37 *Hacia los censos latinoamericanos de los años ochenta*, 1981, 146 pp.
- s/n **The economic relations of Latin America with Europe**, 1980, 2ª ed. 1983, 156 pp.
- 38 *Desarrollo regional argentino: la agricultura*, por J. Martín, 1981, 2ª ed. 1984, 111 pp.
- 39 *Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina*, por C. Filgueira y C. Geneletti, 1981, 2ª ed. 1985, 162 pp.
- 40 *Programa de acción regional para América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1984, 62 pp.
- 40 **Regional programme of action for Latin America in the 1980s**, 1981, 2ª ed. 1984, 57 pp.
- 41 *El desarrollo de América Latina y sus repercusiones en la educación. Alfabetismo y escolaridad básica*, 1982, 246 pp.
- 42 *América Latina y la economía mundial del café*, 1982, 95 pp.
- 43 *El ciclo ganadero y la economía argentina*, 1983, 160 pp.
- 44 *Las encuestas de hogares en América Latina*, 1983, 122 pp.
- 45 *Las cuentas nacionales en América Latina y el Caribe*, 1983, 100 pp.
- 45 **National accounts in Latin America and the Caribbean**, 1983, 97 pp.
- 46 *Demanda de equipos para generación, transmisión y transformación eléctrica en América Latina*, 1983, 193 pp.
- 47 *La economía de América Latina en 1982: evolución general, política cambiaria y renegociación de la deuda externa*, 1984, 104 pp.
- 48 *Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina*, 1984, 102 pp.
- 49 *La economía de América Latina y el Caribe en 1983: evolución general, crisis y procesos de ajuste*, 1985, 95 pp.
- 49 **The economy of Latin America and the Caribbean in 1983: main trends, the impact of the crisis and the adjustment processes**, 1985, 93 pp.
- 50 *La CEPAL, encarnación de una esperanza de América Latina*, por Hernán Santa Cruz, 1985, 77 pp.
- 51 *Hacia nuevas modalidades de cooperación económica entre América Latina y el Japón*, 1986, 233 pp.
- 51 **Towards new forms of economic co-operation between Latin America and Japan**, 1987, 245 pp.
- 52 *Los conceptos básicos del transporte marítimo y la situación de la actividad en América Latina*, 1986, 112 pp.
- 52 **Basic concepts of maritime transport and its present status in Latin America and the Caribbean**, 1987, 114 pp.
- 53 *Encuestas de ingresos y gastos. Conceptos y métodos en la experiencia latinoamericana*, 1986, 128 pp.
- 54 *Crisis económica y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento*, 1986, 123 pp.
- 54 **The economic crisis: Policies for adjustment, stabilization and growth**, 1986, 125 pp.
- 55 *El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones*, 1987, 184 pp.
- 55 **Latin American and Caribbean development: obstacles, requirements and options**, 1987, 184 pp.
- 56 *Los bancos transnacionales y el endeudamiento externo en la Argentina*, 1987, 112 pp.
- 57 *El proceso de desarrollo de la pequeña y mediana empresa y su papel en el sistema industrial: el caso de Italia*, 1988, 112 pp.
- 58 *La evolución de la economía de América Latina en 1986*, 1988, 99 pp.
- 58 **The evolution of the Latin American Economy in 1986**, 1988, 95 pp.
- 59 **Protectionism: regional negotiation and defence strategies**, 1988, 261 pp.
- 60 *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" "casillero vacío"*, por F. Fajnzylber, 1989, 2ª ed. 1990, 176 pp.
- 60 **Industrialization in Latin America: from the "Black Box" to the "Empty Box"**, F. Fajnzylber, 1990, 172 pp.
- 61 *Hacia un desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe: restricciones y requisitos*, 1989, 94 pp.

- 61 *Towards sustained development in Latin America and the Caribbean: restrictions and requisites*, 1989, 93 pp.
- 62 *La evolución de la economía de América Latina en 1987*, 1989, 87 pp.
- 62 *The evolution of the Latin American economy in 1987*, 1989, 84 pp.
- 63 *Elementos para el diseño de políticas industriales y tecnológicas en América Latina*, 1990, 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 *Serie histórica 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.

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 noreste 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.

Asociación de Economía para América Latina y el Caribe (en formación)

El 6 de abril de 1991 unos 50 economistas interesados directamente en los asuntos latinoamericanos se encontraron en el XVI Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos en Washington D.C., para examinar la idea de crear una asociación a la que se dio el nombre provisional de Asociación de Economía para América Latina y el Caribe.

Al final de esa reunión se creó un pequeño comité organizador (los nombres de sus integrantes y las organizaciones a las que pertenecen aparecen más abajo). Este comité se abocará a redactar los estatutos de la Asociación (que se enviarán a todos los interesados para obtener sus observaciones), a identificar un directorio inicial de envergadura y bien equilibrado, y a promover la incorporación del grupo a la *Allied Social Science Association* (ASSA).

Para obtener más información sírvase dirigirse a cualquiera de las personas que se enumeran a continuación:

Michael E. Conroy	Univ. of Texas at Austin	512/471-1724	FAX: 512/471-3510
David J. Fike	Univ. of Maryland	301/405-3557	
Nora Lustig	Brookings Institution	202/797-6027	FAX: 202/797-6027
Robin Marsh	Stanford University	415/548-0589	
Darryl McLeod	Fordham University	212/579-2225	FAX: 914/332-9698
Claudia Schatan	CEPAL/México	525/250-2225	FAX: 525/531-1151
Sarah Stookey	Univ. of Cal. Riverside	714/787-5037	FAX: 714/787-5685

ESTUDIOS INTERNACIONALES

Consejo de Redacción: PILAR ARMANET, RAIMUNDO BARROS, FERNANDO CEPEDA, FELIPE HERRERA, ENRIQUE IGLESIAS, MARIA TERESA INFANTE C., HELIO JAGUARIBE, ALBERTO VAN KLAVEREN, GUSTAVO LAGOS, CÁNDIDO MÉNDES, HERALDO MUÑOZ, FRANCISCO ORREGO VICUÑA, CLEANTHO DE PAIVA LEITE, CARLOS PÉREZ LLANA, GUADALUPE RUIZ-GIMÉNEZ, ROBERTO RUSSELL, GERMÁNICO SALGADO, WALTER SÁNCHEZ, OSVALDO SUNKEL, LUCIANO TOMASSINI, VÍCTOR URQUIDI, CLAUDIO VÉLIZ, MANFRED WILHELMY

Fundador: CLAUDIO VÉLIZ

Director: LUCIANO TOMASSINI

Publicada por el Instituto de Estudios Internacionales de la
Universidad de Chile

AÑO XXIII

OCTUBRE-DICIEMBRE 1990

Nº 92

SUMARIO

Manfred Mols / Comunidad Europea - ASEAN: ¿Un Modelo de Cooperación Interregional?

José Ramón García Menéndez / Estilos de crecimiento económico periférico e inserción de América Latina en el mercado mundial

Carlos J. Moneta / La teoría de las relaciones internacionales: el realismo y sus límites

Oscar Pinochet de la Barra / Antártica, un continente para el tercer milenio.

Wilhelm Hofmeister / La resolución de la cuestión alemana: su dimensión nacional e internacional

Reseñas de Libros

Bibliografía

Valor Suscripción Anual

Aéreo	Individuos	Instituciones
América (Continente)	US\$47.-	US\$57.-
Resto del Mundo	US\$49.-	US\$59.-
Vía Superficie		
Todo el Mundo	US\$44.-	US\$54.-
Chile (incluye IVA)	\$4.602.-	\$5.310.-

ESTUDIOS INTERNACIONALES

Condell 249 - Casilla 14187 Suc. 21

FAX: (56-2) 2740155

Santiago 9, Chile

EL TRIMESTRE ECONOMICO



COMITE DICTAMINADOR: Carlos Bazdresch P., José Casar, Jorge Hierro, José Romero, Inder Ruprah, Lucía Segovia, Rodolfo de la Torre, Kurt Unger, Rafael del Villar. CONSEJO EDITORIAL: Edmar L. Bacha, Enrique Cárdenas, José Blanco, Gerardo Bueno, Héctor L. Dieguez, Arturo Fernández, Ricardo French-Davis, Enrique Florescano, Roberto Frenkel, Ricardo Hausmann, Albert O. Hirschman, David Ibarra, Francisco Lopes, Guillermo Maldonado, José Antonio Ocampo, Luis Angel Rojo Duque, Gert Rosenthal, Fernando Rosenzweig† (Presidente), 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 (1)

México, Enero-Marzo de 1991

Núm. 229

SUMARIO

ARTÍCULOS:

- | | |
|--|--|
| Joseph Ramos y
Nicolás Eyzaguirre | <i>Restauración y conservación de los equilibrios macro-económicos básicos</i> |
| Mauricio Rojas | <i>Notas para el estudio del cambio social a comienzos del quinto ciclo de Kondratiev</i> |
| Elio Londero | <i>Los fundamentos del análisis costo-beneficio y su reflejo en las principales versiones operativas</i> |
| Daniel Heymann,
Fernando Navajas e
Ignacio Warnes | <i>Conflicto distributivo y déficit fiscal: Algunos juegos inflacionarios</i> |
| Dilip Mookherjee
y Debraj Ray | <i>El aprendizaje en el trabajo y la estructura industrial del mercado: Un panorama</i> |
| Elisana Cardoso | <i>De la inercia a la megainflación: El Brasil en los ochenta</i> |
| David Ibarra | <i>Notas sobre la integración latinoamericana</i> |

NOTAS Y COMENTARIOS: Juan M. Rivera, Kenneth P. Jameson, Kwan S. Kim y Lee A. Tavis, *Comunicación entre gobierno y transnacionales: Una comparación de México y Corea*

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS: Carlos Márquez Padilla: Gerry Rodgers (comp), *Urban Poverty and Labour Market. Access to Jobs and Incomes in Asian and Latin American Cities*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 1989, 257, pp.

DOCUMENTOS: Palabras de Víctor L. Urquidí al recibir el premio Iberoamericano de Economía Raúl Prebisch

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.

Integración Latinoamericana

REVISTA MENSUAL
DEL INTAL

Año 16, N° 166, abril 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:** *¿Cómo reducir la deuda intrarregional?* • **Estudios:** *Deuda intralatinoamericana: análisis de casos y propuestas de solución*, por Horacio Arce • *Algunas propuestas para facilitar el financiamiento del intercambio comercial intralatinoamericano*, por Jayr Dezolt y Olavo Cesar da Rocha e Silva • *La deuda intrarregional: el caso de México*, por Jaime Pellicer • *El ahorro en Asia y América Latina: análisis comparativo teórico y empírico*, por Luis R. Casillas • *Comentario*, por José María Fanelli • **Comentarios:** *La deuda intralatinoamericana*, por Gerardo Gil Valdivia • **Información:** ALADI • SELA • Grupo Andino • MERCOSUR • Mercado Común Centroamericano • Organismos • Países • Noticias breves • **Actividades del intal** • **Documentación:** *Aspectos legales de la deuda externa latinoamericana. Informe al Comité Jurídico Interamericano*, por Francisco Villagrán Kramer.

Suscripción anual	Argentina	América Latina	Estados Unidos y Europa
Instituciones y particulares	US\$ 24	US\$ 30	US\$ 35
Estudiantes	US\$ 16	US\$ 20	US\$ 25
Números sueltos	US\$ 2,40	US\$ 3	US\$ 3,50

Enviar cheque/giro a nombre del Instituto para la Integración de América Latina (INTAL) (libre de comisiones y gastos bancarios) a Casilla de Correo 39, Sucursal 1 (1401), Buenos Aires, Argentina. Los precios de la revista incluyen el franqueo aéreo.

CONTRIBUCIONES

Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional

Año VIII-N° 1 (29)

Enero-marzo, 1991

Artículos: • Miguel A. Gallo. *Responsabilidades sociales dentro y fuera de la empresa* • Gonzalo Parot. *Empresa y sociedad. Desafíos para el futuro* • Michael Novak. *Desarrollo económico de abajo hacia arriba* • Elvio Baldinelli. *Consecuencias del súbito derrumbe del comunismo* • Wim Kösters. *La importancia de la pequeña y mediana empresa en la Economía Social de Mercado.*

Relectura de clásicos: • Enrique Aguilar. *Ortega y la Revolución Francesa.*

Temas: • Carlos Floria. *La dimensión política de la vida* • Seymour M. Lipset. *Sistemas partidarios y representación de grupos sociales* • Werner Simon. *¿Formación política a través de los partidos?* • Enrique Zuleta Puceiro. *Modelos de partido político y su financiamiento* • Rolf Eschenburg. *La legitimación de los órdenes* • Heinrich Oberreuter. *Legitimidad y comunicación.*

Cultura y política: • Wolfgang Bergsdorf. *Espíritu y poder. Las relaciones entre literatura y política.*

Notas: • *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe, 1990* • Karsten Schröder. *El consumidor y sus derechos* • Volkmar Köhler. *Estrategia para el desarrollo: El hombre como centro del interés* • Miguel de la Madrid Hurtado. *Ajuste económico y consolidación democrática* • Elecciones en Brasil • Elecciones en Guatemala • Elecciones en Haití.

Documentos: Juan Pablo II. *Si quieres la paz respeta la conciencia de cada hombre.*

Comentarios de libros: • Carlos Escudé. *El fracaso del proyecto argentino. Educación e ideología*, por Dolores Cullen Crisol • Pierre Manent. *Historia del pensamiento liberal*, por Enrique Aguilar.

Personas y hechos: • Václav Havel. *Mi sueño* • Helmut Nagelschmitz. *La economía alemana a raíz de la unificación* • Karl Zwadzky. *Alemania, el mayor importador agrario del mundo* • Seminario internacional "Interrelación entre la consolidación de la democracia y el ajuste de la economía" (Comunicado de Prensa).

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



MAYO-JUNIO 1991

Nº 113

Director: Alberto Koschützke
Jefe de Redacción: Sergio Chejfec

COYUNTURA: Xabier Gorostiaga. Haití. *Lavalas* - la avalancha. Adolfo Gilly. México. La reestructuración en marcha.

ANÁLISIS: Jorge Duany. El sector informal y la migración internacional. El caso de los dominicanos en Puerto Rico. Carlos M. Vilas. El debate interno sandinista. José Rodríguez Elizondo. América Latina: hacia la democracia consolidada. Pedro Galin. El sector informal urbano: conceptos y crítica. Alicia Garlazo. La revolución no da la solución. La mujer en la Nicaragua sandinista.

POSICIONES: Gert Rosenthal. Un informe crítico a 30 años de integración en América Latina.

LIBROS: André Gunder Frank. Nueva visita a las teorías latinoamericanas del desarrollo. **TEMA CENTRAL:** Ezequiel Raimondo y Fabián Echegaray. Repensando la democracia desde el ajuste: una perspectiva crítica. Sergio Aranda. Crisis y nuevos modelos de desarrollo. Cristóbal Kay. Teorías latinoamericanas de desarrollo. Ignacio Basombrio. Iniciativa Bush: apreciaciones desde América Latina. Luz María Vicarte Mayer. Integración latinoamericana: ¿cambio o repliegue? Leopoldo Mármora y Dirk Messner. La integración de Argentina, Brasil y Uruguay. James Petras. El «milagro económico» chileno: crítica empírica.

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.

CUADERNOS DE ECONOMÍA

Nº 82

Diciembre 1990

- La Experiencia Socialista-Populista Chilena: La Unidad Popular, 1970-1973.*
Felipe Larraín y Patricio Meller
- Los efectos de la indización cambiaria y salarial en el control de la inflación: El caso de Chile, 1975-1981.*
Luis Felipe Lagos M. y Alexander Galetovic P.
- Inflación y retorno bursátil. Una investigación empírica: Chile, 1960-1988.*
Leonardo Hernández T.
- Conversión deuda-capital en Chile.*
Ricardo Ffrench-Davis
- Análisis institucional y económico del sector de telecomunicaciones en Chile.*
Fernando Coloma C. y Luis Oscar Herrera B.
- Notas sobre patentes, distorsiones y desarrollo.*
Julio Nogués
- La Economía política de los impuestos: una aplicación al sector pecuario uruguayo.*
Claudio Sapelli
- Resúmenes de Tesis de Grado.*
- Reseña de Libros.*
- Índice alfabético por autores de artículos publicados en Cuadernos de Economía durante 1990.*

Precio suscripción anual (incluye envío aéreo) (cuatrimestral), 1990

Instituciones	Números sueltos o atrasados
Chile	\$ 5.500 Chile \$ 2.000
América Latina	US\$ 38 Extranjero US\$ 15
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

Revista Paraguaya de Sociología

Publicación de Ciencias Sociales para América Latina
Editada por el Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos

Milda Rivarola Espinoza
Partido Socialista Paraguayo

Marcelo Arnold
Dario Rodríguez
Percepciones en la Teoría Sociológica

Carilda Müller
Modernización y pequeña producción

Salomón Magendzo
Isabel Toledo
Estado psicosocial de la deserción escolar en los sectores
populares

Conzola Citano
La correspondencia Tocqueville/Mill

Estanislao A. Casiro Mario
Movilización e identidad étnica: el caso Mapuche durante el
reclutamiento militar chileno 1973-1988

Ricardo P. Neupert
Las etapas del ciclo de vida familiar de la mujer en el Para-
guay

Francisco Manilla
La socialización mediada por modelos sociológicos de desarrollo
en América Latina

Dionisio M. Rivarola
Proceso agrario, descentralización estatal y participación
campesina

Rosa Rosa Humberto de Padilla
Formación académica, factores psicosociales en los ingre-
sos a la carrera de medicina en Chile

Documentación Paraguaya

Resúmenes Bibliográficos

VOLUMEN N° 18
Número 9 - Octubre de 1990

SLMA

revista de economía

NÚMERO 9 - OCTUBRE 1990

LA INFLACION Y LA
ESTABILIZACION EN URUGUAY
Alvaro Forteza y Daniel Mills

INDICADORES DEL CICLO
ECONOMICO EN URUGUAY
Adrián Fernández Foncet

DESINFLACION CREEBLE BAJO
INFORMACION ASIMETRICA
Umberto Della Múa

PATRON DE USO DE RECURSOS
Y ESTRUCTURAS DE DEMANDA
Rosa Osman y Andrés Rúa

LA SITUACION FISCAL EN 1990
Nelson Nova

CINVE

Centro de Investigaciones Económicas

por suscripciones:

Uruguay: \$29.000 - \$16.000

Chile: \$200.000 - \$100.000

Paraguay:

TEL: 230.49.17

BO: 49122 (fax)

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 dirijase 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

